

E.N.S.P

**INSPECTEURS DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES
PROMOTION 1998-2000**

**AMELIORER L'INSERTION PAR LE LOGEMENT
DANS LE DEPARTEMENT DES LANDES: ENJEUX ET
PERSPECTIVES**

LAFARGUE Marie-Laure

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE: LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'INSERTION PAR LE LOGEMENT S'ARTICULE HISTORIQUEMENT AUTOUR DE DEUX LOGIQUES COMPLÉMENTAIRES..... 7

1 LES AIDES À LA PIERRE DOIVENT CONTRIBUER AU DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE ADAPTÉE. 7

1.1 Le soutien au développement d'un dispositif d'accueil d'urgence et d'hébergement temporaire comme "porte d'entrée" de la démarche d'insertion...... 8

1.1.1 Le dispositif d'accueil d'urgence. 8

1.1.2 Le dispositif d'hébergement temporaire..... 9

1.1.3 Approche "qualitative" du dispositif d'accueil et d'hébergement temporaire landais..... 12

1.2 Le soutien de la production de logement en faveur des personnes défavorisées. 13

1.2.1 Les aides à la pierre dans le parc public. 14

1.2.2 Les aides à la pierre dans le parc privé..... 17

2 LES AIDES À LA PERSONNE DOIVENT CONTRIBUER AU SOUTIEN DES MÉNAGES DANS LEUR DÉMARCHE D'INSERTION PAR LE LOGEMENT...... 20

2.1 Des mesures de solvabilisation des ménages. 20

2.1.1 Un dispositif de "droit commun": les allocations logement. 20

2.1.2 Un dispositif de soutien de l'insertion par le logement: le F.S.L. 22

2.2 La prise en compte de problématiques spécifiques liées au logement. 26

2.2.1 La diversification des aides financières liées à l'accès ou au maintien dans le logement. 26

2.2.2 Le développement d'aides à la personne sans caractère financier..... 28

**DEUXIÈME PARTIE: L'INSERTION PAR LE LOGEMENT DANS LES LANDES
SOUFFRE CEPENDANT D'UNE OFFRE INSUFFISAMMENT DIVERSIFIÉE AU
REGARD DES SPÉCIFICITÉS LOCALES. 32**

**3 LE DISPOSITIF LOCAL D'INSERTION PAR LE LOGEMENT PARAÎT
SOUFFRIR DE DYSFONCTIONNEMENTS DANS SON PILOTAGE..... 32**

**3.1 Les actions en faveur du logement des personnes défavorisées semblent souffrir d'un
défaut de régulation.33**

- 3.1.1 La faiblesse de l'identification des besoins... 33
- 3.1.2 ...provoque des défaillances dans la régulation du dispositif..... 34

3.2 Ces défaillances sont révélatrices des dysfonctionnements du partenariat local.....35

- 3.2.1 Malgré l'existence d'outils et d'expériences fondés sur une démarche partenariale..... 36
- 3.2.2 ...le dispositif local reste contraint par des logiques institutionnelles cloisonnées... 37
- 3.2.3 ...qui se traduisent par un déficit de coordination des dispositifs. 39

**4 LE DÉFAUT DE RÉGULATION REMET EN CAUSE L'ÉQUILIBRE DU
DISPOSITIF LOCAL D'INSERTION PAR LE LOGEMENT..... 40**

4.1 Des symptômes majeurs de dysfonctionnements.....41

- 4.1.1 Un recours croissant à la procédure d'expulsion. 41
- 4.1.2 Un "effet de trappe" sur le dispositif d'insertion par le logement. 44

4.2 L'inadéquation entre l'offre proposée et la demande locale.46

- 4.2.1 Des besoins liés à une typologie socio-économique contrastée..... 46
- 4.2.2 Les limites d'une approche strictement quantitative. 48

TROISIÈME PARTIE: PROPOSITIONS VISANT A AMÉLIORER L'INSERTION PAR LE LOGEMENT ET À RENDRE LE DROIT AU LOGEMENT EFFECTIF 53

5 EN TERMES D'ORGANISATION, L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF PASSE PAR UNE RATIONALISATION DE SA RÉGULATION..... 53

5.1 Un impératif: renforcer le pilotage départemental pour garantir la cohérence du dispositif d'insertion par le logement.54

5.1.1 La loi de lutte contre les exclusions tend à relancer une dynamique partenariale efficace..... 54

5.1.2 Dans ce contexte, la D.D.A.S.S. doit valoriser sa “compétence sociale”. 56

5.2 Un objectif: définir une réelle politique du logement social.58

5.2.1 Rationaliser le développement du parc social. 58

5.2.2 Renforcer la lisibilité de la gestion du parc public. 61

6 EN TERMES OPÉRATIONNELS, L'AMÉLIORATION DE L'INSERTION PAR LE LOGEMENT APPELLE UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES BESOINS..... 64

6.1 La territorialisation de la politique du logement doit être un outil au service d'une approche pragmatique des besoins.64

6.1.1 Favoriser l'infradépartementalité pour inscrire l'insertion par le logement dans une dynamique de développement local global..... 64

6.1.2 Cette organisation peut s'établir sur une dynamique préexistante et sur des fondements juridiques objectifs 66

6.2 L'amélioration de l'insertion par le logement passe par la diversification des réponses proposées.....68

6.2.1 Promouvoir une offre intermédiaire adaptée : les résidences sociales..... 69

6.2.2 Favoriser la mobilisation du parc privé : développer une agence immobilière à vocation sociale. 71

CONCLUSION..... 74

ANNEXES / BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

“ Le logement est la condition première de l'autonomie personnelle et familiale, de l'intégration dans la vie sociale et professionnelle: garantir le droit au logement est donc une priorité de l'action publique”. Tel est le principe fondamental énoncé en préambule du V° Rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées de mai 1999. Ainsi, celui-ci considère que “seule l'inscription dans le droit positif du droit au logement pour tous, fortement articulée et insérée dans l'ensemble des politiques en place sera à la hauteur de l'enjeu”.

Si effectivement l'enjeu se pose en ses termes aujourd'hui, les principes de l'intervention de l'Etat dans le domaine du logement ont été fluctuants depuis la deuxième guerre mondiale.

Dans les années 1950-1960, l'intervention publique se traduit par une **politique de construction de masse**, donnant la priorité au développement de l'offre immobilière. Les financements publics sont axés principalement vers la construction de logements sociaux.

Dès la fin des années 1970, la politique du logement s'enrichit progressivement d'un volet social. L'année 1977 marque un tournant avec la réforme du financement du logement. Elle entraîne une décrue de la production de logements sociaux en substituant les aides à la personne à une partie des aides à l'investissement. La politique du logement est donc appréhendée sous l'angle de la **solvabilisation des personnes** et des **rapports locatifs entre les propriétaires et les locataires**. Ainsi, la loi Quilliot du 22 juin 1982 instaure le droit à l'habitat comme co-fondement du rapport locatif au même titre que le droit de propriété. Elle pose le principe de l'équilibre des droits et obligations des propriétaires et locataires.

Cependant, à la fin des années 1980, malgré des mesures visant à éviter l'émergence de “laissés pour compte du logement social” (fonds d'aide à la personne pour accéder ou se maintenir dans le logement, accent sur la procédure de réservation préfectorale dans le parc HLM), les pouvoirs publics prennent conscience que les inadaptations des dispositifs de droit commun aux situations de difficulté sociale et de précarité ont rendu nécessaire une politique spécifique pour le logement des personnes défavorisées. La “**loi Besson**” du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement concrétise ainsi cette volonté politique, traduisant l'approfondissement de l'approche sociale de la politique du logement. Selon l'article 1^{er} de cette loi, “garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation”. Trois valeurs essentielles prévalent donc dans cette loi:

- ✓ Le **droit au logement** est affirmé. Or, le respect de ce droit n'allant pas de soi, des mesures spécifiques sont nécessaires pour le rendre effectif.

- ✓ L'objectif premier est que chacun puisse **accéder à un logement locatif sous un statut de droit commun**, même si c'est aussi à cette période que les notions de logement d'insertion et de logement adapté font leur apparition.
- ✓ La loi appelle enfin une large mobilisation et coordination au plan départemental notamment, qui est traditionnellement le cadre d'élaboration et de conduite de l'action publique, menée à l'échelle locale, en faveur des personnes défavorisées.

Pour mettre en œuvre le droit au logement, la loi du 31 mai 1990 institue, tout d'abord, le dispositif du **"Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées" (P.D.A.L.P.D.)**. Le rôle et les missions de ce plan sont définis par la loi: ils doivent rassembler sous l'autorité du préfet et du président du Conseil Général, les partenaires concernés par le logement (collectivités, bailleurs sociaux et privés...), pour connaître la situation des familles défavorisées et exclues du logement, définir les besoins, coordonner l'ensemble des moyens financiers et budgétaires pouvant être orientés pour la production d'une offre adaptée à ces personnes ou ces familles, développer des actions spécifiques en réponse à des problèmes identifiés d'exclusion du logement. La loi dite "Besson" crée en outre, un dispositif financier et social important, le Fonds de Solidarité pour le Logement (F.S.L.).

Cependant, en 1998, le constat de l'aggravation des phénomènes d'exclusion a présidé à l'élaboration de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. En vertu de l'article 1^{er} de ce texte, "la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.(...) La présente loi tend à garantir, sur l'ensemble du territoire, l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, **du logement**, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance". Cette loi consiste donc essentiellement en une actualisation de la loi du 31 mai 1990 autour de cinq objectifs principaux:

- ✓ Agir plus résolument pour le droit au logement, en renforçant les outils prévus par la loi de 1990 tels que le P.D.A.L.P.D. ou le F.S.L.
- ✓ Prévenir les expulsions.
- ✓ Eradiquer l'insalubrité et réduire la précarité dans l'habitat.
- ✓ Accroître l'offre de logements pour les personnes défavorisées.
- ✓ Concilier accueil des plus démunis et mixité sociale.

Cette loi situe donc clairement la politique du logement au cœur du champ de l'action sociale, définie comme "l'organisation des actions de prévention ponctuelles,

catégorielles et globales de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de Sécurité Sociale et des associations afin notamment de permettre l'accès de tous à leurs droits, aux services et aux équipements, de donner de l'effectivité aux droits sociaux reconnus dans le Préambule de la Constitution et dans les grandes lois sociales, de rendre concrets des droits nouveaux seulement reconnus implicitement (droit aux loisirs, à la culture, aux sports, aux vacances...)¹. L'action sociale constitue donc la "colonne vertébrale et le système nerveux" des politiques de lutte contre les exclusions et des politiques d'insertion. Elle se situe au carrefour des différentes politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions (formation et insertion professionnelles, santé et accès aux soins, droit au logement, droits sociaux, culture/loisirs...) dans le cadre général des politiques sociales publiques.

Parmi les politiques publiques liées à l'insertion, la politique en faveur du logement des personnes en difficultés occupe une **position charnière**. Ainsi, Gilbert CLAVEL² considère que "trois types d'indicateurs d'exclusion coexistent: des indicateurs quantifiables (logement, revenus, niveau scolaire...), des indicateurs de déficit du lien social, des indicateurs symboliques (représentations, stigmatisation, auto-exclusion...). Le repérage de l'exclusion suppose la présence simultanée et nécessaire d'au moins un des indicateurs de chacun des trois faisceaux". Or, s'il est un facteur qui conditionne particulièrement les chances de ne pas basculer dans l'exclusion, c'est le logement. En effet, sans domicile, l'accès aux droits sociaux les plus élémentaires, en principe reconnus comme inconditionnels, devient parfois très difficile.

Ainsi, en réaffirmant le droit au logement consacré par la loi Besson de 1990, la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998, place explicitement la politique en faveur du logement des personnes défavorisées au cœur de la problématique générale de l'action sociale et de l'insertion qui appréhende désormais les phénomènes d'exclusion de manière globale. Le volet logement de cette nouvelle loi s'inscrit donc dans la continuité de la politique menée jusqu'alors avec des dispositions nouvelles qui viennent renforcer les anciens dispositifs ou offrir des moyens d'action supplémentaires, dans une logique à la fois "réparatrice" et préventive. Il s'agit notamment de redynamiser le partenariat départemental, de favoriser une meilleure adaptation de l'offre de logement aux besoins des populations défavorisées en garantissant l'équité territoriale.

¹ J.P. Hardy, Guide de l'action sociale contre les exclusions , p.15, Editions Dunod, 1999.

² G.Clavel, La Société d'Exclusion, L'Harmattan, 1998.

Ainsi, dans le cadre de la mise en oeuvre du volet logement de la loi de lutte contre les exclusions et notamment de la rédaction d'un nouveau Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées, on peut s'interroger pour savoir comment améliorer l'insertion par le logement dans le département des Landes.

Or, cette problématique recouvre des interrogations différentes.

Elle se fonde, en premier lieu, sur l'hypothèse de dysfonctionnements ou tout au moins d'insuffisances sur le champ de l'insertion par le logement, au plan local. C'est pourquoi cette hypothèse impose un état des lieux préalable sur le champ couvert par cette problématique. Comment s'organise le dispositif départemental de politique du logement en faveur des personnes défavorisées? Quelle appréciation porter sur son efficacité?

Il convient en second lieu d'inscrire cette problématique dans une dimension stratégique forte. **En termes d'organisation du dispositif**, ce volet appelle l'évaluation d'enjeux institutionnels locaux. Ainsi, au-delà du cadre juridique, il s'agit de mettre cette problématique en perspective, eu égard à la position charnière de la politique du logement sur le champ des politiques publiques: au-delà de sa vocation sociale, la question du logement s'inscrit en effet dans des enjeux politiques et économiques forts. Par ailleurs, **en termes opérationnels**, la situation locale appelle un certain nombre d'orientations visant à améliorer l'insertion par le logement dans le département.

Sur un plan méthodologique, cette problématique implique un certain nombre de précisions. Il semble tout d'abord nécessaire de cerner le champ de l'étude. L'insertion par le logement peut être définie dans la logique du **"parcours résidentiel"**. Dans l'absolu, ce dispositif couvrirait alors les champs allant de l'accueil et de l'hébergement à l'accès à un logement autonome, en passant par les logements intermédiaires ou les différentes formes de médiation locative... Or, compte tenu de la diversité des dispositifs concernés et du nombre de partenaires impliqués, une telle problématique ne peut faire l'économie d'une mise en perspective qui permette de dégager les enjeux locaux.

Les investigations se sont donc orientées autour de deux hypothèses de travail.

D'une part, il s'agissait de réaliser un "bilan de l'existant" qui permettrait d'évaluer l'adéquation ou non de l'offre et de la demande, retenue comme critère d'efficacité de l'insertion par le logement dans le département. Cependant, en aucun cas, cet état des

lieux ne pouvait prétendre à l'exhaustivité mais aspirait plutôt à dégager les problématiques et enjeux principaux.

Pour cela, il convenait, tout d'abord, d'étudier l'offre disponible au plan local compte tenu du dispositif juridique existant, dans une démarche alliant bilans descriptifs et appréhension qualitative.

En revanche, l'évaluation de la demande était plus problématique sur un plan méthodologique, compte tenu des sources d'information existantes et des contraintes de temps qui nous étaient imposées. C'est pourquoi, sur ce volet, nous nous situons plus sur le plan de besoins "pressentis" que de besoins formellement identifiés. Cette contrainte méthodologique nous a cependant amené à étendre le champ d'évaluation de la demande à la problématique de l'efficacité de l'identification des besoins dans le dispositif local.

D'autre part, il s'agissait d'évaluer les enjeux institutionnels en termes de partenariat, de compétences disponibles sur ce champ afin de mesurer l'impact de cette dimension sur l'efficacité du dispositif local d'insertion par le logement. Le caractère fortement partenarial de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées permettait alors d'évoquer les compétences de la D.D.A.S.S. dans le cadre d'une mise en perspective stratégique d'enjeux institutionnels et socio-politiques forts.

Sur la base de ses deux hypothèses, les recherches se sont donc articulées autour de deux modes d'investigation. D'une part, une étude documentaire permettant de cerner une partie de l'existant: étude de la réglementation et des dispositifs juridiques sur le champ de la politique du logement des personnes défavorisées; analyse des données disponibles à la D.D.A.S.S. (rapports d'activité des C.H.R.S., bilans de l'A.L.T., bilans du F.S.L., tableaux de bord C.H.R.S...), analyse des documents de planification existants au plan local (P.D.A.L.P.D., schéma des C.H.R.S....). D'autre part, à l'appui de la mise en perspective stratégique, le deuxième axe de travail a porté sur des investigations auprès des acteurs concernés (D.D.E., Conseil Général, C.A.F., C.C.A.S., offices H.L.M., directeurs de C.H.R.S., P.A.C.T. 40...). Ces investigations auprès des partenaires ont en outre été nourries par une participation à l'équipe-projet contribuant à l'élaboration du schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

Ces investigations nous ont donc permis de nourrir notre réflexion concernant les enjeux et les perspectives sur la problématique de l'amélioration de l'insertion par le logement dans le département des Landes. Cette réflexion a, au préalable, permis d'évaluer les forces et les faiblesses du dispositif existant. Sur cette base, la réflexion sur

les voies d'amélioration possibles de ce dispositif s'est d'emblée articulée autour de deux logiques:

- ✓ une logique **institutionnelle** faisant état de la dimension stratégique du sujet, en tentant plus particulièrement de mettre l'accent sur le positionnement de la D.D.A.S.S.
- ✓ une logique **opérationnelle** afin de proposer un certain nombre d'orientations susceptible de contribuer à améliorer l'insertion par le logement dans le département eu égard au diagnostic proposé.

Si le dispositif local d'insertion par le logement, en s'articulant traditionnellement autour d'aides à la pierre et d'aides à la personne, tend à proposer les capacités nécessaires aux différentes étapes d'un "parcours résidentiel", il convient toutefois de constater les limites de ce dispositif qui paraît à plusieurs points de vue encore insuffisamment diversifié au regard des spécificités locales. Ce constat remet en cause la qualité de la régulation du dispositif et menace l'équilibre même du dispositif d'insertion par le logement dans son ensemble. C'est pourquoi, il conviendra de proposer des orientations aussi bien d'ordre organisationnel qu'opérationnel, tendant à assurer une amélioration de l'insertion par le logement dans le département et à préciser le rôle de la D.D.A.S.S. dans un dispositif dont l'ambition serait **de rendre effective une politique "sociale" du logement en faveur des personnes défavorisées.**

PREMIÈRE PARTIE: LA POLITIQUE EN FAVEUR DE L'INSERTION PAR LE LOGEMENT S'ARTICULE HISTORIQUEMENT AUTOUR DE DEUX LOGIQUES COMPLÉMENTAIRES

Jean-Pierre Hardy définit l'accès au logement des plus démunis comme un "jeu de l'oie" au cours duquel la personne en difficulté serait progressivement intégrée dans une succession de dispositifs et de statuts.

Face à la crise et à la transformation de la problématique de l'exclusion au cours des trente dernières années, il est apparu nécessaire d'élargir la "gamme des produits" proposés, de mobiliser et d'élargir le nombre de partenaires afin de relever le défi de l'insertion par le logement.

Ainsi, ces dispositifs, conçus au départ comme des outils supplémentaires pour prendre en compte les difficultés multidimensionnelles des publics et accélérer leur entrée dans un logement de droit commun, sont devenus des passages obligés constituant un "véritable parcours du combattant où tous les obstacles doivent être franchis avec aisance pour obtenir au bout un éventuel logement dans le droit commun"³

Au-delà de la diversité des publics concernés, une articulation essentielle, née en particulier de la réforme du financement du logement de 1977, se distingue entre aide à la pierre et aide à la personne.

1 LES AIDES À LA PIERRE DOIVENT CONTRIBUER AU DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE ADAPTÉE.

L'objectif de la mise en œuvre du droit au logement réside dans la possibilité pour chaque personne ou famille de devenir locataire ou propriétaire de son logement. C'est pourquoi, un certain nombre d'aides à la pierre, entendues au sens large d'aides au développement de l'offre de structures, ont cherché à développer une "boîte à outils" de l'insertion tendant à répondre à la logique d'un "**parcours d'insertion**" par le logement allant, dans l'absolu, de l'accueil d'urgence au logement autonome.

³ J.P. Hardy, Guide de l'Action Sociale contre les Exclusions, p 315, éditions Dunod, 1999.

1.1 LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT D'UN DISPOSITIF D'ACCUEIL D'URGENCE ET D'HÉBERGEMENT TEMPORAIRE COMME "PORTE D'ENTRÉE" DE LA DÉMARCHE D'INSERTION.

La caractéristique principale des dispositifs spécifiques d'accueil d'urgence et d'hébergement temporaire, concerne le statut, lui aussi spécifique, de la personne prise en charge. Ni propriétaire, ni locataire, la personne est "hébergée": A la différence du locataire, la personne hébergée n'est pas "chez elle"; elle ne gère pas son logement mais elle est "prise en charge"; le locataire dispose à l'égard du logement de libertés limitées voire impossible pour la personne hébergée (libre circulation réduite, appropriation du lieu d'hébergement limitée...).

Une autre caractéristique réside dans la grande diversité des réponses proposées par ce dispositif, qui dans chaque département, aspire à mobiliser l'ensemble des structures capables d'offrir un abri à tout moment, à toute personne sans domicile. Sa vocation est de proposer des solutions adaptées à une accession progressive au logement autonome.

1.1.1 Le dispositif d'accueil d'urgence.

Situé en amont du dispositif d'insertion par le logement, il fait l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics eu égard à l'accroissement des situations de détresse en ville comme en milieu rural. Ce dispositif avait initialement plus particulièrement vocation à intervenir en période hivernale⁴. Cependant, la note du 26 octobre 1999 relative à l'accueil et à l'hébergement d'urgence, cosignée par la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité et la Secrétaire d'Etat à la Santé et à l'Action Sociale, réaffirme que ce dispositif doit "constituer le premier jalon d'un processus de réinsertion" et met l'accent sur la nécessité de sa pérennisation pour toute l'année.

Le numéro vert national "sans abri", le 115, répond au souci de coordination des capacités d'accueil. L'objectif est de pouvoir dire à tout moment quelles places d'accueil sont disponibles. Ce numéro met en relation la personne avec la structure du département d'appel à même de fournir une réponse d'accueil adaptée au besoin de celle ou celui qui appelle.

Les besoins ont justifié depuis le début des années 1990, la généralisation de l'expérience initialement parisienne d'un "SAMU social", équipe mobile allant au-devant des personnes en détresse. Cependant, en milieu rural, la mise en place d'un tel outil n'était pas forcément pertinente. C'est pourquoi un certain nombre de départements ont créé des **Services d'Accueil et d'Orientation (S.A.O.)**, qui "doivent être en mesure de fournir une orientation adaptée à chaque demande" comme le rappelle la note du 26 octobre 1999 relative à l'accueil et à l'hébergement d'urgence. Ce service, qui dispose avec le "115" d'un outil privilégié, constitue donc un élément essentiel du dispositif départemental de veille sociale que l'article 157 de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 rend incontournable. Ainsi, le représentant de l'Etat dans le département a l'initiative de la mise

⁴ Cf. circulaires DAS n°95/33 du 10 octobre 1995 et n°696 du 8 novembre 1996 relatives respectivement au dispositif d'accueil et d'hébergement d'urgence pour l'hiver 1995-1996 et pour l'hiver 1996-1997.

en place d'un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence, tous les jours de l'année, et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

Par ailleurs, des points **d'accueil de jour** se sont multipliés. Ils répondent à des besoins de base (possibilité de se laver, de laver du linge, recevoir du courrier, obtenir des informations...). Ces lieux d'accueil ont donc une fonction de refuge, d'écoute, de re-création du lien social et constituent par conséquent, le premier maillon dans la chaîne d'insertion. Ils facilitent la coordination avec les dispositifs d'accès aux droits et aux soins en collaboration avec les partenaires sociaux.

Les **accueils de nuit** ont, quant à eux, vocation à répondre en urgence à des besoins pour "passer la nuit". Ces structures portent des appellations variées: foyer d'hébergement d'urgence, abris de nuit, hôtels sociaux... Elles donnent une réponse immédiate à la demande d'hébergement et pour des séjours de courte durée.

Enfin, en dehors de leurs capacités propres d'hébergement, certaines associations attribuent des **nuitées d'hôtel**. Cette offre fonctionne dans le même esprit que les accueils de nuit: dispositif à réponse immédiate, pour des séjours de très courte durée.

