



**Commission de l'emploi, de l'insertion et du logement
Commission de l'attractivité, du développement
du département et des relations institutionnelles**

1312 - Outils de mise en oeuvre du PDALPD

**Adoption des orientations générales et
des principes fondamentaux relatifs au
nouveau Plan Départemental d'Action
pour le Logement et l'Hébergement des
Personnes Défavorisées 2015-2020**

Rapport n° CD/2015/91

Service Chef de file :

Direction de l'habitat et de l'aménagement durable

Service(s) associé(s) :

Résumé :

Le présent rapport présente les principes fondateurs et les orientations générales du projet de nouveau plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) 2015-2020, servant de base à l'application de cette politique publique partenariale dans le Bas-Rhin.

La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions a réaffirmé les dispositions de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement en ce qui concerne la nécessité d'élaborer des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) renforcent les domaines de compétences partagées entre l'Etat et le Département pour mener une stratégie d'ensemble de lutte contre le mal-logement et le respect des principes du droit au logement, en intégrant notamment le champ de l'hébergement au PDALHPD.

Le PDALPD 2010-2014 avait été signé le 26 avril 2010 conjointement avec la Communauté urbaine de Strasbourg, la caisse d'Allocations familiales du Bas-Rhin et l'Etat. Il a pris fin le 31 décembre 2014 et doit être évalué, réécrit et adopté en 2015.

Cette étape stratégique dans la démarche de planification, copilotée par l'Etat et le Département, s'inscrit dans la continuité de la période d'évaluation du 4ème PDALPD 2010-2014, clôturée par le Séminaire dédié du 12 mai dernier ayant regroupé l'ensemble des partenaires institutionnels et des professionnels spécialisés dans ce domaine d'intervention.

Le nouveau PDALHPD doit permettre essentiellement de poursuivre et d'adapter les actions existantes dans un cadre de gouvernance consolidé. Le projet de plan finalisé vous sera soumis en vue d'une adoption lors de la séance plénière du 2 novembre 2015.

1. Le contexte règlementaire

La loi ALUR du 24 mars 2014 confirme les dispositions de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, non seulement en ce qui concerne la nécessité

d'élaborer un plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées par l'Etat et le Département, mais aussi en y intégrant tout le volet de l'hébergement de droit commun et des demandeurs d'asile principalement géré par les services de l'Etat.

La loi du 31 mai 1990 détermine également les axes stratégiques d'intervention qui doivent figurer dans le plan départemental :

- 1 Le suivi des demandes de logement et d'hébergement des personnes concernées par le plan ;
- 2 La création ou la mobilisation d'une offre adaptée de logement et d'hébergement ;
- 3 Les principes propres à améliorer la coordination des attributions prioritaires de logements ;
- 4 La prévention des expulsions locatives ;
- 5 La contribution du fonds de solidarité pour le logement à la réalisation des objectifs du plan ;
- 6 Le repérage et la résorption des logements indignes, des logements non décents, des locaux impropres à l'habitation et des terrains supportant un habitat informel ;
- 7 La mobilisation de logements dans le parc privé ;
- 8 Les objectifs de développement ou d'évolution de l'offre existante relevant du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement vers l'insertion et le logement ;
- 9 L'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement et de diagnostics sociaux ;
- 10 La lutte contre la précarité énergétique.

Le contenu et l'organisation du PDALHPD sont ainsi définis par la réglementation.

2. Les principes fondateurs du PDALHPD bas-rhinois pour 2015-2020

Il vous est proposé d'inscrire expressément dans le nouveau Plan 10 principes fondateurs :
-qui soulignent le souci du pragmatisme et du service public efficient à rendre à tous les bas-rhinois défavorisés confrontés à des problématiques de logement et d'hébergement
-et justifient les orientations générales qui vous sont présentées dans le point ci-après.

Principe 1 : le parcours résidentiel des personnes défavorisées (les priorités d'actions)

- d'abord une offre adaptée en habitat et en hébergement,
- ensuite le maintien dans des logements décents en adéquation avec les ressources,
- puis l'accès à un logement autonome,
- enfin l'accompagnement vers le logement autonome via l'hébergement et les différentes formes de logement accompagné.

Principe 2 : le partenariat

L'effectivité du Plan repose sur la poursuite d'un partenariat fort et ancré sur le plan institutionnel, financier et opérationnel, avec le souci d'une coordination entre partenaires à optimiser en permanence.

Toutes les actions coportées doivent être suivies et évaluées de façon concertée par les cofinanceurs.

Principe 3 : l'interaction des aides à la pierre et aides à la personne

Le Plan traite, dans le même temps et de façon combinée, les aides à la personne – maintien, accès, accompagnement vers et dans le logement, hébergement, demande d'asile et les aides à la pierre – offre en logement très social et en logement privé à vocation sociale, réhabilitation des logements privés énergivores et insalubres.

Principe 4 : l'initiative locale

L'efficacité du Plan dépend de la capacité des partenaires à l'adaptation ainsi qu'aux initiatives et expérimentations locales, chaque fois que les actions sont à aménager en fonction des évolutions législatives, des contraintes budgétaires et de l'évolution des besoins locaux.

Principe 5 : le droit commun et le recours

Les actions du PDALHPD constituent le droit commun en matière d'hébergement et d'accès au logement social. Quand les voies de droit commun du Plan sont inopérantes ou épuisées, la Commission de Médiation-DALO est la voie de recours.

Principe 6 : le lien santé et logement

La question