Dans les Landes, sur le volet "veille sociale", un service d'accueil et d'orientation, géré par l'association L.I.S.A. (Landes Insertion Solidarité Accueil) de Mont de Marsan a été autorisé par arrêté du Préfet de région en date du 19 novembre 1997. L'association gestionnaire a pour but de favoriser et promouvoir toutes activités sanitaires et sociales, éducatives et culturelles à destination de personnes en situation d'exclusion. Le S.A.O. fonctionne depuis le 1^{er} décembre 1997. Il est ouvert du lundi au vendredi de 9h à 18 h sans interruption. Il assure également la permanence téléphonique du "115" en relais avec le CHRS collectif géré par cette même association (Cf. infra), le soir et le week-end.

Sur le volet "accueil", seule l'association "Le Pain Partagé", localisée à Dax, réalise de l'accueil de jour, identifié comme tel. La fonction d'"asile de nuit" est assurée par deux structures: l'association L.I.S.A. dispose de deux places d'accueil d'urgence au sein du CHRS collectif pour hommes isolés qu'elle gère à Mont de Marsan; à Dax, 6 places d'accueil de nuit (portées exceptionnellement à 9) sont disponibles, pour tout public, au foyer Gambetta, géré par le C.C.A.S. de la ville. En outre, dans le cadre du F.S.L., deux associations bénéficient d'un financement de nuitées d'hôtel: l'association L.I.S.A. à Mont de Marsan et le C.I.D.F.

1.1.2 Le dispositif d'hébergement temporaire.

Cette mission est, en premier lieu, assurée par le **dispositif C.H.R.S.** C'est en 1974⁵ que les C.H.R.S. sont reconnus comme le pivot de la mise en œuvre du droit à l'aide sociale à

⁵ Loi n°74-955 du 19 novembre 1974.

l'hébergement⁶. Leur création est soumise à la procédure d'autorisation instituée pour toutes les institutions sociales et médico-sociales⁷.

Les C.H.R.S. ont pour mission d'apporter un soutien matériel et psychologique et, le cas échéant, une action éducative pour des personnes ou des familles dont les ressources sont insuffisantes, qui éprouvent des difficultés pour reprendre ou mener une vie normale, notamment en raison du manque ou de conditions défectueuses de logement. La circulaire n°91-19 du 14 mai 1991 relative aux missions des Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale, leur demande de se recentrer d'une part, sur l'urgence sociale (accueil 24h/24, lits d'hébergement d'urgence, participation aux SAMU sociaux...), d'autre part, sur leur participation comme acteurs, aux politiques d'insertion. Le cliché traditionnel des C.H.R.S. accueillant majoritairement une population "clochardisée" sans attache dans un département s'avère dépassé.

L'article 157 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prend acte de la transformation des C.H.R.S. et en particulier de son rôle sur le champ de l'insertion. Tout d'abord, ils changent de dénomination et deviennent des Centres d'Hébergement et de **Réinsertion Sociale**. Par ailleurs, la loi précise les difficultés des personnes ayant accès aux C.H.R.S.: il s'agit de "graves difficultés notamment économiques, familiales, de logement ou d'insertion". La référence à l'insuffisance de ressources est donc supprimée. L'objectif essentiel est d'aider les personnes à recouvrer leur autonomie sociale et familiale. Ils ont ainsi pour mission d'assurer l'hébergement, l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou la réinsertion professionnelle des personnes ou familles en difficulté. Ils peuvent néanmoins n'assurer qu'une partie de ces missions. En outre, la loi concrétise le droit à la vie familiale en C.H.R.S. Enfin, elle consacre leur participation comme acteurs des dispositifs d'insertion en réformant la démarche de planification du secteur C.H.R.S. (cf.infra).

En second lieu, le dispositif d'hébergement temporaire est fondé sur l' **Allocation de Logement Temporaire (A.L.T.)**. La loi du 31 décembre 1991 permet ainsi aux associations à but non lucratif dont l'un des objets est l'insertion par le logement des personnes défavorisées, de bénéficier après convention avec l'Etat d'une aide versée par les C.A.F.: l'Allocation de Logement Temporaire.

La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998⁸ a rebaptisé cette aide "aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées" et l'a étendue aux Centres Communaux ou Intercommunaux d'Action Sociale. Les organismes agréés par le Préfet pour cette action perçoivent mensuellement une allocation selon un forfait appliqué en fonction de la superficie du logement et non en fonction de la situation des personnes hébergées. Elle permet d'assurer les charges locatives ou les remboursements d'acquisition et d'amélioration des logements.

⁶ article 185 du Code de la Famille et de l'Action Sociale.

⁷ Loi n°75-535 du 30 juin 1975.

⁸ Circulaire D.S.S./4A n°98-630 du 23 octobre 1998 relative à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées

Ces logements sont mis à la disposition de ménages en difficulté temporaire par rapport au "toit": expulsions, décohabitation, séparation... Les personnes hébergées bénéficient d'un accompagnement social leur permettant, en particulier, de retrouver un logement autonome plus rapidement. La durée moyenne de séjour est en principe de six mois.

Face au nombre croissant de personnes en situation d'exclusion par rapport au logement de droit commun, les associations multiplient les expériences de type "**habitat meublé social**", avec par exemple des pensions de famille ou des hôtels sociaux. La mission générale de ces derniers est un hébergement de durée assez courte. Ils concernent les publics les plus en difficulté par rapport au logement qui y trouvent un hébergement et un accompagnement social qui les aidera à franchir une étape vers l'insertion (identité, titre de séjour, ressources...). Il faut noter que ce dispositif n'est pas forcément un dispositif supplémentaire puisqu'il est le plus souvent financé par l'A.L.T.

La loi n°98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions permet aux organismes HLM d'acquérir des hôtels meublés ou non, aux fins de les donner en sous-location à des associations ou organismes agréés par le Préfet.

Il convient de noter que ces dispositifs ne donnent pas un statut de locataire à l'occupant mais de sous-locataire, d'hébergé ou de résident, ce qui signifie qu'il n'y a pas de droit au maintien dans les lieux, notamment en cas de refus d'une offre de relogement définitif correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités. En revanche, afin d'assurer une protection aux occupants des hôtels meublés, qui constituent de fait un logement social, la loi de lutte contre les exclusions prévoit que les locataires de ces lieux ont droit à un contrat de bail d'une durée d'un an qui est reconduit tacitement, sauf si le bailleur veut y mettre fin ou s'il souhaite en modifier les conditions, sous réserve d'un préavis de trois mois, et dans le premier cas, que le bailleur ait motivé son refus.

Sur ce champ, le dispositif landais a connu une évolution forte au cours des dernières années. Le schéma départemental des C.H.R.S. de 1992 recense un seul établissement. Il s'agit du C.H.R.S. "Trait d'Union", géré par l'association L.I.S.A. et implanté à Mont de Marsan (18 places en hébergement collectif, destiné à l'accueil des hommes isolés). Cependant, des demandes restaient insatisfaites, concernant plus particulièrement des familles, des personnes sous main de justice, des sortants d'hôpitaux pour lesquels le refus de prise en charge est lié à des problèmes psychiatriques.

Deux actualisations interviennent en 1994 (juillet et novembre) et font apparaître des changements dans la capacité d'accueil globale du département, liés notamment à l'intervention des campagnes "pauvreté-précarité", au plan départemental d'hébergement des sans abri prévu par la loi du 21 juillet 1994, à l'A.L.T.... Le dispositif local se voit donc doté de 7 places d'asile de nuit supplémentaires (Cf. supra) et de 45 logements en A.L.T pour un total de 109 places.

Toutefois, des besoins non couverts persistent : absence de prise en charge en C.H.R.S. sur Dax et manque de places pour l'accueil de femmes et des couples, avec ou sans enfants. A **Mont de Marsan**, l'association L.I.S.A. est donc autorisée à créer un S.A.O. (Cf. supra), pérennisant ainsi une expérience antérieure de point d'accueil ainsi qu'un C.H.R.S. éclaté de 20 places (soit 11

appartements permettant l'accueil de femmes et de couples avec ou sans enfants. Le C.H.R.S. éclaté "Le Tremplin" a ainsi ouvert le 1^{er} décembre 1997. **A Dax**, l'association "La Maison du Logement" de la communauté de communes du Grand Dax, est autorisée à créer un C.H.R.S. de 30 places, ouvert à tous les types de publics en difficulté, comportant un C.H.R.S. collectif de 15 places et un C.H.R.S. éclaté de même capacité. Le C.H.R.S. éclaté fonctionne depuis le 1^{er} septembre 1998; en revanche, l'ouverture du centre collectif n'est prévue que pour novembre 2000 compte tenu des délais de construction.

Ce dispositif est complété par les logements financés dans le cadre de l'A.L.T. Ceux-ci incluent en particulier des structures qui avaient initialement été financées dans le cadre des campagnes pauvreté-précarité et notamment un hôtel social géré par le P.A.C.T. des Landes à Saint Vincent de Tyrosse. Au total, le dispositif A.L.T. comprend 65 logements pour 144 places (cf. ANNEXE 2).

1.1.3 Approche "qualitative" du dispositif d'accueil et d'hébergement temporaire landais.

Sur la nature-même du dispositif, il convient de cerner les limites de la présentation précédente.

En effet, elle ne fait état que des activités d'accueil et d'hébergement des institutions financées pour cet objectif. Cette méthode élude de fait les interventions de certaines associations caritatives (Secours Populaire, Secours Catholique...) ou de certaines communes ou C.C.A.S. qui interviennent de façon plus ponctuelle devant l'urgence et qui proposent des solutions transitoires de types nuitées d'hôtel, hébergement en campings municipaux... Ce rôle, insuffisamment identifié au plan institutionnel, constitue pourtant un niveau d'intervention stratégique sur la plan de la fonction d'alerte et de l'évaluation des besoins.

Or, cette remarque va dans le sens d'un second constat relatif à des insuffisances du dispositif d'orientation. Si effectivement, il existe un dispositif structuré sur Mont de Marsan (115, S.A.O.) et qu'un S.A.O. devrait prochainement ouvrir à Dax, il n'en reste pas moins que cette fonction reste insuffisamment assurée pour les zones rurales, hors des agglomérations de dacquoises et montoises.

Il convient par ailleurs de sérier un certain nombre d'observations concernant **le profil des publics accueillis**.

Ainsi, pour l'année 1998⁹, les structures existant sur le département ont accueilli 122 ménages soit 132 adultes et 18 enfants. La situation familiale de ces ménages se décompose comme suit: 104 personnes isolées, 8 personnes seules avec enfants, 5 couples avec enfants, 5 couples sans enfants. En termes d'origine géographique, à Mont de Marsan, les C.H.R.S. ont admis 66,42% de personnes

⁹ Données établies uniquement pour les C.H.R.S. sur la base des rapports d'activité de 1998 uniquement.

originaires du département; à Dax, pour seulement trois mois de fonctionnement en 1998, 5 ménages sur les 7 accueillis étaient également originaires du département. Enfin, sur le critère de l'âge, les C.H.R.S. de Mont de Marsan ont accueilli 37,2% de personnes entre 18 et 24 ans. Les statistiques du C.H.R.S. "Passerelle" de Dax pour la période allant de septembre 1998 à septembre 1999, font état de 51,8% de personnes accueillies de moins de 25 ans. Deux remarques essentielles se distinguent au regard de ces statistiques.

D'une part, le département est fortement marqué par les difficultés des jeunes de moins de 25 ans dont la problématique peut être de deux ordres. Tout d'abord, la difficulté majeure relève d'une absence de solvabilité de ce public. Par ailleurs, depuis quelques années, les institutions sont confrontées à des difficultés dans la prise en charge de jeunes en errance, en particulier sur l'agglomération montoise. Ainsi, depuis 1997, à Mont de Marsan, un travail partenarial (Mission Locale, C.H.R.S., responsable de la S.P.A. pour la question des chiens de ces jeunes...) à l'initiative de la municipalité, a permis l'accompagnement d'un "squatt officiel" accueillant 7-8 jeunes durant la période hivernale (Cf ANNEXE 5).

D'autre part, les C.H.R.S. constatent l'émergence d'un nouveau profil de public: les femmes isolées avec enfants. Or, les C.H.R.S. ne constituent peut-être pas la seule réponse adaptée à cette problématique qui implique par ailleurs une prise en charge partenariale (avec les services de l'A.S.E. notamment).

Ce dispositif d'accueil d'urgence et d'hébergement temporaire ne constitue que la "porte d'entrée" vers un processus d'accès au logement construit dans la dynamique d'un parcours d'insertion, dont la finalité est d'accéder à un statut de droit commun lié au logement et non plus au statut intermédiaire d'"hébergé" ou de "résident". C'est pourquoi le volet "aides à la pierre" de la politique en faveur du logement des personnes défavorisées tend également à assurer le soutien de la production de logements en faveur de ce public.

1.2 LE SOUTIEN DE LA PRODUCTION DE LOGEMENT EN FAVEUR DES PERSONNES DÉFAVORISÉES.

La loi du 31 mai 1990 considérait clairement que la résolution du "mal logement" passait non seulement par des actions de soutien des demandeurs (Cf. infra) mais également par des interventions sur l'offre de logements. En effet, les difficultés en la matière relèvent souvent de logiques ségrégatives tenant aux conditions du marché du logement et notamment aux stratégies des bailleurs privés mais aussi publics.

Par conséquent, les aides publiques de soutien de l'offre concernent tout autant le parc public que le parc privé. Elles portent, en outre, aussi bien sur la production de logements neufs que sur la réhabilitation et la mobilisation d'un parc existant.

Sur un plan méthodologique, il convient de préciser que certaines données seront présentées sur la base d'un découpage géographique du département en bassins, proposé par la D.D.E. (ANNEXE 1).

1.2.1 Les aides à la pierre dans le parc public.

Les pouvoirs publics ont développé une politique de diversification de l'offre de logements sociaux, qui s'est accompagnée de la multiplication des modalités de financement. Ainsi, le prêt locatif aidé (P.L.A.) a été relayé par des financements qui tendent à relancer la dynamique sociale du développement du parc public.

1.2.1.1 Le dispositif juridique existant.

Le premier type de financement disponible est le **Prêt Locatif Aidé (P.L.A.)**. Depuis 1977, le financement du logement social est assuré par une subvention de l'Etat à hauteur de 12% d'une part, et par un prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations (C.D.C) à un taux préférentiel de 4,8% d'autre part. Le PLA/CDC est réservé aux organismes H.L.M. et aux Sociétés d'Economie Mixte (S.E.M.). Ce type de financement est guidé par la volonté d'abandonner la production du logement social aux mécanismes du marché, le financement n'apportant qu'une correction à ses éventuels dysfonctionnements. L'Etat n'intervient donc plus qu'à la marge.

Les logements bénéficiant de ce financement sont attribués à des ménages dont les revenus n'excèdent pas un plafond fixé par décret, en fonction de la composition de la famille. Ils sont obligatoirement conventionnés et ouvrent droit ainsi à l'Aide Personnalisée au Logement (Cf. infra). La programmation est validée par le C.D.H. (Conseil Départemental de l'Habitat).

De façon plus récente, s'est développée une offre nouvelle financée en **PLA Loyer Minoré (P.L.A.L.M.)** et en **P.L.A. Intégration (P.L.A.I.)**. Dans le but de soutenir le développement d'une offre de logements adaptée aux personnes défavorisées en secteur diffus, la loi de mai 1990 avait étendu aux opérations d'acquisition réalisées par des H.L.M. ou S.E.M., sans obligation minimale de travaux, les P.L.A. classiques. Les années qui ont suivi ont vu cette orientation se poursuivre par la diversification des financements. PLA d'insertion (P.L.A.I.) puis PLA Très Sociaux (P.L.A.T.S.) ont permis de financer une offre nouvelle de logement social pour les populations défavorisées. Depuis 1998, le P.L.A.T.S. a donné lieu à deux financements distincts afin de mieux répondre aux spécificités des demandeurs de logements.

Pour le **P.L.A.L.M.**, la participation financière de l'Etat est de 8 à 13%, un financement complémentaire pouvant être recherché sous la forme d'un prêt de la C.D.C. à un taux de 4,3% sur une période de 32 ans. La faiblesse de la participation financière est compensée par une baisse de la T.V.A. à 5,5% sur les opérations de construction et de réhabilitation. Ces logements sont réservés à des publics dont les ressources sont inférieures de 60% aux plafonds de ressources habituels, pour un loyer maximum inférieur de 20% aux logements financés en PLA classiques.

Le **P.L.A.I.** permet quant à lui désormais la réalisation de logements adaptés à des ménages cumulant des ressources faibles et des difficultés sociales. La participation de l'Etat est alors portée à 25% des travaux subventionnables.

Par ailleurs, la **Prime à l'Amélioration de Logements à Usage Locatif Social (P.A.L.U.L.O.S.)** peut être mobilisée par les offices H.L.M. ou les communes pour la réhabilitation de logements sociaux financés par une aide de l'Etat, de plus de 15 ans dont ils sont locataires ou gestionnaires. Ils bénéficient par ailleurs de la T.V.A. à 5,5% avec subvention de 10% dans la limite d'un plafond de travaux de 85 000 francs par logement. Les P.A.L.U.L.O.S. ouvrent également droit aux prêts de la C.D.C. à 4,3% sur 10 à 15 ans.

1.2.1.2 Bilan du dispositif départemental.

	P.L.A.	P.L.A.L.M.	P.L.A.I.	TOTAL
Constr. Neuve	162	54	23	239
Acquis.-amélio.	11	6	3	20
TOTAL	173	60	26	259

Figure 1 - Bilan des financements PLA/PLALM/PLAI pour 1998 (source D.D.E.)

	P.L.A.	P.L.A.T.S. (PLALM+PLAI)	TOTAL
1996	108	28	136
1997	221	35	256
1998	173	86	259

Figure 2 - Evolution des financements pour la période 1995-1998 (source D.D.E.)

On constate ici que le total de 1998 est voisin de 1997. En revanche, l'année 1998 marque un tournant puisque la proportion de logements très sociaux augmente significativement (33% contre 14% en 1997).

Bassin	Bilan 98	%	Bilans 96 à 98	%	Objectifs rappels
Sud Adour	22	8,5	75	11,5	De 10 à 15%
Dax Tartas	34	13,1	85	13,1	De 20 à 25%
Mt de Marsan	40	15,4	82	12,6	De 15 à 20%
Littoral sud	119	45,9	300	46,1	De 20 à 25%
Littoral nord	25	9,7	64	9,8	De 10 à 15%
Haute Lande	19	7,3	45	6,9	De 5 à 10%
Total	259		651		

Figure 3 - Répartition par bassin d'habitat (source D.D.E.).

Sur trois ans, la répartition des financements montre que le littoral Sud bénéficie d'un volume d'opérations élevé, en comparaison avec les objectifs d'équilibre retenus par le C.D.H. en 1996 alors que les bassins de Mont de Marsan et de Dax/Tartas sont en-deçà de ces mêmes objectifs. Le

recours important à ce type de financements dans la zone du "littoral sud" correspond à une demande identifiée de façon significative et s'inscrit dans un contexte global de développement socio-économique de cette zone (Cf. infra).

Figure 4 - Bilan de la réhabilitation HLM (1998 - source D.D.E.)

Bassin	Commune	Opération	Maître d'ouvrage	Nbre logements
Mt de Marsan	Mt de Marsan	Peyrouat	OPDHLM	223
		Cité Benoît	OPDHLM	50
	St Pierre.	La Moustey	OPDHLM	386
Littoral sud	Tarnos	La Croix	OPDHLM	113
Haute Lande	Labouheyre	Stade	OPDHLM	40
Total				812

Il faut noter que le nombre de P.A.L.U.L.O.S. est particulièrement important pour 1998 car l'Office Départemental HLM a mis en place de nouvelles installations de chauffage à Mt de Marsan, Saint-Pierre du Mont et Tarnos. 683 ménages étaient concernés.

Figure 5 - Bilan de la réhabilitation dans les communes (1998- source D.D.E.)

Bassin	Nombre de logements
Sud adour	8
Mont de Marsan	3
Littoral sud	4
Haute Lande	3
Total	18

Globalement, sur l'utilisation des aides à la pierre dans le parc public, au plan local, la D.D.E. dresse un bilan mitigé de ces dispositifs de financement. La critique porte notamment sur la complexité des opérations de montage financier qui leur sont attachés. En effet, la subvention de l'Etat ne couvrant qu'une partie de la dépense, la recherche d'autres financeurs tels que les collectivités locales, les C.I.L. (Comités Interprofessionnels du Logement)...s'avère indispensable.

Or, si la multiplication des sources de financement contribue à diversifier l'offre dans le sens de la restauration d'une offre de logements à bon marché, cette évolution se fait au prix de la segmentation forte du marché.

1.2.2 Les aides à la pierre dans le parc privé.

Le soutien à l'offre de logements dans le parc privé est piloté essentiellement par la délégation départementale de l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (A.N.A.H.). L'A.N.A.H. est un établissement public administratif créé en 1971. Ses délégations départementales ont pour mission d'instruire des demandes de subventions de bailleurs privés. Elle dispose de deux outils majeurs pour assurer le financement des opérations de développement et d'amélioration de l'offre dans le parc privé: les Programmes Sociaux Thématiques et les aides de l'A.N.A.H. à caractère social.

En outre, le dispositif financier de développement du parc privé peut s'appuyer sur des aides incitatives sur le plan fiscal.

1.2.2.1 Le dispositif juridique existant.

En premier lieu, ce dispositif peut s'appuyer sur les **Programmes Sociaux Thématiques (P.S.T.)**. Institués par la loi du 31 mai 1990, ils proposent des mesures incitatives aux propriétaires privés pour la réhabilitation de logements de plus de 15 ans afin d'accueillir des personnes défavorisées.

Le P.S.T. est un outil de la politique locale de l'habitat. Il se déroule dans le cadre d'une convention passée entre l'Etat, l'A.N.A.H. et une ou plusieurs collectivités territoriales. Ils ont ainsi vocation à s'articuler avec toute autre action locale conduite par l'Etat ou les collectivités territoriales, comme par exemple, le P.D.A.L.P.D. En contrepartie de la subvention allouée, qui peut atteindre jusqu'à 65% du total des travaux subventionnables, les bailleurs s'engagent à louer le logement à des personnes visées par le plan départemental, pour une durée déterminée. En effet, ces logements ont la particularité de s'adapter aux ressources des plus démunis: ils ouvrent droit à l'A.P.L. et visent des locataires dont les revenus ne dépassent pas 60% du plafond des ressources habituel pour prétendre à un logement H.L.M.

Les P.S.T. traduisent donc la diversification de l'action sociale de l'A.N.A.H. et permettent la production, dans le parc privé, d'une offre de logements comparable au P.L.A.L.M. dans le parc public. Ainsi, par exemple, les critères d'éligibilité sont identiques à ceux du P.L.A.L.M. pour le logement social.

Par ailleurs, le dispositif comporte des **aides de l'A.N.A.H. à caractère social**. En effet, à côté du P.S.T., l'A.N.A.H. a développé une gamme diversifiée d'aides pour offrir des solutions adaptées aux publics en difficulté: financement de travaux à des associations pratiquant la sous-location avec bail glissant ou à des locataires à conditions modestes désireux d'améliorer le confort de leur logement.

Enfin, ce dispositif s'articule autour de trois types d' **exonérations fiscales tendant à mobiliser le parc privé**.

En premier lieu, la loi du 31 mai 1990 a introduit le bail à réhabilitation pour permettre à un propriétaire privé de remettre un logement sur le marché locatif en confiant les travaux d'amélioration nécessaires à un preneur, tout en bénéficiant au terme du bail de ces améliorations. Le preneur du bail à réhabilitation (organisme d'H.L.M., S.E.M., collectivité locale ou association agréée) réalise et

finance les travaux et gère pendant la durée du bail (12 ans minimum) la location à vocation sociale du logement. La loi du 29 juillet 1998 stipule l'exonération des revenus représentés par les travaux réalisés durant le bail.

En second lieu, pour les familles défavorisées, les opérations d'acquisition-amélioration de locaux existants offrent des opportunités intéressantes pour dégager une offre nouvelle de logements souvent bien situés¹⁰. La loi de mai 1990 et deux autres lois de 1992 et 1994, avaient permis aux départements, aux régions et aux communes de voter une exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements anciens acquis avec l'aide de l'Etat, ainsi que pour ceux qui font l'objet d'un bail à réhabilitation. La loi du 29 juillet 1998 va plus loin en instaurant de plein droit l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements acquis avec le concours financier de l'Etat, ainsi que les logements conventionnés, améliorés avec une aide de l'A.N.A.H. par des organismes agréés et affectés au logement, temporaire ou pérenne de personnes défavorisées.

En troisième lieu, depuis la loi de 1990, les propriétaires louant des logements à des bénéficiaires du R.M.I., à des étudiants boursiers ou à des associations agréées sous-louant à des personnes défavorisées, sont exonérés d'impôts sur les revenus fonciers correspondants pendant une période de trois ans renouvelable, sous réserve que le prix de la location reste inférieur à un plafond fixé par décret.

1.2.2.2 Bilan du dispositif départemental.

En termes chronologiques, un premier P.S.T. pour le logement des jeunes a été lancé en 1991 sur l'agglomération de Dax, avec un objectif de réhabilitation de 50 logements. Cette opération n'a cependant permis la réhabilitation que de 4 logements.

Un second P.S.T. en faveur du logement des plus démunis a été lancé au même moment pour cette même agglomération dacquoise. Prévue pour un objectif de 20 logements, cette opération a conduit à la réalisation de 23 logements.

Le troisième P.S.T., a été défini, pour l'échelon départemental, en 1993, en faveur du logement des plus démunis. Sa mise en œuvre a été décidée, dans le cadre du P.D.A.L.P.D. signé le 7 juin 1991, par une convention Etat / Conseil Général des Landes / A.N.A.H. datée du 4 août 1994. En contrepartie de ces aides financières, les propriétaires s'engageaient à :

- ✓ Louer des logements du P.S.T. pendant une durée minimale de 10 ans à des personnes dont les ressources ne dépassent pas les plafonds définis pour le P.L.A.I. et respecter les plafonds de loyers réglementaires pour le même type de P.L.A.
- ✓ Conventionner ces logements et signer une convention de tiers-payant de l'A.P.L.

Lancé en 1994 pour une durée de 3 ans, prorogée de 1 an, le P.S.T. départemental visait l'amélioration de 100 logements locatifs privés, concernant prioritairement les zones où les besoins de logements à faibles loyers étaient les plus importants (zone urbaine de la côte Sud, agglomérations

¹⁰ Cf. mesures disponibles dans le cadre des aides à caractère social de l'A.N.A.H.

dacquoise et montoise, zones agglomérées d'une ville ou d'un bourg offrant un niveau de service significatif). L'A.N.A.H. intervenait au taux de 70% pour les travaux et la maîtrise d'œuvre. Le Conseil général apportait une aide complémentaire pour une partie des travaux dont le coût est supérieur aux plafonds A.N.A.H., et pour les honoraires de maîtrise d'œuvre correspondants. Son taux d'intervention était de 10% (20% pour les travaux réalisés par une entreprise d'insertion).

Cette opération a permis d'améliorer 114 logements dont 84 logements vacants réaffectés et 30 logements avec maintien des occupants dans les lieux.

Il convient par ailleurs de préciser l'utilisation des aides de l'A.N.A.H. au plan départemental. Celles-ci sont attribuées dans la limite d'une enveloppe allouée au département par la direction de l'Agence après répartition opérée conjointement par le Préfet de Région et le Directeur Territorial Ouest de l'A.N.A.H. Son montant est fixé en fonction du poids du locatif privé de plus de 15 ans, des besoins présentés et des réservations opérées lors de la signature de conventions d'OPAH et de P.S.T. Pour l'année 1998, la dotation affectée en début d'année a été de 15,5 millions de francs (dotation stable depuis 1993).

Au total, 316 dossiers ont été agréés par la commission départementale, qui correspondaient à 415 logements conventionnés. 25 dossiers (soit 7,3% des décisions) ont été rejetés. Il convient de noter que 78% des dossiers agréés ont concerné des immeubles dans des communes de moins de 5000 habitants. Ceux-ci ont représenté 82,5% des crédits consommés.

Les crédits mobilisés en O.P.A.H. ont représenté 18,7% de l'ensemble des crédits consommés et ceux en P.S.T. 5,9% soit au total 24,9% pour des opérations menées en partenariat avec des collectivités locales.

La répartition des crédits par bassin d'habitat s'établit comme suit:

Bassin	Logements améliorés		Dont logements remis sur le marché	
	1997	1998	1997	1998
Dax Tartas	67	52	35	26
Mont de Marsan	74	44	57	33
Littoral Sud	33	37	22	54
Littoral Nord	20	14	15	11
Haute Lande	52	50	31	27
Sud Adour	90	92	51	56
Total	336	289	211	177

Figure 6 - Répartition des crédits consommés en O.P.A.H. et P.S.T. (1998- source D.D.E.)

L'essentiel des crédits consommés pour l'amélioration des logements porte donc sur des zones rurales (Sud Adour et Haute Lande). Ce processus met l'accent sur la qualité médiocre de l'habitat en milieu rural.

Le deuxième axe fort de la politique en faveur de l'insertion par le logement porte sur les aides à la personne, qui doivent être complémentaires et accompagner les mesures de soutien du développement de l'offre.

2 LES AIDES À LA PERSONNE DOIVENT CONTRIBUER AU SOUTIEN DES MÉNAGES DANS LEUR DÉMARCHE D'INSERTION PAR LE LOGEMENT.

Ces aides à la personne consistent dans des mesures de solvabilisation classiques de type aides au logement renforcées par la mise en place du F.S.L. avec la loi du 31 mai 1990. A ces mesures classiques de solvabilisation se sont progressivement ajoutés des dispositifs prenant en compte des problématiques connexes au logement.

2.1 DES MESURES DE SOLVABILISATION DES MÉNAGES.

Les actions de solvabilisation sont devenues prioritaires au lendemain de la réforme du financement du logement social, opérée en 1977, du fait de l'infléchissement de l'intervention de l'Etat dans ce domaine.

Elles le restent encore aujourd'hui dans la mesure où la montée des phénomènes de précarité limite les capacités financières des ménages.

Aux mesures classiques de solvabilisation constituées par les aides au logement, la loi Besson du 31 mai 1990 est venue rajouter un dispositif spécifique, uniquement destiné aux bénéficiaires du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées: le Fonds de Solidarité pour le Logement.

2.1.1 Un dispositif de "droit commun": les allocations logement.

2.1.1.1 Dispositif juridique existant.

Les aides au logement sont liquidées par la Caisse d'Allocation Familiale (C.A.F.). Elles sont constituées par trois types d'aides, attribuées sous conditions de ressources, mais dans des conditions différentes.

L'Aide Personnalisée au Logement (A.P.L.) s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou d'âge des occupants, à un parc de logement déterminé. Ainsi, sur le champ de l'accession à la propriété, sont concernés les logements financés en prêts aidés par l'Etat ou en prêts conventionnés. De même, pour le secteur locatif, sont concernés les logements conventionnés

financés en P.L.A. ou en prêts conventionnés ou avec des subventions de l'A.N.A.H. Son financement est assuré par le Fonds National de l'Habitat.

L'Allocation Logement Familiale (A.L.F.) est attribuée aux personnes isolées et aux couples ayant des enfants à charge ou des ascendants ou des parents infirmes ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge mariés depuis moins de cinq ans. Cette aide est financée intégralement par la sécurité sociale.

L'Allocation Logement à caractère Social (A.L.S.) est attribuée à des catégories de personnes autres que les familles et caractérisées par un niveau modeste de ressources. Elle est financée par le Fonds National d'Aide au Logement alimenté par l'Etat et une cotisation des employeurs.

2.1.1.2 Bilan de l'utilisation de ces aides dans le département des Landes.

En 1998, la C.A.F. des Landes et la caisse de M.S.A. ont accordé des allocations logements et des A.P.L. à leurs bénéficiaires pour un montant global de 337,5 millions de francs.

Organismes	A.P.L.	A.L.S.	A.L.F.	TOTAL
C.A.F.	120,86	92,18	81,8	294,84
M.S.A.	14	22,43	6,23	42,66
Total	134,86	114,61	88,03	337,5

Figure 7 - Répartition des montants par type d'aides (en millions de francs).

Aides	1995	1996	1997	1998
A.P.L.	134,56	134,67	135,46	134,86
A.L.S.	110,64	110,60	111,28	114,61
A.L.F.	83,65	84,22	85,90	88,03
TOTAL	328,86	329,49	332,64	337,5

Figure 8 - Evolution 1995/1998 des montants (source D.D.E.).

La progression du total des aides attribuées n'est que de 1,5% entre 1997 et 1998, sensiblement autant qu'entre 1996 et 1997.

Ces allocations présentent un impact relatif par rapport à l'accès au logement des personnes démunies. Ainsi, les conditions d'ouverture des droits, qui ne prévoyaient traditionnellement le versement qu'à compter du deuxième mois d'occupation du logement, constituaient une difficulté

majeure pour l'accès au logement de ces publics. Les articles 44 et 45 de la loi de lutte contre les exclusions¹¹ ouvrent cependant de nouvelles perspectives sur ce champ: ils permettent aux personnes qui bénéficient indirectement d'une aide au logement par le biais du versement de l'A.L.T. à l'association qui les hébergeait, de percevoir l'A.P.L., l'A.L.F ou l'A.L.S. dès le premier jour du mois d'entrée dans leur nouveau logement.

Si l'efficacité des aides au logement paraît donc relative par rapport à l'accès au logement, il semble qu'elles contribuent plus largement au maintien dans les lieux. En effet, l'instauration du tiers-payant autorise le bailleur à percevoir directement l'allocation logement à la place du bénéficiaire, qui n'est alors tenu qu'au paiement du loyer résiduel.

Pour pallier les insuffisances des aides au logement classiques, la loi Besson du 31 mai 1990 a instauré le Fonds de Solidarité pour le Logement (F.S.L.).

2.1.2 Un dispositif de soutien de l'insertion par le logement: le F.S.L.

La loi définit l'objet du F.S.L. mais ses règles d'organisation et de fonctionnement ont été abandonnées aux acteurs locaux.

2.1.2.1 Objet du F.S.L.

En vertu de l'article 6 de la loi du 31 mai 1990, le F.S.L. constitue le levier financier et social du P.D.A.L.P.D. Sur le volet financier, il constitue donc un dispositif d'allocation d'aides financières pour l'accès ou le maintien dans le logement. Il s'enrichit d'un volet social au travers de l'accompagnement social lié au logement (A.S.L.L.), qui conditionne bien souvent l'efficacité des autres actions. Son but est de garantir l'insertion durable des personnes concernées dans leur habitat. Son contenu est défini par la circulaire du 7 décembre 1990; la gestion convenable du budget consacré au logement, l'utilisation normale du logement et des parties communes, l'instauration ou l'amélioration des relations avec le voisinage et l'accès aux services publics en sont les axes majeurs.

La loi du 29 juillet 1998 précise le cadre d'organisation des F.S.L. Afin d'assurer une homogénéisation des pratiques, elle ouvre ainsi la possibilité aux F.S.L. de se constituer en G.I.P. (groupement d'intérêt public) et de disposer en conséquence du statut de personne morale, de mettre en place des règles comptables communes et de créer un plafond obligatoire des frais de fonctionnement du F.S.L. Par ailleurs, afin d'assurer l'équité territoriale, cette même loi a fixé des principes de fonctionnement: toutes les demandes déposées doivent être instruites, et seuls les critères de niveau de ressources et d'importance des difficultés rencontrées par les demandeurs sont à retenir pour décider ou non de l'intervention du F.S.L. Cette disposition vise en particulier à écarter

¹¹ circulaire DSS/4A n°98109 du 3 octobre 1998 relative à l'ouverture des droits à l'allocation logement et à l'allocation personnalisée au logement.

toute condition restrictive tenant à l'obligation d'une résidence préalable dans le département. Le même souci d'équité a conduit à instaurer une obligation pour le F.S.L. de faire connaître aux demandeurs concernés les motifs des décisions de refus.

2.1.2.2 Bilan du fonctionnement du F.S.L. dans le département.

Le F.S.L. prend en compte exclusivement le secteur locatif, c'est-à-dire les locataires des parcs publics et privés. Il doit couvrir l'ensemble de la population du département. Cependant, dans les Landes, les bénéficiaires du R.M.I. ne rentrent pas dans le public couvert puisqu'ils bénéficient d'une aide équivalente dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion. Ainsi, en 1998, le volet logement du P.D.I. a permis la prise en charge de 1430 bénéficiaires (+24,56% par rapport à 1997) du R.M.I. soit 24,7% du nombre total d'allocataires dans le département. Dans ce cadre, par exemple, 6 familles ont bénéficié d'aides à "l'amélioration du cadre de vie" pour un montant total de 23 123 F (+145,3%); 418 personnes ont par ailleurs bénéficié d'aides visant à "faciliter l'accès au logement" pour un montant de 1 345 579 F (-15,6%). Il faut noter en outre que les jeunes de moins de 25 ans ne bénéficient du F.S.L. que depuis octobre 1998, date de la mise en conformité du règlement intérieur avec les dispositions de la loi de lutte contre les exclusions qui prend en compte les personnes isolées. Jusque là, ils pouvaient prétendre à une aide au logement du même type dans le cadre du F.A.J.

Pour ce qui est de l'organisation locale, **l'instance de décision** se réunit trois fois par an sous la présidence conjointe du Préfet et du Président du Conseil Général. Cette instance statue sur le budget, le règlement intérieur, les dossiers de contentieux et les demandes de recours suite à une décision prise en commission.

La commission d'attribution des aides individuelles se réunit tous les mois. Elle est chargée de statuer sur les demandes d'aide individuelles: aides à l'installation à titre dérogatoire, aides aux impayés de loyer, aides spécifiques. Elle rend compte semestriellement à l'instance de décision du FSL.

La gestion financière et comptable du FSL est confiée à la C.A.F. Celle-ci, payeur unique du dispositif, reçoit la dotation de l'Etat et la participation des autres partenaires financiers. Elle assure également le secrétariat de la commission et présente à l'instance de décision un rapport annuel d'activité.

Le montant total des crédits engagés s'élève à 4 106 588 F pour 1998, contre 2 719 806,94 F en 1997. Pour 1999, le budget prévisionnel s'élève à 4 738 372 F, abondé notamment, pour un montant de 1 300 000 F chacun par l'Etat et le Conseil Général et de 500 000 F par la C.A.F.

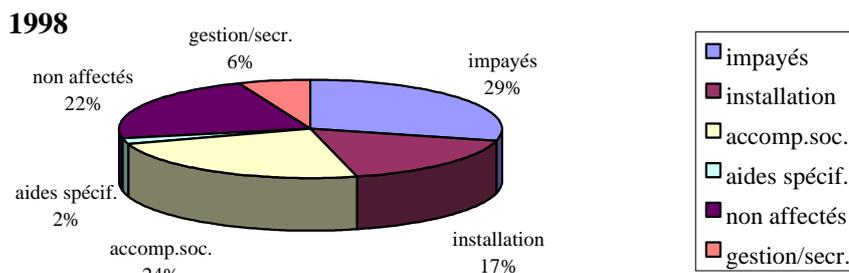


Figure 9 - Structure budgétaire globale pour 1998 (source C.A.F.).

Pour les **aides à l'installation**, en 1998, 357 dossiers (+27,5% par rapport à 1997) ont été présentés pour 311 accords (+35,2% par rapport à 1997) et 46 refus (-8% par rapport à 1997). Ainsi, en 1998, le total des aides attribuées s'élève à 1 039 739,90 francs (+ 30,15% par rapport à 1997) réparties comme suit:

- ✓ Dépôts de garantie pour 578 003,48 F (+41,11%).
- ✓ Premier mois de loyer pour 439 906,69 F (+18,01%).
- ✓ Frais d'agence pour 20 278,85 F (+49,89%).
- ✓ Ouvertures de compteur pour 1551 F (-45,82%).

L'augmentation du nombre de demandes examinées au titre des aides à l'installation, en 1998, peut s'expliquer, tout au moins en partie, par la mise en conformité du règlement intérieur du F.S.L. avec la loi de lutte contre les exclusions, ce qui a permis d'intégrer entre autres les personnes sans enfant à charge parmi les bénéficiaires. Presque 60% des personnes ayant obtenu une aide à l'installation sont des ménages sans enfant ou avec un seul enfant à charge.

Par contre, l'une des lacunes importantes du F.S.L. eu égard aux difficultés à mobiliser les bailleurs privés au plan local peut résider dans le fait que les aides à l'installation ne comprennent pas les dépôts de caution et de "loyers d'avance". Or cette absence remet en cause l'objectif d'aide à l'accès au logement pour les personnes en difficulté.

Pour les **impayés de loyer**, en 1998, 327 demandes ont été présentées (-5,22% par rapport à 1997) pour 238 accords (-9,85%) et 52 refus (+92,59%). Le montant total des aides attribuées s'élève, pour la même année, à 1 384 745,13 francs (-20,96%) réparties comme suit : 637 084,83 F pour le secteur public (+13,95%) et 747 660,30 (-37,32%) pour le secteur privé.

Le taux de bénéficiaires est passé de 76,52% à 72,78%. La proportion des aides attribuées par rapport au montant d'impayés présenté a progressé de 6,02%.

On constate plus particulièrement que le montant des aides attribuées aux locataires du parc public a augmenté de presque 14%. Ce constat peut nous amener à nous interroger sur l'efficacité du peuplement du parc public et plus particulièrement de l'adéquation entre les ressources des ménages concernés et le niveau des loyers qui leur sont proposés (cf. infra).

Les **aides spécifiques** recouvrent d'une part des aides individuelles (par exemple travaux d'adaptation pour les personnes handicapées), d'autre part, le financement de nuitées d'hôtel gérées par le C.I.D.F. (Centre d'Information sur les Droits de la Femme) et l'association L.I.S.A.

Concernant les aides individuelles, en 1998, 9 demandes ont été présentées (-30,76% par rapport à 1997) pour 2 accords (-60%) et 7 refus. Le montant total des aides attribuées s'élève, pour la même année, à 14 382,80 francs (-76,95% par rapport à 1997). On peut ici par ailleurs regretter que le F.S.L. ne se saisisse pas des problèmes d'adaptation des logements vétustes ou insalubres.

Concernant les nuitées d'hôtel, en 1998, le C.I.D.F. a reçu une subvention de 20 000 Francs du F.S.L. (+33,33% par rapport à 1997) pour un total de nuitées d'hôtels réalisées de 88 (+41,93%) et un nombre de personnes hébergées de 33 (-38,88%) et un montant total de dépenses de 18 603 F. Pour sa part, l'association L.I.S.A. a reçu pour 1998 une subvention de 20 000. Elle a ainsi financé 255 nuitées (+193,10%) qui ont permis d'héberger 137 personnes (+77,92%). Ainsi, le montant total des dépenses s'élève à 24 620 F (+151,51% par rapport à 1997), soit un total supérieur à la subvention initiale. Cette augmentation croissante peut être significative des difficultés du dispositif de droit commun d'accueil et d'hébergement puisque cette même association gère par ailleurs les deux C.H.R.S. de l'agglomération montoise.

Dans le département des Landes, l'**accompagnement social lié au logement** dans le cadre du F.S.L. est assuré par cinq organismes:

- ✓ la Maison du Logement à Dax qui reçoit, à ce titre, une dotation de 150 000 Francs en 1998.
- ✓ la Direction de la Solidarité Départementale (D.S.D.), service d'action sociale du Conseil Général, qui reçoit à ce titre, une dotation de 220 000 Francs en 1998.
- ✓ la C.A.F. qui reçoit, à ce titre, une dotation de 153 000 francs en 1998.
- ✓ le F.J.T. de Tarnos pour une dotation de 60 000 francs en 1998.
- ✓ l'association L.I.S.A., de Mont de Marsan pour une dotation de 100 000 francs en 1998.

En termes de masses financières, avec un total de 683 000 Francs d'aides attribuées en 1998, on remarque une légère baisse (- 5,13%) des montants attribués par rapport à 1997. L'analyse comparative et qualitative de cette activité est, en revanche, rendue très difficile, du fait de l'absence de bilans normalisés et uniformes pour l'ensemble des cinq opérateurs. Néanmoins, il semble que l'on puisse considérer que l'accompagnement social réalisé par les intervenants traditionnels sur le champ de l'insertion par le logement (L.I.S.A ou la Maison du Logement, F.J.T. de Tarnos) s'inscrit plus dans l'objectif de cette activité, que celui réalisé par des organismes dont ce n'est pas la vocation principale (C.A.F, D.S.D.). De façon générale, l'évaluation des crédits d'accompagnement social fait défaut: le Conseil Général, par exemple, ne rend pas compte de ses actions d'accompagnement social.

Au-delà de ces mesures de solvabilisation, le dispositif d'insertion par le logement s'est enrichi d'aides à la personne tendant à prendre en charge des problématiques spécifiques liées au logement.

2.2 LA PRISE EN COMPTE DE PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES LIÉES AU LOGEMENT.

Ce volet du dispositif d'insertion par le logement s'est développé de façon récente dans le cadre d'une prise de conscience des pouvoirs publics quant aux inadaptations des dispositifs traditionnels aux situations de difficulté sociales et de précarité.

2.2.1 La diversification des aides financières liées à l'accès ou au maintien dans le logement.

Dépassant la stricte problématique de l'accès au logement sur un plan financier, les pouvoirs publics ont développé une série de dispositifs financiers prenant en compte les difficultés liées au logement.

2.2.1.1 La Section Départementale des Aides Publiques au Logement (S.D.A.P.L.).

L'article 37 de la loi n°94-624 du 21 juillet 1994 instaure une S.D.A.P.L., présidée par le préfet dans chaque département. Elle est compétente pour:

- ✓ Décider du maintien du versement de l'A.P.L. lorsque le bénéficiaire ne règle pas la part de dépense de logement restant à sa charge.
- ✓ Statuer sur les demandes de remises de dettes présentées à titre gracieux par les bénéficiaires de l'A.P.L. en cas de réclamation d'un trop-perçu effectué par l'organisme payeur.
- ✓ Statuer sur les contestations des décisions des organismes ou services chargés du paiement de l'A.P.L. ou de la prime de déménagement.

	1996	1997	1998
Impayés en accession	326	314	270
Impayés en locatif	553	620	783
Remises de dettes	306	229	224

Figure 10 - Evolution des décisions de la S.D.A.P.L. (1996-1998 / source D.D.E.).

Le nombre de situations d'impayés de loyers est en constante augmentation (+44% entre 1996 et 1998); cette tendance peut être symptomatique d'un décalage entre des montants de loyers importants et les ressources des locataires.

2.2.1.2 Le Fonds d'Aide aux Accédants en Difficulté (F.A.A.D.).

Ce fonds a été mis en place en 1988 pour faciliter le remboursement d'emprunts contractés par les bénéficiaires de Prêts d'Accession à la Propriété (P.A.P.) entre le 1^{er} janvier 1981 et le 28 janvier 1988.

Ce fonds, alimenté par les crédits du Ministère du Logement, est géré, dans les Landes, par le Conseil Général alors que dans d'autres départements, cette gestion est assurée par la C.A.F.

En 1996, 27 dossiers ont été présentés dont 9 ont fait l'objet d'une aide. En 1997, 25 dossiers ont été présentés dont 15 ont fait l'objet d'une aide. Enfin, en 1998, 25 dossiers ont été présentés pour 18 aides ou remises de délais accordées.

2.2.1.3 Un dispositif connexe : le Fonds d'Aide aux Impayés d'Energie (F.A.I.E.).

La loi du 29 juillet 1992 relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, prévoit que toute personne ou famille en situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'énergie. En effet, l'interruption de la fourniture de ce type de services essentiels pour des personnes dans l'impossibilité de faire face à leurs dépenses, met en danger les familles, notamment lorsqu'il y a des enfants.

Dans le département des Landes, une commission composée de représentants de l'Etat et de l'ASSEDIC, d'EDF-GDF et dont le secrétariat est assuré par la D.D.A.S.S., attribue des aides financières afin de garantir l'accès ou le maintien de l'alimentation en électricité et gaz aux personnes démunies. Les aides sont versées directement à EDF-GDF (ou à la régie municipale d'Aire sur l'Adour) pour les personnes concernées. Le volet financier peut être complété d'un volet pédagogique.

Au plan local, ce dispositif fonctionne effectivement sur ce mode depuis 1996.

	DEMANDES	ACCORDS	DEPENSES
1996	291	Non renseigné	213 462
1997	378	276	231 811
1998	659	526	464 672

Figure 11 - Bilan du F.A.I.E. (1996-1998 / source D.D.A.S.S.).

L'augmentation importante des demandes et des aides attribuées semble plus liée à la montée en charge de ce dispositif récent qu'à une augmentation des besoins ou des difficultés de la population.

Les allocataires du R.M.I. bénéficient d'une aide équivalente dans le cadre du PDI, attribuée sous forme d'aides financières sur décision de la Commission Locale d'Insertion. Seuls ceux qui cumulent ASSEDIC et R.M.I. bénéficient du F.A.I.E. en complément de l'aide attribuée dans le cadre du P.D.I.. A partir de 1999, une aide du même type concernant les impayés d'eau des bénéficiaires du R.M.I. a été créée dans le cadre du P.D.I. En 1998, 1006 ménages ont été aidés (+51,7% par rapport

à 1997) pour un montant total d'aides de 812 822 F (+ 26,22% par rapport à 1997) représentant un montant moyen d'aide de 807,97 F (soit – 16,9% par rapport à 1997).

Dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, le dispositif F.A.I.E. devrait être étendu à court terme aux impayés d'eau et de téléphone.

Le développement de dispositifs tels que le F.A.I.E. va dans le sens d'un renforcement de la politique d'insertion par le logement au-delà des seules problématiques de l'accès et du maintien dans le logement. L'objectif d'insertion passe aussi par la garantie d'un droit au logement fondé sur un véritable **droit à l'habitat** pour les personnes en difficulté. Cette volonté s'est concrétisée récemment par le développement d'aides à la personne sans caractère strictement financier.

2.2.2 Le développement d'aides à la personne sans caractère financier.

Ces dispositifs tendent à prendre en compte les difficultés spécifiques des personnes visées par la politique d'insertion par le logement. Il s'agit soit de procédures générales applicables aux dispositifs traditionnels soit de procédures spécifiques adaptées à un public particulier.

2.2.2.1 L'accent sur l'intermédiation locative.

Si les dispositifs financiers et les moyens d'actions se sont développés pour accroître l'offre de logements destinés aux plus démunis, il est rapidement apparu nécessaire de se doter d'outils pour instrumenter tous ces moyens, les faire connaître aux propriétaires et les aider au montage de projets.

La loi du 29 juillet 1998 reconnaît le secteur associatif comme acteur à part entière du logement des personnes défavorisées en reconnaissant et en pérennisant plus particulièrement leurs activités de médiation locative. Elle prévoit ainsi, dans son article 40¹², une aide qui a vocation à être attribuée aux associations et aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, qui louent des logements en vue de leur sous-location à des ménages défavorisés, ou encore lorsqu'elles exercent la gestion de logements occupés par des ménages défavorisés pour le compte de propriétaires privés. L'action associative garantit alors le paiement des loyers pour le bailleur et s'avère particulièrement décisive pour convaincre les propriétaires du parc privé.

Cette mesure repose sur une aide forfaitaire par logement versée par l'Etat aux organismes agréés préalablement par le Préfet pour exercer ces activités de médiation locative et qui ont conclu une convention avec l'Etat. Cette mesure peut s'appliquer également pour les sous-locations de logements du parc public, notamment dans le cadre des baux glissants.

Il convient de signaler que le statut du sous-locataire en logement H.L.M. ou conventionné est également renforcé par la loi de lutte contre les exclusions. Ainsi, le statut du sous-locataire de ce type de logement sera désormais assimilé à celui d'un locataire de droit commun.

¹² Décret n°98-1029 du 13 novembre 1998 et circulaire UHC/IUH/31 n°98-105 du 20 novembre 1998.

Par conventions, l'OPDHLM et l'Office Public Municipal de Dax ont réservé chacun 4 logements HLM, respectivement à l'association L.I.S.A. et à la Maison du Logement. Ces logements, prélevés sur le contingent préfectoral, sont loués aux associations pour leur permettre de reloger les ménages qu'elles hébergent, au moyen d'une sous-location à leur profit. Ces ménages peuvent, au terme d'un délai de 6 mois, devenir locataires directs des offices. Dans ce cas, la réservation de 4 logements est reconstituée.

La Maison du Logement, dont la vocation initiale est de réaliser de la médiation locative a conclu avec le Préfet une convention triennale portant sur 79 logements. L'association L.I.S.A. a quant à elle conclu une convention pour deux appartements.

2.2.2.2 Une approche spécifique en fonction du public visé.

Dans le sens d'une approche la plus pragmatique possible des difficultés liées au logement, les pouvoirs publics ont contribué à développer des dispositifs spécifiques à des publics particulièrement vulnérables.

Les **gens du voyage** sont le premier public faisant l'objet d'une prise en charge spécifique par rapport au logement, envisagée dans le cadre d'une démarche d'insertion globale et multidimensionnelle. Ainsi, l'article 28 de la loi Besson du 31 mai 1990 complété par la circulaire du 16 octobre 1991 et celle du 16 mars 1992, contraint d'une part, les communes de plus de 5000 habitants à prévoir "les conditions de passage et de séjour des gens du voyage sur son territoire, par la réservation de certains terrains réservés à cet effet", et d'autre part, le Préfet et le Président du Conseil Général à établir un schéma départemental.

Dans le département des Landes, le schéma départemental a été approuvé le 24 juin 1996. Le diagnostic préalable établi à cette occasion faisait apparaître deux types de circulation des nomades dans les Landes. Dans l'intérieur du département, les nomades sont semi-sédentarisés et les difficultés qu'ils rencontrent relèvent plus de leur faible solvabilité et de la fragilité de leur situation au plan de l'hygiène, de la santé et de la scolarité que des capacités d'accueil existantes; sur la côte landaise et le long de la RN10, la fréquentation est estivale, de courte durée, rythmée par les manifestations religieuses et l'intérêt touristique du littoral et par conséquent, les problèmes relevés tiennent essentiellement au déficit des capacités de stationnement.

Le schéma a contribué à la mobilisation des communes et à la création ou l'extension d'aires de stationnement à Saint Paul les Dax (2 aires créées) dans le cadre de la Communauté de Communes, à Mont de Marsan (une aire créée et une aire étendue et aménagée), à Labenne, Labouheyre, Capbreton, Saint Vincent de Tyrosse, Vieux Boucau, Soustons et Aire sur l'Adour.

Par ailleurs, entre fin 1996 et fin 1998, le dispositif départemental d'accueil des gens du voyage disposait, conformément aux orientations retenues par le schéma, d'un « référent gens du voyage ». Sa mission était de favoriser l'insertion de ce public par la mise en œuvre d'actions spécifiques et il constituait l'interface entre les différents partenaires impliqués dans

l'accompagnement de ce public. A terme, ce volet du dispositif devrait à nouveau être pris en charge grâce à la création de deux postes de référents.

Toutefois, au-delà de ce bilan quantitatif, aucune évaluation qualitative n'a réellement été menée. Il semble néanmoins que les communes sont réticentes vis-à-vis de la perspective d'avoir à réaliser des travaux pour des aires d'accueil, compte tenu de l'opposition fréquente des administrés et des riverains. De même, le portage politique de ce dossier reste faible de la part du Conseil Général ou au niveau intercommunal.

Les **jeunes** font également l'objet d'une prise en charge spécifique. Dès 1955, les Foyers de Jeunes Travailleurs (F.J.T.) sont créés afin de répondre à un besoin de logement temporaire pour les jeunes les plus éloignés du domicile familial. Ils sont régis par la réglementation du Code de la Construction et de l'Habitat relative aux logements-foyers (R351 et R353) et la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales. Ils prennent en charge des services d'insertion complémentaires au logement dans les domaines de la santé, de la formation, de la vie professionnelle, sur la base d'un projet pédagogique pour apporter un soutien éducatif aux jeunes résidents. Le département des Landes compte trois F.J.T.: un à Mont de Marsan, un à Dax et un à Tarnos.

Plus récemment, se sont développés des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (C.L.L.A.J.). Il s'agit de regroupements des partenaires locaux concernés par le logement des jeunes, constitués en associations. Le C.L.L.A.J. a vocation à concourir à la définition et à la mise en œuvre d'une politique globale et concertée du logement des jeunes sur un territoire. D'une part, il est chargé de l'accueil et propose aux jeunes un lieu d'écoute, d'information et d'orientation concernant toutes les questions du logement. D'autre part, il offre des services au jeune dans sa recherche de logement. S'il n'existe aucun C.L.L.A.J. identifié comme tel dans le département, la Maison du Logement assure, de fait, le même rôle sur l'agglomération dacquoise.

De plus, sans formaliser l'action sous le statut juridique d'un C.L.L.A.J., les territoires du Seignanx et de Maremne (sud-ouest du département), ont été retenus, en 1997, par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, en accord avec le réseau des P.A.C.T.-A.R.I.M., pour mener une action en faveur du logement des jeunes. Cette action s'inscrit dans le cadre des objectifs de la convention d'objectif nationale qui vise notamment à mettre en place une politique "Habitat des jeunes" dans des sites en partenariat entre les P.A.C.T.-A.R.I.M. et les D.D.A.S.S. et à participer au développement des C.L.L.A.J. en liaison avec les acteurs de l'insertion professionnelle. Au plan local, un diagnostic préalable a été établi et doit mener, à terme, à la conclusion d'un "Charte du Logement des Jeunes en Maremne et Seignanx". Celle-ci sera signée par les collectivités locales du territoire d'étude et contresignée par l'Etat, le Conseil Régional, la C.A.F. et la M.S.A. et permettra de formaliser la concertation qui s'instaure en ce domaine entre les pouvoirs publics. Cette procédure permettra de valider le programme de la politique du logement des jeunes de ce territoire qui sera intégré au P.L.H. (Programme Local de l'Habitat) du Seignanx.

Cette action très localisée territorialement est cependant caractéristique d'une problématique fortement ressentie au plan départemental. En revanche, le mode opératoire choisi pour la prise en

charge est plus exceptionnel et traduit la difficulté des pouvoirs publics à se saisir d'une demande souvent inexprimée de la part de ce public.

Ainsi, la politique en faveur de l'insertion par le logement s'inscrit au carrefour de plusieurs logiques complémentaires alliant à la fois aides à la pierre et aides à la personne, accueil d'urgence et "accueil durable" ou accompagnement, dispositifs à caractère général et dispositifs spécifiques, autant d'outils visant à prendre en compte les difficultés multidimensionnelles des publics visés.

A l'instar du cadre réglementaire existant, le dispositif landais présente donc un potentiel de réponse relativement diversifié.

Cependant, la position stratégique de la politique du logement aux points de vue politique, économique ou social contraint fortement l'efficacité du dispositif d'insertion par le logement landais.

**DEUXIÈME PARTIE: L'INSERTION PAR LE
LOGEMENT DANS LES LANDES SOUFFRE
CEPENDANT D'UNE OFFRE INSUFFISAMMENT
DIVERSIFIÉE AU REGARD DES SPÉCIFICITÉS
LOCALES.**

Si en termes réglementaires, l'offre d'insertion par le logement s'est progressivement diversifiée, il convient de tenter d'évaluer la pertinence de l'appropriation qui en a été faite au plan local.

Or, il semble que des dysfonctionnements importants dans le pilotage départemental du dispositif aient conduit au développement d'une offre insuffisamment adaptée aux besoins locaux, menaçant de fait l'équilibre-même du dispositif.

3 LE DISPOSITIF LOCAL D'INSERTION PAR LE LOGEMENT PARAÎT SOUFFRIR DE DYSFONCTIONNEMENTS DANS SON PILOTAGE.

La politique d'insertion par le logement comprend une forte dimension stratégique eu égard à la position charnière du logement sur les plans économique, politique, social...

Par conséquent, cette politique s'inscrit donc dans des enjeux institutionnels importants qui modifieront de fait les modes de régulation en vigueur, conditionnant de façon importante la pertinence et l'efficacité du dispositif.

3.1 LES ACTIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES SEMBLENT SOUFFRIR D'UN DÉFAUT DE RÉGULATION.

Le cheminement de l'organisation de l'action sociale et de la lutte contre les exclusions pourrait schématiquement être articulé autour de quatre étapes successives: "observer, organiser, agir, évaluer". Le non respect de l'une de ces étapes menacerait alors l'efficacité du dispositif mis en œuvre.

Or, dans les Landes, la pertinence du dispositif d'insertion par le logement semble remise en cause par une mauvaise prise en compte des étapes préalables à l'action portant sur l'identification des besoins et la phase de programmation des actions.

3.1.1 La faiblesse de l'identification des besoins...

Cette problématique pose avec acuité la question, désormais incontournable en amont de l'action sociale, de l'**observation sociale**. Celle-ci constitue alors le préalable à l'organisation de la lutte contre les exclusions. En effet, derrière l'apparente neutralité du terme "observation", se cache une fonction complexe centrée sur la connaissance des populations dont l'objectif premier est de mieux identifier et comprendre les situations sociales et les processus en œuvre. Ainsi, elle porterait à la fois sur les réalités sociales sur lesquelles il faudra agir et sur les dispositifs mis en place dans le cadre de l'action.

En aval de l'action, sur la base des observations recueillies, l'**évaluation**, conçue comme "observation de l'agir" porte alors sur l'efficacité des politiques et des actions engagées à condition qu'elles aient été bien finalisées.

Situées en amont et en aval de l'action, l'observation et l'évaluation constituent alors des outils importants de régulation des dispositifs, constituant une aide à la décision et à la programmation de l'action.

Au plan local, sur le champ de la politique d'insertion par le logement, les fonctions d'observation sociale et d'évaluation semblent insuffisamment prises en compte.

Si on en croit les exemples du F.S.L., de l'accompagnement social... la pratique de l'**évaluation** n'est pas développée au sein des différentes institutions.

La fonction d'**observation sociale** n'est quant à elle que peu formalisée en tant que telle. En revanche, de nombreuses sources d'information existent, pouvant abonder une identification des besoins qui serait un préalable à l'action et au développement d'une offre adaptée.

On peut ainsi recenser une série d'informations disponibles ou d'acteurs susceptibles de disposer d'informations relatives à la problématique du logement du point de vue des besoins. La difficulté majeure réside dans la centralisation et la gestion de cette information.

L'un des objectifs du P.D.A.L.P.D. de juin 1991 était de "parvenir à une meilleure connaissance des besoins en vue d'une adaptation précise des produits" (Cf.ANNEXE 3). A cet effet, il prévoyait la mise en place d'un Observatoire Départemental de l'Habitat des Personnes Défavorisées, dont la maîtrise d'œuvre revenait à la D.D.E. Les objectifs attachés à cette nouvelle structure étaient de recueillir des données et d'en faire un outil d'évaluation et d'aide à la décision. Cet observatoire devait diffuser périodiquement de l'information (notes de conjonctures, notes thématiques, études substantielles) et produire des études thématiques. Cette mission assumée par la D.D.E. devait s'inscrire dans le cadre préalable d'un Observatoire du Logement qui existait de manière informelle au travers des éléments diffusés annuellement au Conseil Départemental de l'Habitat.

Cependant, malgré l'instauration de cet outil susceptible de favoriser une connaissance affinée et centralisée des besoins, la fonction d'observation semble insuffisamment développée, tendant à une "dérive quantitativiste" dans le recueil des données sans souci de cohérence et d'utilité.

Ce n'est donc pas tant la question de l'existence des informations sur les besoins (C.C.A.S., offices H.L.M...) que son analyse qui sont en question.

On ne peut par ailleurs que regretter la sous-représentation des "usagers" ou tout au moins des partenaires au contact de ceux-ci dans des instances de décision telles que le C.D.H. ou les instances d'encadrement du plan départemental, qui contribuerait, en tout état de cause, à une meilleure connaissance de la demande. Certes l'A.D.I.L. (Association Départementale d'Information sur le Logement) est présente dans ces instances; cependant, sa vocation n'est pas principalement orientée vers la problématique des personnes défavorisées. En revanche, aucune association de type "D.A.L." n'existe dans le département.

Or, la mauvaise gestion de l'information entraîne non seulement des défaillances dans l'observation sociale et l'identification des besoins mais est également la source de dysfonctionnements dans le pilotage du dispositif.

3.1.2 ...provoque des défaillances dans la régulation du dispositif.

La loi du 31 mai 1990 prévoyait l'établissement dans chaque département d'un **Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (P.D.A.L.P.D.)** dont l'objet était de prendre des mesures permettant à ces personnes d'accéder à un logement indépendant ou de s'y maintenir. Le législateur instaurait ainsi une démarche partenariale copilotée par le Préfet et le Président du Conseil Général, mobilisant les partenaires concernés : communes, C.A.F., bailleurs sociaux, collecteurs du 1%, associations...

Le plan définit les objectifs et coordonne les moyens destinés à produire une offre adaptée et développer des actions spécifiques répondant aux problèmes identifiés d'exclusion par le logement. Le F.S.L. constitue le levier financier du plan.

Dans les Landes, le P.D.A.L.P.D. a été signé le 28 juin 1991. Il a été établi sur la base d'un diagnostic réalisé par le Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement (C.A.U.E.) des Landes. Il est ressorti que les situations de logement les plus difficiles étaient le plus souvent géographiquement dispersées et assez bien connues et maîtrisées par les services sociaux.

Sur la base de ce diagnostic très général, le plan a donc été conçu moins comme un programme pluriannuel d'actions adapté à des besoins bien identifiés que comme un outil pour la mise en œuvre des dispositifs opérationnels et financiers nationaux prévus par la loi Besson. Ainsi, le plan se contentait de retenir comme objectifs, la mise en place d'un F.S.L., l'établissement d'un schéma des gens du voyage, la mise en œuvre d'un P.S.T. départemental ou encore la création d'un "observatoire de l'habitat des personnes défavorisées".

En outre, au-delà de la défaillance dans l'identification des besoins comme outil d'aide à la régulation du dispositif, l'évaluation du plan paraît également insuffisante pour en faire un réel instrument de pilotage départemental. Ainsi, jusqu'à la phase de relance prévue par la loi de lutte contre les exclusions (Cf. infra) et mise en œuvre début 1999, le Comité de Pilotage du plan avait été réuni pour la dernière fois en 1994 à l'occasion du lancement du P.S.T. départemental. Par la suite, la mission de suivi-animation du C.A.U.E. n'a pas été reconduite laissant le plan et le dispositif landais sans véritable pilotage.

Ainsi, l'échec du P.D.A.L.P.D. est révélateur des défaillances du pilotage de la politique départementale d'insertion par le logement des personnes défavorisées, tant sur le plan de l'identification des besoins préalable à l'action que sur le plan de l'évaluation de l'action, conçue comme outil d'aide à la décision.

Or, il semble que ces défaillances dans la régulation du dispositif ne soient elles-même que le symptôme des insuffisances du partenariat départemental.

3.2 CES DÉFAILLANCES SONT RÉVÉLATRICES DES DYSFONCTIONNEMENTS DU PARTENARIAT LOCAL.

Partenariat, interpartenariat, multipartenariat... la multiplication des préfixes et les glissements sémantiques sont sans doute - au-delà d'un terme dont l'utilisation peut paraître galvaudée - une manière de traduire la difficulté d'une pratique. Pourtant l'efficacité des politiques d'insertion paraît conditionnée par la mise en œuvre d'un partenariat. En effet, personne n'ayant en main tous les atouts nécessaires pour réussir seul l'insertion, l'organisation de ces dispositifs nécessite donc bien un décloisonnement et une transversalité des actions mises en œuvre et le développement d'un travail en réseau.

Le pilotage du dispositif landais semble pourtant souffrir d'insuffisances sur ce plan-là. Ainsi, de fortes contraintes institutionnelles pèsent sur le fonctionnement de ce partenariat, induisant de fait un déficit de coordination du dispositif lié au logement avec les autres dispositifs liés à l'insertion des personnes défavorisées.

3.2.1 Malgré l'existence d'outils et d'expériences fondés sur une démarche partenariale...

En instituant dans chaque département un Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (P.D.A.L.P.D.), la loi du 31 mai 1990 promeut une démarche partenariale forte sur le champ de l'accès au logement de ce public. Le législateur met l'accent sur un certain nombre d'outils susceptibles de soutenir cette dynamique, comme par exemple, **la Maîtrise d'Oeuvre Sociale et Urbaine (M.O.U.S.)**, consacrée précédemment par la circulaire du Comité Interministériel des Villes (C.I.V.) n°3465/SG du 22 mai 1989. La M.O.U.S. pour l'accès au logement des personnes défavorisées est une mission d'un à trois ans tendant à promouvoir l'accès au logement de ces publics. Il s'agit d'équipes pluridisciplinaires (action sociale et logement) dont les objectifs et méthodes ont été définis notamment par la circulaire n°90-89 du 7 décembre 1990 relative aux P.D.A.L.P.D. et aux F.S.L. et par la circulaire n°95-63 du 2 août 1995.

La M.O.U.S. constitue une démarche et non une procédure, qui doit être ciblée sur les situations les plus dramatiques correspondant aux ménages les plus marginalisés, afin de satisfaire trois objectifs:

- ✓ Favoriser l'accès au logement des ménages défavorisés (ou leur maintien sur place en cas de remise à niveau d'un habitat très dégradé).
- ✓ Adapter la solution "logement" aux besoins et possibilités de la personne concernée.
- ✓ Intégrer l'accès au logement dans un processus global d'insertion.

La M.O.U.S. recouvre alors un ensemble d'actions qui recourent à la notion de montage d'opération d'habitat adapté, mais selon une méthode qui garantit la continuité et la cohérence du processus, notamment grâce à une coordination des différents intervenants, autour d'une double-logique à la fois technique et sociale.

Sur la base de ce cadre réglementaire promouvant une démarche partenariale, des initiatives coordonnées se sont développées au plan local.

Ainsi, on peut noter la création d'une M.O.U.S. "Action contre les taudis, mise en œuvre d'un mode opératoire". Elle relève d'une convention signée le 29 janvier 1999, entre la D.D.A.S.S., la C.A.F., le F.A.S., le Conseil Général, la D.D.E., la M.S.A. et le C.E.S.A.H. 40. Cependant, un tel partenariat ne se décrète pas, ne relève pas de l'injonction mais d'une construction résolue qui nécessite du temps pour s'établir et se consolider. Dès 1996 donc, le C.E.S.A.H. 40 a mené, pour la D.D.A.S.S. et la D.D.E., le Conseil Général et la C.A.F. une mission d'identification des phénomènes de taudis dans les Landes avec l'appui technique du F.A.S. et de la M.S.A. pour repérer les situations

d'inconfort. En 1998, au terme de cette première phase, les différents partenaires ont souhaité poursuivre l'action engagée afin d'entrer dans une phase plus opérationnelle concernant les 34 premiers logements repérés. C'est pourquoi la M.O.U.S. a été formalisée. Le pilotage est assuré par un comité pluridisciplinaire composé de la D.D.A.S.S., la D.D.E., le Conseil Général, la C.A.F., la M.S.A., le F.A.S., l'association des Maires, l'U.D.A.F., l'A.D.I.L., le C.E.S.A.H. 40. Le mode opératoire retenu repose sur un "bilan-diagnostic" pour chaque situation de taudis, comportant un volet social et économique des ménages occupant effectué par les travailleurs sociaux, un diagnostic financier des capacités du propriétaire par le C.E.S.A.H.40. Si la solution proposée suscite un blocage, la situation sera soumise au comité de pilotage pour la recherche de solutions partenariales.

Ainsi donc, des outils existent mais malgré quelques initiatives allant dans le sens d'une démarche partenariale sur le champ de l'insertion par le logement, le département des Landes voit l'efficacité de ces dispositifs limitée par des positionnements institutionnels fortement cloisonnés.

3.2.2 ...le dispositif local reste contraint par des logiques institutionnelles cloisonnées...

On peut considérer que le dispositif d'insertion par le logement s'articule autour de six types de partenaires, prenant part de façons très diverses au partenariat local.

Pour ce qui concerne les **services de l'Etat (Préfecture, D.D.A.S.S., D.D.E.)**, on remarque tout d'abord une articulation globalement insuffisante entre ces services. L'échec du P.D.A.L.P.D. peut en être symptomatique. De même, un comité de pilotage "D.D.A.S.S./D.D.E./Préfecture" avait été instauré par le plan pour le logement d'urgence de 1995 mais son rôle n'a pas été reconduit dans la gestion du dispositif. Néanmoins, les préconisations de la loi de lutte contre les exclusions devraient contribuer à renforcer les liens internes aux services de l'Etat, au travers notamment de l'élaboration du nouveau P.D.A.L.P.D. et du schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (Cf. infra).

Pour sa part, le **Conseil Général (via la Direction de la Solidarité Départementale / D.S.D.)** s'implique fortement dans la politique sociale. Ainsi, en 1998, le budget d'action sociale représentait 45% des dépenses du département soit 536 112 000 Francs. L'action sociale représente le premier poste de dépenses avec 29,1% du budget, avant l'aide sociale aux personnes âgées (25,7%) et aux personnes handicapées(24,9%).

Sur le champ du logement, malgré une participation financière réglementaire dans le cadre du F.S.L., le volet logement du P.D.I. et la gestion du F.A.A.D., la D.S.D. s'inscrit dans une logique interinstitutionnelle fortement cloisonnée, globalement hostile aux financements croisés et aux dispositifs partenariaux. Ainsi, par exemple, le Conseil Général adopte une position de non investissement sur le champ du logement considéré comme relevant d'une compétence de l'Etat et subsidiairement des communes. Pourtant, en vertu de la loi, le Président du Conseil Général est

copilote de la maîtrise d'ouvrage, au plan local, des dispositifs d'insertion liés au R.M.I. et au logement des plus démunis.

Le clivage est particulièrement fort avec les **organismes gestionnaires et financeurs (C.A.F., M.S.A.)**. On remarque par exemple un fort cloisonnement entre C.A.F. et Conseil Général, en particulier au niveau des instances de décision (comme celle du F.S.L.). Ces oppositions rejaillissent particulièrement actuellement sur la mise en place de la C.A.S.U. (Commission de l'Action Sociale d'Urgence) sur le principe même d'un formulaire unique de demande par exemple. De même, historiquement, la C.A.F. n'a jamais eu de convention avec le Conseil Général pour la mise à disposition de travailleurs sociaux de secteur.

Par ailleurs, on remarque des articulations difficiles entre l'action sociale de la C.A.F. et de la M.S.A. avec par exemple, des barèmes qui ne sont pas complètement harmonisés pour des aides du même type.

Pour ce qui concerne les **communes**, comme nous l'avons déjà souligné, il semble qu'elles restent, jusqu'à aujourd'hui, des partenaires insuffisamment mobilisés sur le champ du logement. On constate ainsi une mauvaise connaissance de leurs interventions sur ce champ (hormis pour ce qui concerne la procédure d'attribution de logements H.L.M.). La forte densité en petites communes (323 communes au total pour une densité de 32,03 habitants/km²) peut être une explication. Cependant, le mode d'organisation fédératif adopté par les maires des communes du département semble susceptible de progressivement parvenir à mieux prendre en compte ce partenaire de proximité, au-delà des problématiques déjà relativement bien identifiées des deux villes de Mont de Marsan et Dax.

Les **baillleurs** constituent par ailleurs un partenaire incontournable sur le champ du logement. Les **baillleurs privés** sont ainsi représentés au C.D.H. via le représentant de la Chambre FNAIM de l'Immobilier des Landes. Pour ce qui concerne les **baillleurs publics**, trois organismes principaux interviennent : l'Office Public Départemental (O.P.D.H.L.M.), l'Office Municipal de Dax (O.M.H.L.M.) et la S.A. d'H.L.M. de Dax. Cependant le quasi-monopole du premier d'entre eux (qui a absorbé la S.A. d'H.L.M. de Dax en 1998) constitue un élément fondamental du fonctionnement du partenariat local et d'analyse de l'offre proposée (Cf. infra).

L'implication du **monde associatif** dans le partenariat est là encore très inégale. Au même titre que pour les mairies et les C.C.A.S., on ne peut que constater une insuffisante lisibilité et implication des associations caritatives. Par ailleurs, le degré d'implication est fortement variable selon la situation géographique de l'organisme concerné. On peut ainsi expliquer un fonctionnement moindre du partenariat sur Mont de Marsan du fait de la proximité géographique des "têtes de réseaux" institutionnelles.

Il convient enfin de souligner la faible implication de l' "usager-citoyen"¹³ dans le cadre d'associations comme le "D.A.L." ou "Droit Devant" dans les Landes. Certes l'A.D.I.L. ou l'U.D.A.F. sont souvent consultées au titre de la représentation des usagers mais aucun mouvement spécifique n'est structuré pour faire de l'usager-citoyen un partenaire à part entière.

Quotidiennement, sur le terrain, dans ce département rural, des relations rapides et personnelles peuvent s'établir. Cependant, sur le plan de la régulation du dispositif, il semble que le pilotage réponde à des logiques institutionnelles très cloisonnées aux dépens peut-être d'une politique sociale optimale.

3.2.3 ...qui se traduisent par un déficit de coordination des dispositifs.

L'objet de l'exercice de positionnement des différents acteurs n'est en aucun cas de stigmatiser certaines logiques, il ne tend qu'à identifier les modes de coopération interinstitutionnelle et de mieux connaître le rôle que jouent les différents partenaires. Il contribue à mettre en perspective le diagnostic de la politique locale d'insertion par le logement au-delà de l'existence ou non des dispositifs prévus réglementairement.

C'est ainsi que nous avons pu constater les défaillances du pilotage local avec notamment l'échec du P.D.A.L.P.D., exception faite de la mise en place de dispositifs tels que le F.S.L. Celui-ci a été victime, entre autres, des insuffisances du partenariat local. La prévalence des enjeux institutionnels a ainsi conduit à confier le pilotage du dispositif à un organisme "neutre", le C.A.U.E., mais ce choix a contribué à dénaturer le P.D.A.L.P.D. au regard de sa vocation sociale en particulier.

Par ailleurs, au-delà des défaillances sur le champ du logement, on peut considérer que les carences du partenariat local entraînent un déficit de coordination de la politique en faveur du logement des plus démunis avec les autres champs de l'insertion. Or, cela remet par conséquent en cause l'efficacité du dispositif local d'insertion par le logement, inscrit dans une acception multidimensionnelle de la problématique de l'insertion. On parvient ainsi à une juxtaposition de dispositifs sans réelle collaboration.

L'article 36 de la loi relative au R.M.I. modifié par la loi du 29 juillet 1992 précise le contenu et les objectifs du Plan Départemental d'Insertion (P.D.I.), élaboré sous le co-pilotage du Préfet et du Président du Conseil Général. Cet article prévoit notamment que le P.D.I. "recense les actions d'insertion déjà prises en charge par l'Etat, les collectivités territoriales et les autres personnes de droit public et de droit privé (...) Il évalue, le cas échéant, les moyens supplémentaires à mettre en œuvre pour assurer l'insertion des bénéficiaires du R.M.I. (...) Il définit les mesures nécessaires pour harmoniser l'ensemble des actions d'insertion conduites ou envisagées dans le département et pour élargir et diversifier les possibilités d'insertion compte tenu des contributions des différents partenaires".

¹³ cf. J-P HARDY , "Guide de l'action sociale contre les exclusions" (chapitre 7), Dunod (1999).

Le cadre législatif du P.D.I. propose donc une politique globale et partenariale visant à favoriser le développement d'une offre d'insertion la plus diversifiée possible. Or, dans les Landes, le P.D.I. s'inscrit dans une logique cloisonnée, correspondant aux clivages institutionnels précités. Le volet logement du P.D.I. ne propose pas de "moyens supplémentaires harmonisés au regard de l'ensemble des actions d'insertion conduites ou envisagées dans le département" mais il se substitue au F.S.L. ou au F.A.I.E. par exemple, pour les bénéficiaires du R.M.I.

Par ailleurs, les difficultés du partenariat local peuvent en partie expliquer le déficit de coordination entre le dispositif d'insertion par le logement et les autres champs de l'insertion (insertion par l'activité économique, santé, emploi...). Pour le volet "accès à la prévention et aux soins", malgré l'une des préconisations des annexes départementales du S.R.O.P. de 1996, aucun lien formalisé n'existe entre les structures d'hébergement de type C.H.R.S. et le dispositif local de psychiatrie. De même, on constate une faible coordination de ces structures d'hébergement avec le dispositif d'insertion par l'activité économique; ainsi, en 1998, les statistiques de sortie des C.H.R.S. de l'association L.I.S.A. de Mont de Marsan ne font état d'aucune sortie de résident avec un accès à ce dispositif.

La loi de lutte contre les exclusions tend néanmoins à redynamiser ces articulations au travers des travaux du P.R.A.P.S., de la réforme de l'insertion par l'activité économique et l'élaboration de schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (Cf. infra).

L'enjeu d'une régulation efficace du dispositif d'insertion par le logement réside essentiellement dans la capacité du plan départemental à articuler l'action sur l'offre et l'aide aux personnes afin que la demande et l'offre adéquate puissent se rencontrer.

Or, les dysfonctionnements du pilotage local, en particulier sur la fonction d'identification des besoins, menacent l'équilibre du dispositif du fait d'une inadéquation entre l'offre et les besoins locaux.

4 LE DÉFAUT DE RÉGULATION REMET EN CAUSE L'ÉQUILIBRE DU DISPOSITIF LOCAL D'INSERTION PAR LE LOGEMENT.

Le fonctionnement idéal du dispositif d'insertion par le logement repose sur une "fluidité" d'ensemble, basée sur une réponse adaptée à tous les niveaux d'intervention.

Or, il semble que le dispositif laisse apparaître des carences pour certaines étapes menaçant ainsi l'équilibre global du dispositif.

4.1 DES SYMPTÔMES MAJEURS DE DYSFONCTIONNEMENTS.

Dans une dynamique de “parcours résidentiel” impliquant un enchaînement linéaire de réponses et de statuts vers le logement autonome, la moindre défaillance menace l'équilibre général du dispositif d'insertion par le logement.

Or, dans le département des Landes, deux types de symptômes semblent révéler des dysfonctionnements du dispositif local.

4.1.1 Un recours croissant à la procédure d'expulsion.

La perte du logement est un événement souvent déterminant dans le déroulement des processus qui conduisent à l'exclusion. Elle entraîne pour un ménage une rupture de son intégration à un réseau relationnel de voisinage et parfois un sérieux handicap pour l'accès aux services publics et au monde du travail. Pour les enfants, s'y ajoute éventuellement une interruption de leur scolarisation souvent lourde de conséquences ultérieures. De façon générale, une expulsion est très souvent la pire des solutions, tant au regard des traumatismes psychologiques qui en résultent que pour les coûts sociaux qu'elle engendre.

Ainsi, si aucune solution n'est trouvée, l'impayé locatif conduit progressivement et inéluctablement à la perte du statut de locataire, qui constitue elle-même une rupture dans le “parcours résidentiel”, point d'arrêt dans le processus d'insertion par le logement.

Devant le recours de plus en plus fréquent à cette procédure, la loi de lutte contre les exclusions¹⁴ a pour objectif de substituer à la traditionnelle logique de sécurité publique, une logique de prévention, pour une protection plus efficace des locataires de bonne foi dans le respect des droits des propriétaires.

Cette loi prévoit un dispositif de prévention spécifique au parc social. Elle institue pour les organismes H.L.M. et les S.E.M. l'obligation de saisir la S.D.A.P.L. ou la C.A.F. préalablement à toute assignation. Ces deux organismes compétents pour statuer sur le maintien de l'aide au logement, ont vocation à faciliter la conclusion d'un accord négocié pour le règlement de la dette afin d'éviter la saisine du juge.

Par ailleurs, un délai de deux mois, dans le parc public et dans le parc privé, est instauré entre l'assignation et l'examen de l'affaire par le juge. Ce délai doit permettre au préfet de communiquer au juge les informations dont il dispose sur la situation de la famille. Lorsque celle-ci est en situation de régler sa dette, le juge peut accorder des délais et ne pas prononcer la résiliation du bail demandée par le bailleur. Désormais, les justiciables peuvent saisir directement le juge de l'exécution concernant les jugements autorisant l'expulsion.

¹⁴ Art. 114 à 122 – décret n°98-965 du 30 octobre 1998 et circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives.

En outre, la loi réaffirme les mesures visant à assurer le relogement de personnes de bonne foi, prévues par la loi du 31 mai 1990. Un occupant de bonne foi peut se voir octroyer, par le juge, des délais pouvant aller jusqu'à trois ans si le relogement ne peut avoir lieu dans des conditions normales. Dans ce cas, le préfet est informé de cette décision de justice afin de prendre en compte la demande de relogement dans le cadre du plan départemental.

De plus, la loi de lutte contre les exclusions encadre les pouvoirs des huissiers de justice. Elle renforce, en premier lieu, l'obligation d'information du Préfet par l'huissier par une notification obligatoire de l'assignation à obtenir l'expulsion. Il doit le prévenir dès qu'il délivre un commandement d'avoir à libérer les locaux. En second lieu, la loi introduit des limites aux compétences des huissiers en matière d'expulsion. L'huissier de justice n'est habilité à pénétrer dans un local d'habitation en l'absence de l'occupant que pour s'assurer que les personnes ont effectivement libéré les lieux.

Enfin, la loi de 1998 s'oriente clairement vers une maîtrise partagée de l'action préventive en prévoyant dans chaque département, une "Charte de Prévention des Expulsions", en concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

En l'état actuel des choses, dans les Landes, par convention avec la Sous-Préfecture de Dax, la Maison du Logement s'est vue confier une action de prévention des expulsions locatives, en collaboration avec les huissiers de la zone d'intervention de l'association. Ainsi, désormais, les huissiers saisissent l'Etat dès le commandement à payer, ce qui permet à la Sous-Préfecture de saisir la Maison du Logement le plus en amont possible (avec copie à la D.D.A.S.S.). Dès lors, l'association se met en contact avec les personnes concernées et interroge les services sociaux (D.D.A.S.S., D.S.D.) et la C.A.F. Si les intéressés acceptent la médiation, un premier entretien d'"état des lieux" a lieu, à la suite duquel apparaissent deux hypothèses. Devant un refus de coopérer ou la mauvaise foi, le dossier d'expulsion suit son cours. En cas de volonté de coopération, une solution est recherchée avec le propriétaire afin de faciliter le maintien dans les lieux ou le relogement. A l'issue de cette médiation, qui se fait dans un délai de trois semaines, la Maison du Logement adresse un rapport à la Sous-Préfecture, laquelle le transmet à la D.D.A.S.S.

Toutefois, ces nouvelles mesures d'ordre préventif ne peuvent constituer qu'un palliatif à un dysfonctionnement du dispositif local d'insertion par le logement qui voit depuis quelques années, augmenter le recours à la procédure d'expulsion.

En 1998, 151 enquêtes sociales concernant des expulsions locatives ont été réalisées par la D.D.A.S.S.: 4 sont intervenues au stade de l'assignation en référé, 118 au moment du commandement de quitter les lieux, 29 au stade du concours de la force publique. 95 concernaient des bailleurs privés et 33 des bailleurs publics¹⁵. Des données sociales fiables n'ont pu être établies

¹⁵ Un même locataire pouvant faire l'objet d'une procédure réactivée avec le même bailleur, il n'est alors comptabilisé qu'une fois.

que pour 90 d'entre eux. Parmi ceux-ci, 35 sont des personnes seules ou des couples sans enfants, 18 sont des parents isolés, 37 sont des familles (dont 6 avec des enfants de 18 à 25 ans, demandeurs d'emploi). Pour ce qui est de la nature des revenus, 30 disposent de revenus professionnels stables (C.D.I.), 13 touchent des revenus saisonniers (C.D.D.), 1 bénéficie d'un C.E.S., 13 étaient des chômeurs indemnisés, 15 des retraités. Sur le plan des minimas sociaux, 22 étaient bénéficiaires du R.M.I., 7 de l'A.P.I., 3 de l'A.A.H., 5 d'une pension d'invalidité. En outre, 5 faisaient état d'une situation de surendettement.

CANTONS	1997	1998
Aire sur l'Adour	7	6
Amou	2	1
Castets	3	5
Dax	28	52
Gabarret	/	2
Geaune	/	/
Grenade	4	1
Hagetmau	5	2
Labrit	1	2
Mimizan	6	5
Montfort	3	2
Mont de Marsan	34	41
Morcenx	2	3
Mugron	2	5
Parentis	9	6
Peyrehorade	2	4
Pissos	1	1
Pouillon	3	7
Roquefort	4	1
Sabres	3	/
St Martin de Seignanx	3	8
Saint Sever	5	6
St Vincent de Tyrosse	10	17
Sore	/	/
Soustons	14	13
Tartas	7	6
Villeneuve de Marsan	3	2
TOTAL	151	201

Figure 12 - Localisation des procédures d'expulsions par canton (1997-1998 / source D.D.A.S.S.).

Trois zones se distinguent particulièrement: le canton de Mont de Marsan avec 41 procédures d'expulsions engagées, 52 sur Dax et 54 sur l'ensemble du littoral.

Au cours des sept premiers mois de 1999, déjà 122 procédures d'expulsions avaient été engagées. Or, en dépit des nouvelles mesures instituées par la loi de 1998, cette augmentation joue le rôle de révélateur d'une inadaptation de l'offre aux besoins, avec a priori un obstacle financier fort concernant à la fois des personnes isolées et des familles, cumulant souvent difficultés de logement et professionnelles. Il semblerait que sur ces trois zones en particulier, on puisse noter un manque de logements peu chers adaptés à des ménages aux ressources faibles ou irrégulières.

Ce dysfonctionnement ne semble être que le révélateur, en "bout de chaîne", sur le champ du logement autonome, d'un déséquilibre plus large de l'ensemble du dispositif d'insertion par le logement.

4.1.2 Un "effet de trappe" sur le dispositif d'insertion par le logement.

Ce diagnostic peut s'établir à deux niveaux.

En premier lieu, il s'agit de faire état d'un **risque de saturation du volet hébergement en amont du dispositif**. Ainsi, si on se réfère aux statistiques de sorties de C.H.R.S. pour les deux structures gérées par l'association L.I.S.A. à Mont de Marsan, on constate une majorité de prolongations de la prise en charge au-delà de la limite réglementaire de six mois. Pour la plupart, le motif de prolongation de séjour est une absence de logement.

		TREMPIN	TRAIT D'UNION
Rue, Squatt	Entrée	12%	11%
	Sortie	0%	0%
Hébergement d'urgence, hôtel	Entrée	12%	20%
	Sortie	6%	18%
Hébergement précaire (tiers...)	Entrée	44%	13,5%
	Sortie	19%	5%
Structure sanitaire ou médico-sociale	Entrée	0%	23,5%
	Sortie	0%	18%
Logement temporaire (A.L.T. résidence...)	Entrée	12%	4,5%
	Sortie	6%	8%
Logement autonome (public ou privé)	Entrée	20%	24,5%
	Sortie	63%	33%
Inconnu	Entrée	0%	3%
	Sortie	6%	18%

Figure 13 - Comparaison entrée / sortie sur le plan du logement (1998 - source : rapports d'activité des C.H.R.S. de l'association L.I.S.A.).

L'évaluation de la situation à l'égard du logement à l'entrée et à la sortie des C.H.R.S. montois pour 1998¹⁶ est représentative de la difficulté de ces structures à assurer la poursuite d'un processus d'insertion par le logement.

Ainsi sur la base des statistiques précédentes, l'un des constats révélateurs d'un risque de saturation du dispositif repose sur la persistance en sortie de C.H.R.S. de solutions précaires de type hébergement d'urgence ou précaire. De même, il convient de nuancer les statistiques concernant l'accès au logement autonome au regard de la qualité vétuste ou inconfortable d'une partie du parc privé mobilisé notamment.

D'autres données viennent renforcer les symptômes d'un risque de saturation du dispositif. En 1998, l'association L.I.S.A. a "réalisé" 255 nuitées d'hôtel contre 87 en 1997 soit une hausse de 193,10% pour 137 personnes hébergées contre 77 en 1997. Or, les réticences croissantes des hôteliers locaux à participer à ce dispositif rendent l'évolution de ce volet incertaine.

Par ailleurs, la "dénaturation" de fait du dispositif tels que l'A.L.T. est un autre indicateur de la saturation de ce volet du dispositif d'insertion par le logement. C'est ainsi par exemple que l'hôtel social de Saint Vincent de Tyrosse, financé par ce biais, pourrait être considéré comme un C.H.R.S. de fait alors que sa vocation initiale était plutôt d'apporter une réponse d'accueil d'urgence, de courte durée.

Ainsi, l'insuffisance de solutions pour la sortie de ces structures entraîne un engorgement de ce dispositif. Faute d'une offre suffisante en logements de type "intermédiaire", la rotation dans le dispositif d'urgence n'est pas suffisante pour satisfaire l'ensemble des demandes.

De fait, l'ensemble du dispositif de base paraît menacé, rendant encore plus aléatoire la qualité des orientations du S.A.O.

En second lieu, des dysfonctionnements se matérialisent par la tendance au **développement d'un "sous-habitat social"** en aval du dispositif d'insertion par le logement local.

Pour ce qui concerne le parc public, la programmation récente du développement a vu surtout la construction d'un logement de type horizontal, individuel, relativement cher, dont l'attribution par les offices H.L.M. a été effectuée sur le principe d'une mobilité interne. Les immeubles anciens construits sur un mode plutôt collectif et vertical, en milieu urbain, a été délaissé par les ménages "les plus favorisés" du parc public. C'est ainsi qu'on note un taux de vacance important dans les cités les plus anciennes. L'O.P.D.H.L.M. remarque que ces logements ne sont parfois pourvus qu'au terme de six ou sept propositions d'attributions ou font même l'objet de refus dans le cadre de la réserve préfectorale. Globalement, on constate une tendance à la concentration de ménages très défavorisés dans cette partie du parc public. Ce processus contribue au développement d'un parc "très social", ancien, de qualité moyenne. Ce constat peut susciter des interrogations concernant la pertinence de la programmation du développement du parc public (cf.infra).

¹⁶ Le C.H.R.S. "Passerelle" de Dax n'ayant fonctionné en 1998 que 4 mois, nous ne disposons pas de statistiques sur ce plan.

Par ailleurs, la mobilisation du parc privé, pose un certain nombre de difficultés. Malgré la multiplication des incitations financières (P.S.T., exonérations fiscales...) et des modes de sécurisation des bailleurs (tiers-payant pour l'A.P.L....), on remarque des réticences de plus en plus grandes de la part des bailleurs privés à mettre des logements à disposition du public défavorisés. Or, on assiste au développement d'un "parc social de fait" dans le secteur privé. Devant la forte tension du marché immobilier local en particulier sur les agglomérations de Mont de Marsan, Dax ou sur le littoral provoquant une inflation des prix, ce parc s'avère de qualité médiocre car fondé sur le recours à des bailleurs privés peu scrupuleux, louant des logements peu chers mais vétustes et inconfortables. Cependant, devant l'absence de solutions alternatives adéquates, les opérateurs de type C.H.R.S. ont malgré tout recours à ce type de logement, tout au moins à titre transitoire, pour pallier l'insuffisance des réponses pour les sortants de C.H.R.S. En terme de pertinence du dispositif, cette situation suscite alors des interrogations quant au respect du droit au logement sur son volet "droit à l'habitat". Ce constat ne remet toutefois pas en cause la nécessité de mettre l'accent sur la mobilisation du parc privé.

La menace de saturation du dispositif d'hébergement en amont et le risque de développement d'un "sous-habitat social" en aval sont donc deux symptômes majeurs d'un équilibre précaire du dispositif local d'insertion par le logement.

Or, il semble que le dysfonctionnement principal de ce dispositif relève d'une inadéquation majeure entre l'offre et la demande correspondant à des spécificités locales fortes.

4.2 L'INADÉQUATION ENTRE L'OFFRE PROPOSÉE ET LA DEMANDE LOCALE.

Nous avons déjà pu constater que sur la base d'un "arsenal" juridique disponible important, le dispositif landais d'insertion par le logement propose une offre diversifiée de solutions, en constante évolution.

Toutefois, au-delà d'un point de vue strictement quantitatif, il convient d'en préciser la pertinence, d'un point de vue "qualitatif" eu égard à la typologie socio-économique locale.

4.2.1 Des besoins liés à une typologie socio-économique contrastée.

Il convient, à ce stade de la réflexion, de situer la problématique de l'insertion par le logement locale dans le contexte démographique et socio-économique du département susceptible de conditionner des enjeux spécifiques sur ce champ.

Sur un plan démographique, au 1^{er} janvier 1998, les Landes comptaient 322 180 habitants, soit 11,09% de la population de la région Aquitaine. Les 0-24 ans représentent 27,68% et les personnes âgées de plus de 65 ans 20,5% de la population totale du département. Le taux de natalité de 9,4‰ est inférieur aux niveaux régionaux et nationaux (moyenne nationale de 12,4‰); par contre

avec un taux de mortalité de 11,1‰, elle se situe au-dessus de la moyenne nationale (9,1‰). la population landaise continue cependant à compenser un solde naturel négatif par un solde migratoire positif supérieur. Au total, avec un taux de croissance légèrement positif, le département des Landes connaît un développement démographique ralenti mais constant. Les premières estimations du dernier recensement font état d'une augmentation de la population d'environ 27 000 personnes depuis 1990. La répartition par sexe correspond à 48,88% d'hommes et 51,12% de femmes. Par ailleurs, la population étrangère ou d'origine étrangère, à majorité urbaine (60%) représente 3% de la population totale, proportion moins élevée qu'en Aquitaine (4,1%) ou qu'en France (6,3%).

La répartition géographique de la population fait apparaître une forte opposition entre le Nord et le Sud du département, la densité du nord se caractérisant par sa faiblesse. A titre d'exemple, le canton de Sore compte seulement 4 habitants au km². L'axe Mont de Marsan/Dax et les deux extrémités du littoral landais constituent des zones de fort peuplement. En outre, le département compte autant d'urbains que de ruraux.

Sur le plan socio-économique, on constate une situation sociale relativement favorable avec un taux de chômage et de bénéficiaires du R.M.I. inférieurs à la moyenne nationale.

En termes généraux, la situation de **l'emploi** est relativement favorable mais une augmentation du chômage de longue durée est susceptible d'être un facteur de précarité important. Ainsi, le taux de chômage dans les Landes (11,2%) est, depuis plusieurs années, le plus faible de la région Aquitaine (12,9% en moyenne). La baisse du chômage bénéficie en particulier aux jeunes femmes traditionnellement plus touchées que les hommes dans le département. Néanmoins, le chômage de longue durée connaît une progression particulièrement marquée pour les inscrits de deux à trois ans et de plus de trois ans; les chômeurs de longue durée représentent 38,1% des demandeurs d'emploi et ce risque d'exclusion du marché du travail concerne en majorité des individus en plein âge actif (70% ont entre 25 et 49 ans). Or, selon une étude conjointe de l'I.G.A.S. et de l'I.G.F., l'évolution du chômage de longue durée se traduit à hauteur de 20% par une évolution dans le même sens du nombre de bénéficiaires du R.M.I. trois mois plus tard.

L'évolution du nombre de **bénéficiaires du R.M.I.** et de leurs caractéristiques est globalement conforme à la moyenne nationale. Le nombre de bénéficiaires du R.M.I. s'établit à 6037 soit 1,87% de la population du département. Comme au plan national, le nombre de bénéficiaires a augmenté rapidement au début des années 1990 avec la montée en charge du dispositif et l'aggravation de la récession en 1993. L'augmentation est actuellement de 4 à 6% par an. Les bénéficiaires du R.M.I. sont en majorité des personnes isolées sans enfant (56,3%) et jeunes (43,6% ont moins de 35 ans). Seuls 42,8% des allocataires du R.M.I. ne perçoivent aucune prestation sociale et ont donc un R.M.I. maximal.

Les titulaires de minimas sociaux sont au nombre de 674 pour l'A.P.I., 3171 pour l'A.A.H., 1732 pour l'A.S.S. 8329 bénéficient du régime d'assurance chômage.

Par ailleurs, certaines spécificités départementales d'un point de vue économique, appellent une prise en considération particulière sur le plan des politiques sociales. Il s'agit en premier lieu de

l'importance du travail saisonnier dans l'agriculture, l'agro-alimentaire et le tourisme. Les travailleurs saisonniers sont en majorité des demandeurs d'emploi et des femmes, plus touchées par le chômage dans les Landes. 42% des travailleurs saisonniers n'effectuent qu'une seule saison dans l'année mais les autres combinent différents emplois. Ce travail saisonnier est un moyen de réduire la précarité en apportant un complément de revenu et en permettant un accès relativement facile au marché du travail. Ce mode de travail induit deux types de difficultés. D'une part, les fluctuations d'activité induisent des déplacements de population notamment vers le Sud du département. D'autre part, si les allocataires du R.M.I. effectuent quatre mois de travail saisonnier, il sortent du dispositif l'année suivante. Enfin, les mouvements de population en difficulté vers la côte sud du département sont importants, notamment en provenance d'autres départements en période estivale.

Globalement, on remarque donc des différences infra-départementales marquées, qui pour l'essentiel, sous l'effet conjugué des phénomènes de saisonnalité, renforcent le contraste traditionnel entre le sud du département (plus particulièrement le littoral) de plus en plus attractif et le reste du département.

Or, sur le plan des politiques sociales et plus particulièrement sur celui de l'insertion par le logement, cette typologie implique des besoins très spécifiques et contrastés.

4.2.2 Les limites d'une approche strictement quantitative.

Comme nous l'avons vu dans le cadre de la présentation des aides à la pierre visant à développer l'offre de logements, l'utilisation de ces dispositifs au plan local tend à alimenter un diagnostic selon lequel le département des Landes disposerait d'une **offre quantitativement importante** ou tout au moins en expansion. C'est ainsi que globalement, sans s'intéresser spécifiquement à l'offre à caractère social, le parc immobilier landais est en croissance régulière. Globalement, la situation du marché logement s'établit comme suit:

Total	Autorisés	Commencés
1997	2662	2503
1998	3595	2839

Figure 14 - Bilan global des autorisations / lancements de constructions (D.D.E. / 1999).

	Autorisés	Commencés
LANDES	+35%	+13,4%
AQUITAINE	+29,6%	+10,2%
FRANCE	+25,7%	+8,3%

Figure 15- Evolution comparée des autorisations / lancements de constructions (D.D.E. / 1999).

On constate donc un dynamisme fort du marché du logement et par conséquent de l'activité du bâtiment contribuant (en particulier pour les résidences principales avec les effets de l'amortissement Périssol¹⁷) au développement d'une offre de logement quantitativement importante.

La répartition par bassin d'habitat est relativement hétérogène et correspond globalement aux contrastes socio-économiques du département:

	Sud Adour	Dax/Tartas	Mont de Marsan	Littoral Sud	Littoral Nord	Haute Lande	Total
Vente	2	192	240	492	31	0	957
Location	103	286	177	145	80	25	816
Occup.perso.	335	264	188	580	355	100	1822
Total	440	742	605	1217	466	125	3595

Figure 16 - Destination des logements autorisés par bassin d'habitat (D.D.E. / 1999).

Le littoral Sud recueille 34% des permis pour 17,5% de la population du département et 8% de sa superficie.

Or, malgré le dynamisme du marché du logement dans son ensemble, un certain nombre de besoins restent insatisfaits, démontrant **les limites d'une démarche strictement quantitative**, eu égard aux spécificités locales définies précédemment.

Ainsi, un certain nombre de besoins pourtant déjà définis par le P.D.A.L.P.D. en 1991 (ANNEXE 3) restent insatisfaits, certaines problématiques se posant avec d'autant plus d'acuité que les évolutions socio-économiques récentes les accentuent. Les zones à forte attractivité touristique (littoral nord, sud et bassin d'habitat de Dax) sont confrontées à une double insuffisance: d'une part, on constate une carence de logements locatifs à l'année car la location saisonnière est plus intéressante d'un point de vue financier pour les propriétaires; d'autre part, la pression de la demande est telle que le niveau des loyers est très élevé. Malgré la croissance globale du parc de logement, ce problème est particulièrement marqué sur le littoral où on assiste à des phénomènes de "sédentarisation" de populations dont la présence n'était que saisonnière.

En outre, la problématique du logement vétuste ou inconfortable remet en question l'effectivité du droit au logement sur son volet "droit à l'habitat". Cette difficulté est plus particulièrement remarquable en milieu rural.

En termes d'adaptation du logement au public, le parc locatif semble souffrir d'insuffisances sur le plan des petits logements peu chers, pour des jeunes ou pour des personnes isolées aux ressources modestes. L'émergence d'un profil de demandes issues de femmes isolées avec ou sans enfants souligne en outre l'insuffisance des réponses en termes d'accueil et d'hébergement, en particulier sur Mont de Marsan.

¹⁷ "L'amortissement Périssol" consistait en un amortissement dégressif des coûts d'acquisition d'un logement avec possibilité de création d'un déficit foncier déductible du revenu, moyennant sa mise en location pour 9 ans.

Il convient par ailleurs de mettre l'accent sur l'insuffisante mobilisation des bailleurs privés qui proposent souvent des loyers très élevés ou des logements vétustes ou inconfortables.

Or, malgré sa croissance permanente, il semble que l'offre dans le parc public reste inadaptée et insuffisante, et ne pallie pas, de fait, les carences du parc privé. L'O.P.D. d'H.L.M. des Landes exerce un quasi-monopole sur le parc public landais. En effet, l'office municipal de Dax ne dispose que de 1500 logements environ. En outre, l'O.P.D. d'H.L.M. a absorbé la S.A. d'H.L.M. de Dax qui constituait jusque là le troisième principal bailleur public.

On peut donc se référer aux statistiques des demandes exprimées auprès de l'O.P.D. d'H.L.M. pour tenter d'évaluer la demande dans le parc public.

Ainsi, à la fin de de 1998, 2734 demandes étaient "en stock" contre 2560 à la fin de 1997 (+6,8%) et seulement 1900 en 1995. Cette augmentation de stock résulte à la fois d'un nombre plus élevé de demandes maintenues (+14,7%) et de l'accroissement des nouvelles demandes (+2,7%).

	Sud Adour	Dax Tartas	Mt de Marsan	Littoral Sud	Littoral Nord	Haute Lande	TOTAL
Demandes en stock 1998	248	544	640	822	250	228	2734
Demandes par logement	0,35	1,12	0,39	0,87	0,5	0,28	0,54
Demandes maintenues	86	189	222	370	76	66	1009
Dt demandes de 1995	10	26	43	58	6	9	152
% demandes maintenues	4,0	4,8	6,7	7,1	2,4	3,9	5,6

Figure 17 - Structure du stock de demandes de l'OPDHLM (source D.D.E. /1999).

La plus forte progression du nombre de demandes se situe sur le bassin de Dax/Tartas. En outre, les demandes renouvelées d'année en année représentent 37% du stock, révélant des difficultés à satisfaire une part non négligeable de besoins.

Par ailleurs, comme en témoigne la figure suivante, le littoral sud reste la plus forte destination sollicitée avec un "excédent" de l'accueil sur les départs de 234 demandes. C'est l'inverse pour le Sud Adour avec un "déficit" de 33.

	origine	destination	Différence
Sud Adour	281	248	- 33
Dax Tartas	463	544	+ 81
Mont de Marsan	590	640	+ 50
Littoral Sud	588	822	+ 234
Littoral Nord	243	250	+ 7
Haute Lande	212	228	+ 16
TOTAL	2377	2734	+ 357

Figure 18 - Origine/ destination des demandeurs (1998- source D.D.E.).

Par exemple, la forte pression sur la demande dans le bassin du littoral sud est illustrée par la situation de 1999: selon une estimation de l'O.P.D.H.L.M., 280 demandes environ ont été émises pour seulement deux logements attribués cette année pour la zone de Capbreton.

Un autre critère d'ordre qualitatif repose sur le niveau des prix de logements. Selon une étude réalisée par la D.D.E. pour le Conseil Départemental de l'Habitat, le niveau moyen des prix s'établit comme suit¹⁸.

	Haute Lande	Sud Adour	Littoral Nord	Mont de Marsan	Dax Tartas	Littoral Sud
Indicateur privé F /m²	28,2	29,4	34,1	34,6	35,4	37,1
Indicateur H.L.M. F/m²	26,8	24,3	22,7	22,7	24,9	25,3

Figure 19 - Evaluation des prix moyens au m² du parc de logements (source D.D.E. / 1998).

Pour l'offre privée, conformément à la loi du marché, le niveau des loyers s'élève lorsque l'offre diminue. Les extrêmes sont: d'une part, la Haute Lande, où l'offre est quantitativement élevée, compte tenu d'un niveau de croissance moindre qu'ailleurs et d'un parc locatif assez fortement représenté; d'autre part, le Littoral Sud où la situation est inverse avec une croissance élevée et un parc locatif réduit.

Il faut préalablement noter que le parc public ne représente que 14% de l'offre totale. Cette offre est particulièrement sous-représentée sur les bassins du littoral et dans le Sud Adour. Pour le littoral sud, le niveau élevé des loyers du parc privé, et leur petit nombre d'offres expliquent l'importance du volume de demandes dans le parc H.L.M.

Le parc privé est de 42% à 53% plus cher que le parc H.L.M. dans les deux bassins urbains de Mont de Marsan et de Dax et dans ceux du littoral. Les écarts sont moindres pour le Sud Adour (21%) et la Haute Lande (5%) où le parc H.L.M. étant le plus récent, y est aussi le plus cher.

¹⁸ Compte tenu de leur mode de calcul, les valeurs obtenues sont des indications, car les situations réelles donnent des résultats qui varient en fonction de la taille du logement et pour une même taille dans le parc privé, à des valeurs dispersées de +/- 30% à 40% autour de la moyenne.

Or, ce bilan des besoins insatisfaits soulève un certain nombre d'interrogations en particulier sur la gestion du parc public. On peut remettre l'accent sur des défauts de régulation du dispositif, compromettant ici la qualité de la planification de la construction des logements sociaux. Aucun fichier unique des demandeurs de logements, géré par exemple par la Préfecture au niveau départemental, n'existe. Cette organisation risque de conduire à une insuffisante remontée d'information sur la demande de logement. Or, de fait, la liaison entre la politique de développement de l'offre de logements sociaux et les besoins réels semble alors compromise. Ainsi, le pilotage par le seul mode de financement, sans identification préalable des besoins s'avère insuffisant. Par exemple, les loyers des nouveaux H.L.M. sont relativement élevés par rapport aux capacités financières de la demande; certains logements ne trouvent alors pas de locataires alors que la demande de logements à loyers minorés ne semble pas satisfaite. De même, il n'existe pas de dispositif de suivi de l'occupation de ces logements.

En dépit de la diversité de l'offre proposée et de la multiplication des réponses, de nombreux symptômes sont révélateurs de dysfonctionnements et d'insuffisances majeurs de l'insertion par le logement dans le département des Landes.

Les défaillances de la régulation du dispositif et de la fonction d'observation sociale sont probablement à l'origine de réponses inadaptées et insuffisantes sur le champ du logement à caractère social. Par conséquent, malgré des efforts pour enrichir le dispositif en termes quantitatifs, depuis quelques années (création de C.H.R.S. notamment), la déconnexion entre la politique de développement de l'offre et les besoins réels, remet en cause l'ensemble de la pyramide de l'insertion par le logement.

Or, un certain nombre de propositions, que la loi de lutte contre les exclusions encourage, peuvent favoriser une amélioration de ce dispositif dans le sens notamment de l'effectivité réelle du droit au logement des personnes défavorisées.

La forte connotation stratégique de cette redynamisation de la politique du logement des personnes défavorisées au plan départemental implique une redéfinition des outils liés à la régulation du dispositif, à l'occasion de laquelle la D.D.A.S.S. doit faire valoir des prérogatives multiples dans la maîtrise d'œuvre des politiques d'insertion au plan local.

TROISIÈME PARTIE: PROPOSITIONS VISANT A AMÉLIORER L'INSERTION PAR LE LOGEMENT ET À RENDRE LE DROIT AU LOGEMENT EFFECTIF

Le diagnostic porté sur le dispositif landais d'insertion par le logement a fait apparaître que, malgré une offre quantitativement développée sur la base d'un arsenal réglementaire diversifié, l'accès au logement des personnes défavorisées souffre d'une forte inadéquation entre l'offre et la demande.

Au-delà de cette analyse d'ordre "structurel", nous considérons que la problématique locale réside avant tout sur les défaillances de son pilotage, en particulier sur le plan de l'identification des besoins.

C'est pourquoi les orientations que nous proposerons (sans prétendre à l'exhaustivité sur les solutions possibles), seront avant tout fondées sur le mode d'organisation du dispositif et sa régulation, en mettant l'accent sur des modes opératoires tels que le partenariat, la coordination ou encore l'observation sociale...

Toutefois, ces propositions d'ordre organisationnel seront complétées par des orientations plus pragmatiques, d'ordre opérationnel, visant à mieux satisfaire la demande identifiée et insatisfaite. Il conviendra ainsi de mettre l'accent sur la nécessité d'une démarche tendant à mieux prendre en compte le territoire. Par ailleurs, nous tenterons d'évaluer l'opportunité de la promotion d'une offre adaptée portant à la fois sur le développement d'une offre de logement intermédiaire et sur la mobilisation optimale de l'ensemble du parc de logement et en particulier privé.

5 EN TERMES D'ORGANISATION, L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF PASSE PAR UNE RATIONALISATION DE SA RÉGULATION.

Eu égard au contexte local, cette rationalisation de la régulation du dispositif d'insertion par le logement en amont constitue un impératif. Elle doit tendre vers un pilotage départemental garantissant la cohérence d'ensemble de la politique départementale d'accès au logement des personnes défavorisées.

L'objectif sous-jacent doit être de définir une réelle politique du logement social, visant à garantir l'effectivité du droit au logement pour le plus grand nombre.

5.1 UN IMPÉRATIF: RENFORCER LE PILOTAGE DÉPARTEMENTAL POUR GARANTIR LA COHÉRENCE DU DISPOSITIF D'INSERTION PAR LE LOGEMENT.

Le souci de rationalisation du pilotage du dispositif au plan local s'inscrit dans une volonté plus globale de redynamisation impulsée par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Dans ce contexte, le D.D.A.S.S. doit en particulier valoriser sa compétence sociale pour contribuer à un recentrage du dispositif d'insertion par le logement vers une réelle politique sociale du logement.

5.1.1 La loi de lutte contre les exclusions tend à relancer une dynamique partenariale efficace.

La loi de lutte contre les exclusions tend à relancer le partenariat local sur le champ de l'insertion par le logement, en redéfinissant le cadre du P.D.A.L.P.D. et en instaurant les schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion.

La circulaire UHC/DH 22 du 13 octobre 1998 relative aux dispositions sur le logement contenues dans la loi de lutte contre les exclusions met l'accent sur quatre objectifs principaux: **redynamiser le partenariat**, réaffirmer la priorité aux situations sociales les plus difficiles, permettre une meilleure équité territoriale dans la mise en œuvre des dispositifs et améliorer la gestion des F.S.L. C'est pour le premier d'entre eux que la redynamisation des P.D.A.L.P.D. constitue un enjeu essentiel. Dès 1990, comme nous l'avons déjà souligné, cet instrument avait vocation à constituer l'élément central d'une politique départementale d'accès au logement pour les personnes en difficultés; regroupant l'ensemble des acteurs concernés, il voulait mettre en cohérence l'ensemble des moyens disponibles en partant d'une évaluation des besoins à satisfaire.

Cependant l'échec du P.D.A.L.P.D. dans les Landes est assez symptomatique des lacunes globales du dispositif tel qu'il avait été prévu par la loi Besson : tendance à répondre aux situations difficile par des mesures d'urgence, aux dépens de la recherche de solutions durables par la collectivité; tendance à concentrer les populations en difficultés dans certains ensembles d'habitat social sans doute plus facilement disponible pour ces populations; incapacité à mobiliser des logements, pourtant disponibles dans le parc existant.

Ainsi , les dispositions de la loi de lutte contre les exclusions¹⁹ se proposent de redéfinir les objectifs qu'ils doivent poursuivre.

Le premier objectif vise **une meilleure définition des objectifs**. On distingue trois priorités qui sont d'une part, d'assurer aux personnes "la disposition durable du logement", d'autre part, le

¹⁹ Décret n°99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux P.D.A.L.P.D. et aux F.S.L.

principe de "mixité sociale" visant à éviter les effets de ghetto et enfin, de mobiliser une offre supplémentaire de logement.

Le second objectif tend à une **meilleure appréhension des besoins**. A l'évaluation qualitative et quantitative" prévue en termes très généraux par la loi de 1990, le nouveau cadre rajoute l'obligation que le plan distingue entre la situation des personnes ou familles dont la difficulté d'accès ou de maintien dans le logement provient de difficultés financières et ceux qui les cumulent avec des difficultés d'insertion sociale. Cette distinction favorise une vision affinée des besoins liés au logement. La priorité est de plus donnée aux besoins spécifiques des personnes les plus en difficulté.

Le troisième objectif vise à **optimiser le fonctionnement du P.D.A.L.P.D.** Afin d'assurer la pérennité suffisante de cet outil, la nouvelle loi prévoit, tout d'abord, une "durée de vie" de trois ans minimum de ces plans. Par ailleurs, elle ajoute à la liste des personnes morales associées à l'élaboration du plan, les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement.

Ainsi, en précisant les objectifs assignés à ce plan et en renforçant ses principes de fonctionnement, la loi de lutte contre les exclusions ouvre de nouvelles perspectives pour pallier les lacunes du dispositif, tel que les partenaires locaux se l'étaient approprié en 1991.

En l'état actuel des choses, le Préfet des Landes a confié le pilotage de l'élaboration du nouveau plan à la D.D.E. Elle-même, après consultation de la D.D.A.S.S., a confié la mission d'identification préalable des besoins à un cabinet de consultants extérieurs, qui devrait aboutir à un diagnostic au cours du premier trimestre 2000.

Dans ces principes, ce nouveau cadre réglementaire est donc susceptible de favoriser le relance de la démarche partenariale de planification de la politique d'insertion par le logement sur la base d'un diagnostic partagé et d'une appréhension la plus globale possible de la problématique du logement des personnes défavorisées.

C'est ainsi que cette démarche devra intégrer à terme un nouvel outil, qui tend à aborder la problématique de l'insertion, dans son acception multidimensionnelle: le **schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion**.

La note de la D.A.S. du 10 septembre 1999 relative à la démarche d'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion cadre les objectifs de ce nouvel outil²⁰. Faisant suite aux schémas de C.H.R.S. de première génération, ils ont vocation à renforcer la **complémentarité** sur un territoire donné, des moyens d'accueil, d'hébergement et d'insertion sociale et professionnelle, en liaison avec l'emploi, la santé, le **logement**...au-delà des découpages administratifs des dispositifs. En outre, l'un des objectifs assignés à cette démarche est de favoriser "la construction **d'outils communs** de connaissance, d'analyse et d'évaluation". Le pilotage au niveau local est confié à une équipe-projet, coordonnée par la D.D.A.S.S. qui est maître d'œuvre de l'élaboration.

²⁰ cf. circulaire DAS/DSFE/TS2 n°98/774 du 30 décembre 1998 relative à la campagne budgétaire 1999 des C.H.R.S. qui en pose les principes.

Ainsi, l'impératif de complémentarité et de coordination de ces nouveaux outils, constituent a priori des préalables susceptibles de favoriser une rationalisation du pilotage départemental. La loi de 1998 va plus loin en favorisant la création d'instances de coopération d'instances interinstitutionnelles de pilotage, à vocation globale, telles que le "Comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions"²¹.

Les conditions semblent donc réunies pour relancer une dynamique efficace sur le champ de l'insertion par le logement grâce à une régulation établie sur une observation sociale préalable et un diagnostic partagé, resituant l'insertion par le logement dans une acception globale de la problématique de l'insertion.

Or, dans ce contexte, il semble que la D.D.A.S.S. dispose des compétences pour faire valoir une appréhension réellement "sociale" de la problématique d'accès au logement des personnes défavorisées.

5.1.2 Dans ce contexte, la D.D.A.S.S. doit valoriser sa "compétence sociale".

Dans la mesure où la politique en faveur du logement des personnes défavorisées et de l'insertion par le logement s'inscrit dans une dynamique partenariale, chaque partenaire doit y apporter une "plus-value" en fonction de sa compétence propre.

Or, au sein des services de l'Etat, si la D.D.E. dispose d'une compétence d'ordre technique sur le champ du logement, la D.D.A.S.S. semble devoir faire valoir sa "compétence sociale", en tant qu'acteur incontournable des politiques d'insertion au plan local.

Ainsi, depuis quelques années, la constitution des pôles sociaux dans les D.D.A.S.S. leur permet d'assurer, pour le compte de l'Etat, le pilotage d'une partie des politiques d'insertion. Elles se situent au "carrefour" des problématiques de l'exclusion (santé, accompagnement social, logement, formation-emploi...), même si elles doivent s'appuyer sur l'expertise et les compétences des autres services déconcentrés.

La Charte de la Déconcentration du 1^{er} juillet 1992²² envisage la création de "pôles de compétences", constitués par les services déconcentrés, pour l'exercice d'actions communes. Dans la lignée de ce texte, il semble que la D.D.A.S.S. puisse s'inscrire dans ce type de démarche sur le champ de l'insertion par le logement. En effet, la multiplication des dispositifs rend indispensable une fonction d'**ensemblier**, au risque sinon d'assister à une juxtaposition de dispositifs sans réelle

²¹ Cf. décret n°99-831 du 17 septembre 1999 relatif au comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions.

²² Cf. article 13 du décret du 1^{er} juillet 1992 en application de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

cohérence²³. Ainsi, le pôle social semble pouvoir jouer ce rôle d’**“ensemblier de l’insertion”**, en s’appuyant sur des partenaires spécialisés.

Sans jamais perdre de vue la nécessité d’intégrer cette compétence dans une dynamique partenariale, la D.D.A.S.S. (pas exclusivement par le biais de son pôle social mais aussi via le service “Santé-Environnement” ou des “Actions de Santé”) peut ainsi justifier sa légitimité à deux points de vue.

Elle peut tout d’abord se prévaloir d’une **connaissance globale des publics**. Nous avons par exemple, pu exploiter, dans le cadre de notre réflexion, des données concernant les expulsions via les enquêtes réalisées par les assistantes sociales de la D.D.A.S.S. à la demande de la préfecture. Certes la D.D.A.S.S. ne dispose pas d’une connaissance “de terrain” telle qu’elle pourrait l’être par des travailleurs sociaux de secteur par exemple. Cependant, l’intérêt de sa compétence réside aussi dans sa globalité et sa transversalité dépassant les cloisonnements des dispositifs.

Ainsi, le rôle de la D.D.A.S.S. se justifie par sa **gestion de dispositifs liés à l’insertion**. Sur le champ de la problématique du logement, même si elle n’est pas pilote de l’élaboration du nouveau P.D.A.L.P.D., la D.D.A.S.S. est un partenaire incontournable : elle gère le dispositif C.H.R.S.; elle est membre de la M.O.U.S. relative à l’habitat vétuste (avec notamment une intervention essentielle du service “santé-environnement”); elle assure le secrétariat des “fonds de solidarité” (F.A.I.E., fonds eau et téléphone); elle est chef de projet de l’élaboration du schéma de l’accueil, de l’hébergement et de l’insertion... De plus, au-delà de la question du logement, elle peut établir des articulations avec les autres problématiques de l’exclusion et de l’insertion. Elle gère ainsi, via son service “Actions de Santé”, des dispositifs de lutte contre l’exclusion sur le plan de la santé, gère le dispositif R.M.I., participe à la gestion du dispositif d’insertion par l’activité par l’économique, du F.A.J... Sa situation à un “carrefour” lui confère donc une position stratégique dans le pilotage du dispositif d’insertion par le logement aussi bien sur le plan de l’identification des besoins que de l’articulation avec les autres champs de l’insertion.

Au plan local, la D.D.A.S.S. des Landes s’est saisie de la problématique du logement de façon volontariste puisque “la lutte contre les exclusions en matière de logement” constitue la deuxième priorité du Plan d’Action Triennal 1999-2001. Celui-ci s’articule autour de quatre axes: contribuer à l’élaboration d’un nouveau P.D.A.L.P.D., structurer une offre diversifiée de logements adaptée aux besoins de la population; réduire significativement le nombre d’habitats vétustes, réduire les risques d’expulsions en intervenant rapidement et de manière coordonnée.

En termes généraux, la D.D.A.S.S. dispose de références claires pour être un acteur incontestable de la maîtrise d’ouvrage de l’action sociale et des politiques d’insertion par le logement au plan local. Elle possède, par ailleurs, une expérience variée du fonctionnement en réseau (dans le

²³ “l’effet mille-feuilles” selon Jean-Pierre Hardy.

cadre de l'organisation hospitalière ou médico-sociale par exemple). Enfin, la diversité des missions des services d'une D.D.A.S.S. suppose une grande capacité d'adaptation à des contextes différents. Or, la D.D.A.S.S. réunit des compétences diversifiées (médecins, travailleurs sociaux, inspecteurs, ingénieurs...). On pourrait envisager la formalisation d'une équipe "inter-services" à l'intérieur de la D.D.A.S.S., référente pour la problématique de l'insertion par le logement intégrée dans le champ plus large de l'insertion, sous l'égide d'une **personne référente**, qui appartiendrait a priori au pôle social.

En tout état de cause, ses arguments plaident donc en faveur d'une valorisation de la compétence sociale de la D.D.A.S.S. dans le cadre d'un partenariat local redynamisé.

L'objectif, réaffirmé par la logique sous-jacente à la loi de lutte contre les exclusions, serait alors de favoriser l'amélioration de l'insertion par le logement dans le sens d'une **réelle politique du logement social**.

5.2 UN OBJECTIF: DÉFINIR UNE RÉELLE POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL.

Parvenir à une meilleure adaptation de l'offre aux besoins en logements des personnes défavorisées nécessite de trouver, en partie, des réponses dans le logement social ordinaire, et doit conduire à mieux organiser la production et la gestion du logement social.

Mais, plus qu'une politique de construction, ce développement doit tendre à la promotion d'une réelle politique du logement social.

Or, dans les Landes, les dysfonctionnements dans les modes de planification et de gestion du parc social, appellent une rationalisation de cette organisation à deux points de vue. Elle nécessite tout d'abord une programmation plus pertinente du développement du parc social. Par ailleurs, elle passe par un renforcement de la lisibilité de la gestion du parc public.

5.2.1 Rationaliser le développement du parc social.

Pour mieux cerner l'enjeu de cette orientation, il convient au préalable, de revenir sur les dysfonctionnements locaux de la planification du logement social.

Globalement, il semble que le développement du parc social, soutenu par les aides à la pierre que nous avons préalablement présentées (P.L.A., P.S.T...), a abouti à la création d'une offre dont le coût reste trop élevé au regard des ressources des ménages les plus défavorisés. Ce constat concerne aussi bien le parc public que privé. Il est en outre d'autant plus problématique que ces difficultés liées au prix du logement à proprement parler sont aggravées par des difficultés pour ces publics à pouvoir faire face parfois aux charges afférentes au logement. L'incohérence la plus fréquemment dénoncée par les différents acteurs du dispositif d'insertion par le logement concerne le mode de chauffage de ces logements. Pour des motifs économiques sur les travaux de construction

ou de réhabilitation, les propriétaires optent ainsi, souvent pour des installations au chauffage électrique, dont la consommation et la gestion sont en revanche souvent très problématiques pour des ménages en difficulté.

Par ailleurs, un autre dysfonctionnement de la planification de développement du parc social, réside dans le mode de localisation de ces opérations. En réalité, cette analyse repose sur une double interrogation. Le développement de l'offre particulièrement marqué en milieu rural remet tout d'abord en cause la garantie du droit à l'habitat, considéré comme volet du droit au logement. En effet, celui-ci devrait passer par la proximité d'infrastructures (scolaires, administratives...), par la facilitation des transports... Or, l'importance de l'offre en milieu rural tend plutôt à isoler la problématique du logement des autres champs contribuant à l'insertion entendue alors dans une acception multidimensionnelle (santé, emploi...). Par ailleurs, cette forte localisation de l'offre nouvelle en milieu rural par rapport à la demande exprimée souligne de nouveau les insuffisances d'identification des besoins préalable à la programmation.

Enfin, on peut mettre l'accent sur un autre dysfonctionnement qui réside dans le mode de peuplement du logement social. On peut ainsi craindre des phénomènes de "ghettoïsation" des populations les plus en difficulté dans le parc ancien, vraisemblablement plus accessible financièrement alors que l'offre nouvelle, compte tenu de son coût serait réservée à des ménages "plus favorisés".

La rationalisation du développement du parc social appelle donc une prise de conscience collective des différentes institutions intervenant sur le champ du logement, à deux points de vue.

Cette rationalisation passe en premier lieu par une amélioration de la **fonction d'observation sociale** en amont du dispositif. En effet, même si l'un des axes de la redynamisation du P.D.A.L.P.D. repose sur une meilleure identification préalable des besoins, nous insistons sur cet impératif qui doit être fondé sur un diagnostic partagé dans le cadre de la démarche partenariale la plus élargie possible (impliquant en particulier la représentation des usagers et des structures d'hébergement dans les instances de pilotage du P.D.A.L.P.D.).

Cependant, la réorganisation des instances de pilotage ne peut suffire à favoriser une meilleure identification des besoins. Celle-ci repose aussi sur une meilleure gestion de l'information disponible. La mise en cohérence du dispositif sur l'ensemble du département nécessite ainsi une centralisation des informations relatives à la demande. La Préfecture dispose sans doute de la plus grande légitimité à intervenir sur ce plan. Il conviendrait tout au moins de réactiver et rendre effectif le fonctionnement de l'Observatoire Départemental du Logement des personnes défavorisées. Ainsi, afin de pallier à l'éclatement des données disponibles, il est nécessaire de définir collectivement un certain nombre d'indicateurs sociaux susceptibles de saisir des réalités sociales objectives afin de mieux comprendre les phénomènes sociaux en œuvre pour pouvoir fixer les actions à déployer.

Cette rationalisation passe en second lieu par le développement de pratiques d'**évaluation**. L'analyse des dispositifs existants dans les Landes nous a amenés à constater que cette approche de l'action sociale est nulle ou tout au moins insuffisante sur un certain nombre de dispositifs (F.S.L., accompagnement social lié au logement...). A l'appui de l'affirmation de la nécessité de renforcer ce volet, il convient préalablement de préciser sa définition, ses objectifs et son intérêt.

Trois définitions de l'évaluation sont fréquemment retenues. La première considère qu'évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés. La seconde, établie par le Rapport Deleau²⁴ pour le commissariat général au plan, postule qu'"évaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres". Enfin, le rapport Viveret²⁵ conclut qu'"évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur". Certes, l'activité dans le secteur social est difficile à évaluer en termes d'efficacité ou d'efficience à court terme, car l'action sociale produit surtout des effets sur le moyen voire le long terme. De plus, le secteur social échappe partiellement aux règles du système économique fondées sur la rentabilisation et la recherche du profit.

Or, cette évaluation est d'autant plus difficile que ce secteur souffre par rapport à d'autres de la quasi-absence de référentiels et de normes opposables relatives à ses moyens pour réaliser des objectifs souvent très généraux et peu finalisés. Pourtant, comme l'analyse Jean-Pierre Hardy, le fait que la "mode de l'évaluation" soit contemporaine de la crise économique fait qu'elle a été assimilée à une nouvelle modalité de résolution de la crise du financement de la protection sociale au sens large. **Or, l'évaluation est, en articulation avec la planification, le seul mode de régulation humainement soutenable dans le secteur social, alternatif à une régulation défailante par le marché.** Ainsi, si l'évaluation vise bien à une utilisation optimale des ressources rares, ce n'est pas pour arriver à une "moindre coût" mais au "meilleur coût".

Cependant, une évaluation pertinente repose, là encore, sur la définition d'indicateurs d'activité et de résultats par rapport à des objectifs clairement identifiés. Il s'agit en priorité sur le champ social, d'avoir des indicateurs permettant de connaître et de suivre les évolutions des populations prises en charge. La construction de ces indicateurs doit être le fruit d'un accord entre l'ensemble des partenaires concernés. Or, sur le plan de la politique d'insertion par le logement, il semble que la D.D.A.S.S., au regard en particulier de sa compétence sociale d'"ensemblier de l'insertion" doit détenir une initiative sur ce champ (y compris dans le cadre d'une démarche de concertation sur ce plan à l'échelle régionale ou interdépartementale, sous l'égide de la D.R.A.S.S.).

Ainsi, à terme, l'évaluation pourrait devenir un instrument de la rationalisation de la régulation du développement du parc social. En effet, en termes schématiques, on pourrait traduire l'intérêt de l'évaluation de la façon suivante.

²⁴ Cf. DELEAU Michel, "Evaluer les politiques publiques: méthodes, déontologie, organisation", La Documentation Française, 1996.

²⁵ Cf. VIVERET Patrick, "L'évaluation des politiques et des actions publiques", rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, 1989.



Figure 20 – Les interactions de l'évaluation (J.P. Hardy, "Guide de l'Action Sociale contre les exclusions", p.403, Dunod, 1999).

Or, même si l'enjeu concerne l'ensemble du parc social, nous insisterons plus particulièrement ici sur le parc public, car il semble que c'est sur ce volet que les pouvoirs publics disposent de la plus grande "marge de manœuvre". En effet, celui-ci doit a priori permettre d'assurer les ajustements sur les défaillances liées au fonctionnement du marché du logement de droit commun, sur lequel la prévalence de la loi de l'offre et de la demande est un facteur d'exclusion par le logement.

5.2.2 Renforcer la lisibilité de la gestion du parc public.

Traditionnellement, au plan départemental, l'attribution de logements dans le parc public est régie par le **règlement départemental d'attribution des logements sociaux**. Il s'agit d'un document administratif établi par le Préfet après concertation (avis du C.D.H. obligatoire), et qui doit être cohérent avec le P.D.A.L.P.D. Il doit apporter des précisions sur les dispositifs d'accueil des demandeurs de logements et les critères d'attribution aux publics prioritaires.

Il fixe, en outre, des objectifs quantitatifs aux partenaires du logement social concernant les taux de réservation de chaque réservataire selon le parc de logements, le nombre de ménages à accueillir selon les catégories et les parcs et les conditions locales de mise en œuvre du **droit préfectoral de réservation**. En effet, selon les textes, le Préfet est fondé à faire valoir des droits de réservation sur les attributions, dans la limite de 30% du total des logements de chaque organisme. Ces derniers gardent le droit de récuser les candidats proposés par le Préfet, mais ce refus doit être motivé.

Exception faite de cette procédure de réservation, les règles fixées par le Code de la Construction et de l'Urbanisme, établissent la **souveraineté des commissions d'attribution** et n'énoncent que des dispositions à caractère général sur les conditions d'attribution de logements sociaux : elles doivent être prononcées en fonction des besoins et de l'ensemble des ressources des demandeurs, la situation d'hébergement temporaire constituant une priorité au sens des textes.

Cependant, la loi du 31 mai 1990 a instauré **des Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (P.O.P.S.)**, afin d'ouvrir plus largement le parc social aux personnes défavorisées. Ils sont théoriquement conclus entre l'Etat, les collectivités locales, les bailleurs sociaux, les organismes réservataires, dans des zones à fort déséquilibre entre offre et demande de logements que le règlement départemental et le contingent préfectoral n'arrivent pas à combler. Ils fixent, par bailleur,

des objectifs en termes d'accueil des personnes défavorisées et d'accompagnement social, tenant compte de l'occupation sociale du parc concerné. Lorsque la situation du logement social l'exige, le préfet peut demander la conclusion d'un P.O.P.S. dans les six mois. Si le P.O.P.S. est signé, le Préfet peut utiliser son pouvoir de désignation des locataires.

Dans les Landes, ce volet, partie prenante du dispositif d'insertion par le logement, souffre de dysfonctionnements importants. Certes, le règlement départemental existe depuis 1993²⁶. Cependant, l'analyse de son fonctionnement fait apparaître l'absence d'une maîtrise centralisée efficace par les services de l'Etat sur ce champ, remettant ainsi en cause la vocation sociale de cet outil, prenant normalement part au P.D.A.L.P.D. Les défaillances principales sont de trois ordres.

On note tout d'abord une absence d'évaluation des pratiques des procédures d'attributions, dans le cadre d'un simple contrôle de légalité (respect des critères d'attributions fixés...), sans toutefois remettre le principe d'autonomie des commissions d'attribution.

Par ailleurs, des carences se dégagent sur les modes de régulation à la marge de ces procédures d'attribution. Contrairement au département voisin des Pyrénées Atlantiques qui en dispose de deux, les Landes n'ont pas élaboré de P.O.P.S. Pourtant, des problématiques communes se dégagent avec ce département limitrophe, en particulier sur le bassin du littoral Sud, frontalier avec l'agglomération bayonnaise. Les défaillances du partenariat local et le relatif désaisissement des services de l'Etat sur le plan du pilotage du développement du parc social peuvent être des facteurs explicatifs. En outre, on peut s'interroger sur le fonctionnement de la réserve préfectorale. Son efficacité souffre par exemple de disparités géographiques : les demandes sont satisfaites relativement facilement sur Mont de Marsan (dans le parc souvent le plus ancien, de type collectif...) mais des difficultés sont rencontrées sur la côte sud. De même, afin de favoriser une démarche sociale, le règlement départemental prévoyait une cellule de concertation, préalable à l'attribution au titre de la réserve préfectorale, entre l'Etat (et en particulier les travailleurs sociaux de la D.D.A.S.S.) et les organismes H.L.M. Dans les faits, cette instance ne fonctionne pas. Enfin, la faible diversité des opérateurs dans le parc public est un facteur d'exclusion supplémentaire car en cas d'échec d'une démarche, il n'existe pas ou peu de solutions alternatives pour le demandeur.

Ainsi au plan local, ces dysfonctionnements se cumulent avec une absence de lisibilité d'une procédure souvent fortement soumise à des interactions et à des pressions d'ordre "politique" compte tenu du rôle des maires des communes concernées. La vocation sociale de ce dispositif risque alors de perdre son sens.

Cependant, la loi de lutte contre les exclusions tend à organiser la transparence des attributions et à réaliser l'égalité d'accès au logement social afin de garantir le droit au logement.

Pour les attributions des logements H.L.M., un numéro départemental unique des demandeurs de logement est mis en place. Celui-ci lui est obligatoirement communiqué dans le délai

²⁶ Cf. arrêté préfectoral du 1^{er} février 1993 / annexe 4.

d'un mois, afin de garantir ses droits. Il donnera un indicateur fiable de l'ancienneté de la demande ainsi qu'une garantie supplémentaire aux demandeurs dont le délai d'attente est anormalement long. Ainsi, en cas de non communication de ce numéro, le préfet peut procéder à une inscription d'office auprès de tout bailleur social. De plus, afin de renforcer la transparence des commissions d'attribution, le Préfet, chargé de veiller au respect des règles d'attribution des logements sociaux, peut désormais assister sur sa demande à toute réunion de la commission d'attribution. Enfin, la loi de juillet 1998 impose au bailleur l'obligation d'informer le demandeur en cas de décision défavorable. Ainsi, aucune radiation de demande d'attribution ne peut intervenir si le demandeur n'a pas été avisé par le bailleur au plus tard un mois avant l'expiration de la validité de cette demande. En outre, tout refus de demande d'attribution doit être motivé et notifié par écrit au demandeur.

Par ailleurs, dans chaque département, le préfet conclut un accord collectif avec les organismes H.L.M. Signé pour trois ans, cet accord définit, par organisme, l'engagement d'attribution annuelle d'un nombre de logements aux personnes défavorisées. Cet accord fixe les délais au-delà desquels toute demande devra faire l'objet d'une priorité d'examen. Si au bout de six mois l'accord n'a pas été signé par un organisme, le préfet lui désigne les personnes prioritaires à loger et fixe le délai dans lequel l'attribution du logement doit être réalisée. Les outils tels que le P.D.A.L.P.D. doivent permettre au préfet de connaître, sur un bassin d'habitat donné, les familles prioritaires à proposer aux organismes H.L.M. L'accord collectif départemental est arrêté après avis de la conférence intercommunale du logement (Cf. infra) et du C.D.H.

Le renforcement de la lisibilité de la gestion du parc public participe donc à une prise en compte optimale des besoins. En termes d'organisation, cet objectif appelle, dans les Landes, une démarche volontariste et directive des services de l'Etat et plus particulièrement de la Préfecture.

Cependant, au-delà des aspects organisationnels et institutionnels, l'amélioration de l'insertion par le logement dans le département doit également passer par des orientations d'ordre opérationnel. Nous mettrons ainsi l'accent sur la nécessité d'outils tendant à mieux prendre en compte la demande. Toutefois, nous réaffirmons également que leur pertinence reste conditionnée par la rationalisation préalable de la régulation du dispositif telle que nous l'avons décrite.

6 EN TERMES OPÉRATIONNELS, L'AMÉLIORATION DE L'INSERTION PAR LE LOGEMENT APPELLE UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES BESOINS.

Assis sur un pilotage institutionnel renforcé à l'échelon départemental, le dispositif d'insertion par le logement landais doit également s'améliorer sur le plan de son "opérationnalité", entendue au sens d'adaptation optimale aux besoins des populations défavorisées.

Il semble que cet objectif peut s'articuler autour de deux types de réponses. D'une part, les forts contrastes qui marquent le département appellent une "territorialisation" de la politique d'insertion par le logement. D'autre part, compte tenu de la menace de saturation du dispositif d'hébergement à la base, il convient de favoriser la diversification des réponses proposées.

6.1 LA TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DOIT ÊTRE UN OUTIL AU SERVICE D'UNE APPROCHE PRAGMATIQUE DES BESOINS.

Cette proposition paraît opportune eu égard au contexte local marqué par des contrastes et des disparités géographiques dans les besoins. Au-delà, ce processus s'inscrit dans une dynamique impulsée par les pouvoirs publics, dans la lignée des lois de décentralisation et de la politique d'aménagement du territoire.

6.1.1 Favoriser l'infradépartementalité pour inscrire l'insertion par le logement dans une dynamique de développement local global.

Il semble au préalable nécessaire de rappeler les enjeux locaux sur ce plan. Le département est marqué par un fort clivage urbain/rural, un grand nombre de petites communes, un fort enclavement au niveau des transports... De plus, certains bassins d'habitat font apparaître des besoins spécifiques sur le plan du logement, en particulier sur le Littoral Sud, les agglomérations dacquoises et montoises. Par ailleurs, l'analyse du dispositif local amène au constat que les aides à la pierre (P.L.A., P.S.T...) ont donné lieu à une stratégie de développement du parc social déconnectée du souci de favoriser une démarche d'insertion multidimensionnelle, plus large que la question du "toit". C'est ainsi par exemple que beaucoup de ces financements ont permis la construction de logements sur un mode individuel en milieu rural. Or, cette stratégie pose alors la question de l'effectivité du droit au logement sur son volet droit à l'habitat car cette politique ne paraît pas fondée

sur une réflexion connexe globale sur la problématique des infrastructures scolaires, sportives, culturelles, de transports...

Or, il semble que ces carences appellent une territorialisation effective de la politique d'accès au logement des personnes défavorisées. Une réflexion déconcentrée au niveau infradépartemental permettrait ainsi d'intégrer la politique du logement, d'une part, dans une dynamique d'insertion globale, et d'autre part, dans une stratégie de développement local global.

Cependant, cette proposition pose la question de la définition de l'échelon territorial cohérent. A priori, le niveau communal paraît trop réduit compte tenu notamment du nombre important de petites communes. Traditionnellement, la D.D.E. retient le "bassin d'habitat" mais celui-ci relève d'un découpage administratif sur la base de données démographiques qui ne correspond pas forcément précisément à des réalités locales d'un point de vue politique, socio-économique, culturel,... Pour mieux inscrire cette politique dans ces réalités locales, le V^o rapport du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées propose plutôt un découpage en "bassins de vie" dont la définition locale au plan local présente toutefois un caractère aléatoire. Par conséquent, il semble plutôt intéressant de s'appuyer sur un échelon territorial déjà opérationnel en tant que tel, le **canton**. Sur le champ de l'insertion par le logement, un travail en réseau pourrait alors être développé sur non seulement le plan du logement à proprement parler mais permettrait également un saisissement local de la problématique de l'accueil d'urgence et de l'hébergement temporaire jusque là essentiellement assurée à Dax et à Mont de Marsan. Dans l'absolu, l'objectif serait alors d'assurer, sur tous les points du territoire, une égalité des chances d'accès au dispositif d'insertion par le logement dans son ensemble ou tout au moins de rendre plus efficace les fonctions d'alerte, d'orientation et de prévention des difficultés liées au logement (en milieu rural en particulier). En outre, en termes de moyens, le canton dispose de compétences et de structures permettant d'assumer cette fonction : chaque commune dispose réglementairement d'un C.C.A.S. et de même, chaque canton, dans les Landes, dispose d'au moins une structure de type logement-foyer, susceptible de constituer la base logistique de l'action sociale de proximité.

Toutefois, cette déconcentration ne peut être efficace qu'à condition de veiller à une cohérence d'ensemble à l'échelle départementale. C'est pourquoi nous insistons de nouveau sur la nécessité d'un pilotage renforcé de la part notamment des services préfectoraux. Cette mise en cohérence départementale appelle éventuellement aussi une prise en compte des intervenants locaux plus importante au sein d'instances telles que le C.D.H., le comité de pilotage du P.D.A.L.P.D.... Cette volonté doit également dépasser les problématiques déjà relativement bien identifiées des agglomérations montoise et dacquoise, en prenant en compte notamment la spécificité des zones rurales.

Ces préconisations d'ordre général ont d'ores et déjà fait l'objet d'initiatives locales intéressantes et peuvent en outre s'inscrire dans une dynamique juridique favorable.

6.1.2 Cette organisation peut s'établir sur une dynamique préexistante et sur des fondements juridiques objectifs.

Dans les Landes, une expérience locale est susceptible de constituer le "terreau" d'une action territorialisée efficace. **La Maison du Logement de la Communauté de Communes du Grand Dax** est une expérience de mutualisation des moyens sur le champ de l'insertion par le logement dans un cadre intercommunal urbain.

Il s'agit d'une association loi 1901 à caractère intercommunal et multipartenarial, qui fonctionne depuis 1992. Son action s'articule autour de trois missions principales: accueillir, informer, orienter; faciliter l'accès au logement du plus grand nombre; recenser, observer. L'objectif premier est de développer un "Plan Global d'Hébergement et d'Accès au Logement des Personnes Défavorisées" pour une recherche d'insertion **dans et par** le logement. La philosophie sous-jacente est de parvenir à un continuum "accueil/hébergement/logement" réunissant dans un même contexte de prise en charge socio-éducative, l'ensemble des dispositifs nécessaires à la réalisation d'un parcours d'insertion sociale et résidentielle amenant au logement autonome et à une certaine autonomie sociale. Le champ d'action de cet outil, créé initialement dans le cadre de la Convention Ville Habitat, est la communauté de communes du Grand Dax, soit environ 36 000 habitants pour quatre communes (Dax, Saint Paul les Dax, Narrosse, Saint Vincent de Paul). Le mode d'intervention retenu repose essentiellement sur un "projet personnalisé d'accès au logement", contractualisé avec le bénéficiaire.

L'intérêt de la méthode par rapport à l'objectif d'amélioration de l'insertion par le logement dans le département s'établit à trois points de vue principaux.

Il s'agit en premier lieu de la forte dimension partenariale de cette expérience, autant au niveau de la conception/gestion qu'au niveau du terrain. C'est ainsi que l'association regroupe, à l'instar des principes des C.L.L.A.J., en cinq collèges (collèges des élus, des professionnels du logement, des bailleurs, des professionnels du social, des services de l'Etat et du département), quatre communes et vingt-huit organismes, associations ou services. En outre, l'association s'appuie sur un certain nombre de protocoles de collaboration pour ouvrir le parc locatif, qu'il soit public ou privé.

Ainsi, en second lieu, cette association présente la particularité de s'inscrire fortement dans un contexte local, par une intervention au niveau du bassin d'habitat qui en l'occurrence correspond à un cadre intercommunal. Cette position permet, d'un point de vue stratégique, une plus grande proximité et disponibilité de l'accompagnement social, une meilleure connaissance des bailleurs locaux dans le cadre d'interactions quasi-quotidiennes, une possibilité d'analyse fine et opérationnelle du marché locatif et des besoins sur une zone d'étude cohérente et compacte.

Enfin, la vocation de l'association à constituer un "guichet unique" qui permet en un seul point d'accéder à un ensemble de dispositifs permet de favoriser une démarche d'insertion globale dans

laquelle la problématique "logement" peut ne constituer qu'un volet d'un processus d'insertion multidimensionnel.

Donc, par une approche pragmatique des besoins et une mutualisation des moyens **au niveau local**, cette association peut contribuer à améliorer l'insertion par le logement ou tout au moins l'efficacité de ses outils, dans le souci néanmoins permanent de s'inscrire dans les politiques et les dispositifs impulsés par l'Etat.

Or, si la réussite de cette expérience tient à un contexte politique et institutionnel local favorable, les principes fondateurs de cette initiative peuvent, sinon être transposés ailleurs, tout au moins constituer un mode opératoire susceptible d'inspirer, dans ses principes, d'autres dispositifs locaux sur le champ de l'insertion par le logement.

Plusieurs outils prévus réglementairement tendent d'ailleurs à favoriser une telle appropriation locale de la problématique de l'insertion par le logement.

Traditionnellement, les communes jouent un rôle incontournable dans les procédures d'attribution de logements sociaux. De même, de façon plus ou moins formalisée, l'échelon local (communal, intercommunal ou cantonal) intervient sur les dispositifs d'accueil d'urgence, les procédures d'expulsion, l'accueil des gens du voyage...

Récemment, les pouvoirs publics ont affirmé leur volonté de déconcentrer certains dispositifs liés à l'accès au logement des personnes en difficulté. Nous avons déjà évoqué la procédure des P.O.P.S.

De même, la loi Besson de 1990 prévoyait l'hypothèse du développement de fonds locaux dans le cadre du F.S.L.²⁷, se traduisant par la mise en place d'instances locales de décision et par l'imputation des contributions financières des partenaires des fonds locaux directement sur ces fonds; toutefois, **les F.S.L. locaux** restent gérés par le gestionnaire unique (la C.A.F. en l'occurrence), qui verse effectivement les aides attribuées.

Par ailleurs, pour assurer une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements entre les quartiers d'une commune et les communes entre elles, un **P.L.H. (Programme Local de l'Habitat)**²⁸ peut être conclu pour une durée de cinq ans. Celui-ci doit préciser les objectifs quantitatifs retenus en matière de construction neuve et de réhabilitation, décrire les principes retenus pour assurer une diversité de l'habitat et la répartition équilibrée des différents types de logement, justifier la cohérence entre ces objectifs et le P.D.A.L.P.D.. Ce plan est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale pour répondre à des objectifs communs en matière d'habitat sur la zone concernée. Dans les Landes, deux P.L.H. sont en cours d'élaboration: l'un pour les communes du district de Mimizan (littoral Nord), l'autre pour la communauté de communes du Seignanx (littoral Sud), sur la base d'études entreprises sur l'ensemble des communes du bassin de l'agglomération bayonnaise.

²⁷ Cf. Décret n°90-794 du 7 septembre 1990.

²⁸ Cf. loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

La loi de lutte contre les exclusions renforce cette dynamique impulsée réglementairement. Elle tend à assurer une équité territoriale par une approche plus pragmatique des besoins, au travers en particulier des **conférences intercommunales du logement**, susceptibles de constituer l'instance support de la politique intercommunale du logement social et des **chartes intercommunales des attributions**. La loi de juillet 1998 généralise ainsi une pratique jusque là limitée aux communes où sont situées des zones urbaines sensibles. Désormais, elles sont constituées au niveau des bassins d'habitat que le préfet délimite. Elle est composée des maires des communes concernées, du préfet, des bailleurs sociaux de la zone, des représentants des associations agréées spécialisées dans le logement des personnes défavorisées, des organismes collecteurs du 1% logement concernés pour ce bassin d'habitat, des représentants des associations de locataires siégeant à la commission nationale de concertation. La conférence intercommunale du logement est saisie de l'accord collectif départemental (cf. supra) et élabore la charte intercommunale du logement. Cette dernière définit la répartition d'objectifs chiffrés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc social du bassin d'habitat; elle impose à la fois des objectifs sur les attributions de logements sociaux et sur la production d'une offre destinée aux personnes défavorisées.

Ainsi, dans la lignée des orientations réglementaires et sur la base d'initiatives locales efficaces, il semble que l'amélioration de l'insertion par le logement passe par une meilleure territorialisation de cette politique. Elle permettra de rendre ce dispositif plus opérationnel, fondé sur une approche pragmatique des besoins.

En contrepartie, les services de l'Etat seront les garants de la cohérence d'ensemble et d'une équité territoriale, via une rationalisation des instances de pilotage type P.D.A.L.P.D.

En outre, l'amélioration de l'insertion par le logement dans les Landes, en termes opérationnels, passe par la proposition de réponses nouvelles à des besoins peu ou pas satisfaits en l'état actuel des choses.

6.2 L'AMÉLIORATION DE L'INSERTION PAR LE LOGEMENT PASSE PAR LA DIVERSIFICATION DES RÉPONSES PROPOSÉES.

Au regard du diagnostic établi pour le dispositif landais, il semble nécessaire d'orienter ces propositions dans deux directions : développer une offre adaptée, de type intermédiaire d'une part, et se doter d'outils visant à mobiliser le parc privé d'autre part.

Au plan réglementaire, deux outils sont susceptibles de correspondre à ces objectifs respectifs: la résidence sociale et l'agence immobilière à vocation sociale (A.I.V.S.).

6.2.1 Promouvoir une offre intermédiaire adaptée : les résidences sociales.

La philosophie de cette structure s'inscrit, aussi bien dans son statut juridique que dans la mission qui lui est assignée, dans la lignée de structures déjà existantes que sont les Foyers de Jeunes Travailleurs et les foyers-logements pour personnes âgées.

Au plan juridique, les résidences sociales sont créées par trois décrets du 23 décembre 1994²⁹. Leur mission est de proposer un logement temporaire pour des personnes et des familles qui vivront leur séjour comme une étape vers le logement autonome. Elles sont donc conçues comme des logements d'attente, une étape dans un parcours d'accès au logement. Elles relèvent donc de la catégorie "hébergement et logement temporaire". Elles doivent donc être recensées éventuellement dans le P.D.A.L.P.D. afin que les actions qui y sont prévues avec les collectivités locales permettent d'éviter que les résidences sociales ne constituent une impasse pour la personne logée.

Elles sont créées par construction neuve ou acquisition avec ou sans travaux et peuvent être gérées par une association, un C.C.A.S. ou un organisme H.L.M. (dans tous les cas, le gestionnaire doit être agréé par le Préfet). Elles sont financées en P.L.A. ou en P.L.A. très social.

Elles se distinguent du logement ordinaire de par le statut de leurs occupants (résidents et non locataires) et des C.H.R.S. (pas d'admission automatique à l'aide sociale). Elles peuvent accueillir soit des personnes défavorisées, soit des jeunes travailleurs ou des travailleurs migrants. Elles peuvent également être ouvertes à des personnes modestes rencontrant temporairement un problème de logement lié à leur mobilité professionnelle. Les ressources des occupants doivent respecter les plafonds applicables aux logements financés en P.L.A.

Elles peuvent avoir jusqu'à 10% de leurs places en hébergement d'urgence.

L'originalité des résidences sociales tient par ailleurs à l'exigence d'un **projet social**. Celui-ci doit fixer les modalités d'attribution des logements, les actions sociales proposées, la formalisation d'un partenariat local, les mesures prévues pour faire accéder les résidents à un logement autonome, la politique des redevances suivie...

Les interventions sociales spécifiques doivent mobiliser des financements particuliers (F.S.L. notamment). Sur le plan financier, le fonctionnement de la résidence sociale est assuré en partie par les redevances payées par les résidents et est, en outre, solvabilisée par l'A.P.L.

²⁹ Cf. décret n°94-1128 modifiant l'article R.331-1 du C.C.H.

décret n° 94-1130 modifiant l'article R. 351-55 du C.C.H.

décret n°94-1129 modifiant l'article R. 353-165-1 à 165-12 du C.C.H.

circulaire n°95-33 du 19 avril 1995 créant les résidences sociales.

La durée de séjour varie de quelques mois à deux ans au maximum. En réalité, il incombe au gestionnaire de créer les conditions de sortie, en accompagnant les résidents dans leur parcours d'insertion et en s'appuyant sur les partenaires locaux pour aider les résidents à se loger.

Dans les Landes, l'implantation d'une ou plusieurs structures de ce type paraît opportune à plusieurs points de vue.

En premier lieu, les risques de saturation et la "C.H.R.S.isation" de fait du dispositif A.L.T. en seraient probablement limités. Cette formule permettrait ainsi de pallier l'inopérance du délai de résidence limité réglementairement à six mois renouvelables. Or, les responsables de C.H.R.S. constatent la difficulté à assurer la sortie vers le logement autonome en six mois pour des publics aux problématiques particulièrement lourdes. En créant une offre intermédiaire avec des résidences sociales, on ouvrirait alors une solution supplémentaire à des personnes qui nécessitent une prise en charge plus longue. Les risques d'échec ou de "rechute" pourraient ainsi être réduits grâce à des délais et à des structures permettant un cheminement progressif et adapté vers le logement autonome.

En second lieu, cette solution pourrait constituer une réponse transitoire pour la problématique des populations de travailleurs saisonniers de passage ou avec un projet de "sédentarisation", ne relevant pas forcément d'une prise en charge lourde de type C.H.R.S. par exemple. Jusqu'ici, l'absence de ce type de structure ou tout au moins de structures intermédiaires entre le dispositif d'hébergement temporaire et celui du logement social, entraîne une orientation de fait vers ces dispositifs, provoquant là encore un risque de détournement de leur mission initiale aux dépens des publics réellement concernés.

Enfin, en termes d'opportunité géographique, on peut imaginer que de telles structures devraient entretenir, d'une part, un lien étroit avec les C.H.R.S. de Dax et Mont de Marsan pour lesquels elles constitueraient une réponse pour les publics nécessitant une étape intermédiaire dans leur parcours résidentiel vers le logement autonome, tant par rapport à la situation liée au logement que des autres problématiques liées à l'insertion sociale de la personne. D'autre part, elles pourraient constituer un outil intéressant dans les zones du littoral nord et sud pour la question des difficultés saisonnières d'accès au logement.

Toutefois, il convient de rappeler que l'analyse de l'opportunité d'une telle proposition est, dans le cadre de notre réflexion, uniquement fondée sur un diagnostic des besoins de l'ordre du "ressenti" plus que relevant d'une évaluation affinée des besoins. C'est pourquoi le diagnostic préalable qui précèdera l'élaboration du prochain P.D.A.L.P.D. devra mettre l'accent sur ces problématiques. Il appartiendra alors à cet outil de planification, fondé sur une identification des besoins méthodique, de

se saisir de cette demande, qui, si elle n'est pas prise en compte, menacera l'équilibre général du dispositif.

Au-delà de ces propositions de réponses situées à l'interface entre le dispositif d'hébergement en amont et le dispositif du logement en amont, le contexte local appelle également une plus grande mobilisation des bailleurs privés.

6.2.2 Favoriser la mobilisation du parc privé : développer une agence immobilière à vocation sociale.

L'A.I.V.S. constitue un instrument récent de mobilisation, en particulier du parc privé, dont l'efficacité et l'utilité reposent sur un rôle d'interface entre propriétaires et occupants, au service de l'insertion par le logement des populations en difficultés.

L'A.I.V.S. est un outil situé à la croisée de l'immobilier et du social. Il s'agit d'accéder à des moyens et de mettre en œuvre des compétences qui appartiennent à la profession d'agent immobilier pour les mettre au service d'un projet social visant l'insertion et la promotion par l'habitat des personnes et familles en difficulté. Elle se distingue en outre d'un service d'accueil logement traditionnel **soit** par sa vocation à constituer un patrimoine locatif, **soit** par l'exercice de la gestion locative pour le compte de tiers.

Deux règles essentielles constituent le fondement déontologique de l'A.I.V.S.. Il s'agit d'une part de la maîtrise de l'outil par les partenaires qui développent et mettent en œuvre le projet d'insertion dans le cadre de la loi Besson notamment et lorsqu'il y a lieu, la maîtrise du capital par des associations à vocation sociale. D'autre part, la vocation non lucrative de ces structures est réaffirmée avec le réinvestissement systématique des excédents dans des projets à ancrage associatif. Ces principes sont préservés sous une marque déposée de la F.A.P.I.L.

L'A.I.V.S. créée comme un outil au service d'un projet social s'inscrit donc dans une ambivalence fondamentale. D'une part, elle constitue un **outil professionnel** situé à part entière dans le domaine de l'immobilier. C'est ainsi par exemple que cette activité requiert une carte professionnelle d'agent immobilier. L'introduction du rapport professionnel dans l'activité de gestion adaptée permet notamment d'organiser un lien avec les autres cabinets. Par ailleurs ce positionnement professionnel permet de favoriser l'accès des populations en difficulté à un logement autonome dans le cadre d'un statut banalisé et stable, de préférence aux statuts spécifiques et transitoires (sous-location, bail glissant...). D'autre part, elle s'inscrit dans l'affirmation d'une **finalité sociale**, garantie par un certain nombre de gardes-fous comme l'inscription de l'A.I.V.S. dans le dispositif local d'action pour le logement des personnes défavorisées, la composition d'un "tour de table" assurant la présence majoritaire d'acteurs dont la vocation sociale est affirmée, le réinvestissement des excédents dans des opérations relevant du projet social... Elle s'inscrit donc dans une logique non patrimoniale de médiation entre le social et l'immobilier.

Elle assure en premier lieu des **fonctions opérationnelles**. Il s'agit principalement de l'activité préalable à la captation du patrimoine : la prospection (soit en conseil, soit en prospection directe) et le montage d'opérations. De même, elle assure la mise en œuvre des dispositifs financiers liés à l'accès au logement des personnes défavorisées par une activité d'assistance à maîtrise d'ouvrage (P.L.A., P.S.T...).

Elle assure en second lieu des **fonctions de gestion**. Celles-ci renvoient principalement à trois activités distinctes : la gestion de la relation contractuelle entre le bailleur et le preneur ("mandat de gestion"), la gestion locative adaptée (sous-location, bail glissant, bail à réhabilitation), la fonction de syndic.

Ce mode de gestion s'avère donc particulièrement adapté en vue de la mobilisation du parc privé de logement ainsi que de l'insertion sociale. Par exemple, la médiation locative qu'exerce l'agence apporte une garantie de paiement des loyers au bailleur. Par ailleurs, un suivi social des occupants doit être réalisé en vue de favoriser leur autonomie. Enfin, l'agence représente une garantie pour faire face à toute dégradation de logement.

Les A.I.V.S. fonctionnent soit sous statut associatif, soit comme union d'économie sociale en S.A. ou S.A.R.L.. Or cette médiation de gestion locative d'un coût plus élevé qu'une gestion "classique" compte tenu des risques encourus (impayés, dégradations...) était jusque-là mal rémunérée. Cependant, la loi de lutte contre les exclusions (cf. supra) reconnaît le secteur associatif comme un acteur à part entière dans le domaine de la médiation et de la gestion locative: l'article 40 de la loi accorde une aide forfaitaire aux associations (notamment) pratiquant la médiation locative en faveur des personnes défavorisées, en contrepartie d'une convention signée avec le Préfet; l'article 42 exonère de taxe d'habitation les organismes pratiquant la sous-location et l'article 43 exonère les sous-locataires du droit de bail.

Au plan local, l'instauration de ce type de structure paraît opportune à plusieurs points de vue mais il convient au préalable de revenir sur les pratiques existantes dans le département sur ce champ.

A la différence des départements voisins comme les Pyrénées-Atlantiques et le Lot et Garonne, les Landes ne se sont pas dotées de structure de type Bureau d'Accès au Logement dont la vocation est la mise en relation entre locataires et bailleurs de logements des parcs privé et publics. De fait, seule la Maison du Logement de Dax exerce des missions de médiation locative, la rapprochant d'un fonctionnement de type A.I.V.S. (cf.supra).

Or, compte tenu des difficultés actuelles à mobiliser le parc privé dans les Landes, l'implantation d'une A.I.V.S. pourrait être une formule adaptée.

Toutefois, l'opportunité d'une telle proposition réside également dans le mode opératoire retenu. Dans la lignée des préconisations sur la territorialisation de la politique d'insertion par le logement, il semble important que la création d'une telle structure relève d'une dynamique partenariale, infradépartemental forte. Dans un premier temps, il semble que, compte tenu de la situation de l'agglomération dacquoise qui fait office de "précurseur" en la matière, les priorités doivent

se focaliser sur le littoral sud et l'agglomération montoise (quitte à ce que de telles structures interviennent à la marge pour les autres bassins qui à eux seuls ne justifient pas forcément une structure propre).

Le partenariat local pourrait s'organiser sur le principe de fonctionnement des C.L.L.A.J., sur la base de collèges pluri-institutionnels et pluri-professionnels. De fait, une telle composition permettrait, en termes opérationnels, d'inscrire ces structures dans une dynamique de "parcours résidentiel" car elle mutualiserait les compétences d'intervenants aux différentes étapes d'une trajectoire d'insertion globale.

En termes "déontologiques", l'utilisation d'une A.I.V.S. faciliterait l'ouverture des dispositifs traditionnels d'insertion par le logement à un outil proche du droit commun qui permet notamment d'inclure les publics bénéficiaires dans un statut banalisé, moins stigmatisant.

Donc, l'instauration d'un tel outil, fondé sur des médiations locales, permet de travailler au plus près du terrain sur les besoins, sur l'offre et sur la demande en faveur des personnes défavorisées. Néanmoins, il convient une nouvelle fois de nuancer cette analyse. En effet, la pertinence d'un tel outil ne pourra être réellement assurée que sur la base d'un diagnostic préalable et d'une mise en cohérence départementale qui serait garantie en amont par un P.D.A.L.P.D. définissant des publics prioritaires.

CONCLUSION

L'objet de notre réflexion était donc d'évaluer les enjeux et les perspectives de la politique d'insertion par le logement dans le département des Landes, en s'interrogeant en particulier sur des pistes d'amélioration de son efficacité.

Or, sur la base d'une analyse préalable des dispositifs existants, nous avons constaté **des dysfonctionnements importants dans le pilotage** du dispositif sur le plan notamment de **l'identification des besoins** et de **l'évaluation**. Ceux-ci menacent l'équilibre de l'ensemble du dispositif fondé sur le principe d'un parcours résidentiel linéaire allant de l'accueil et de l'hébergement à l'accès au logement autonome. Ainsi, l'offre proposée, pourtant diversifiée d'un point de vue quantitatif, s'avère inadaptée à une demande marquée, dans le département, par de fortes disparités locales au plan géographique et socio-économique. Ces défaillances soulignent donc les **limites d'une approche strictement quantitative** de la politique d'insertion par le logement et appellent un certain nombre d'améliorations aussi bien sur le plan de la régulation et de l'organisation de ce dispositif que de la nécessité d'outils à caractère opérationnel visant à satisfaire des besoins pas ou mal pris en compte.

C'est pourquoi, dans la lignée des préconisations de la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, nous avons mis l'accent sur la nécessité d'un renforcement des instances de pilotage et du partenariat local sur ce champ autour notamment d'une relance du P.D.A.L.P.D. et d'une rationalisation de la gestion du parc de logement social.

Dans ce cadre, il semble, en outre, que la D.D.A.S.S. doit valoriser sa "compétence sociale" afin d'améliorer le dispositif local d'insertion par le logement dans le sens d'une réelle politique sociale du logement.

Ainsi, c'est dans l'organisation des continuités entre hébergement et logement autonome d'une part, et entre la problématique du "toit" et de l'insertion dans sa globalité d'autre part, que son apport peut être le plus net. L'amélioration de l'insertion par le logement passera donc par la coordination de politiques sectorielles pour favoriser une action sociale transversale plus pertinente.

A l'appui de cette mission, la D.D.A.S.S. peut faire valoir un certain nombre d'atouts. Elle dispose en effet de compétences de "**concepteur du social**" et de capacités d'**animation** et de **négociation**. Pour la première d'entre elles, l'exigence principale est la maîtrise des fonctionnements institutionnels et des outils d'intervention sociale pour trouver des réponses adaptées à chaque

situation. Deux modalités d'action pourront être privilégiées : l'observation sociale et l'évaluation. Les capacités d'animation et de négociation seront quant à elles essentielles pour conforter la pertinence de dispositifs à caractère fondamentalement partenarial.

Cette amélioration du dispositif sur le plan de sa régulation et de son organisation devrait être le préalable incontournable à des orientations d'ordre opérationnel qui tendront, par une plus grande territorialisation de la politique d'insertion par le logement, à une approche pragmatique des besoins réels. Sur la base de ce diagnostic partagé affiné au plan local, on pourra envisager l'appropriation d'outils adaptés par les partenaires locaux : il s'agira de favoriser le développement d'une offre intermédiaire par la promotion de **résidences sociales** ; le renforcement des outils de médiation locative avec le création **d'A.I.V.S.** pourrait quant à lui favoriser une mobilisation plus large du parc privé.

Toutefois, ces propositions d'ordre opérationnels devront prendre garde d'éviter **trois types d'écueils**³⁰. Ainsi, Jean Pierre Hardy souligne le paradoxe des dispositifs liés à l'insertion par le logement, qui par leur multiplication, ont allongé les échéances en créant de nouveaux passages obligés, au lieu d'accélérer l'entrée dans le dispositif de droit commun. Il y a alors d'une part, multiplication des étapes, et d'autre part, discontinuité dans leur enchaînement avec risque de cumul des effets pervers.

Le premier de ces effets pervers est l'“**effet écrémage**” qui entraîne l'exclusion de ces dispositifs des plus exclus. Le maître mot étant “fluidité”, le risque est de prendre en charge plutôt les cas les “moins lourds”, ce qui conduit à l'éviction des personnes les plus en difficulté. Cette “effet écrémage” peut aussi reposer sur le risque de démobilité des personnes compte tenu de la multiplication des étapes intermédiaires.

Le deuxième écueil à éviter est l'“**effet filière**” qui consiste à une quasi obligation faite aux personnes accueillies d'utiliser toute la palette d'outils disponible sur le champ de l'insertion par le logement.

Enfin, le troisième effet pervers est l'“**effet reflux**” qui exclut les personnes sollicitant un accès à un logement de droit commun, si elles ne sont pas passées par toutes les étapes existantes sur ce marché de l'insertion par le logement. La logique de l'offre joue alors pleinement au détriment d'une logique de besoins. De plus, l'effet reflux se caractérise par le risque de retours en arrière, en cas de défaillance.

Donc, dans les Landes, l'enjeu fondamental d'une politique d'insertion par le logement efficace, garante du droit au logement pour le grand nombre, résidera dans la capacité des instances de pilotage et de régulation départementales à faire prévaloir la logique de la demande des personnes défavorisées sur celle de l'offre institutionnelle, favorisant ainsi la promotion d'une réelle politique du logement social..

³⁰ Hardy J. P., “Guide de l'action sociale contre les exclusions”, p 317-319.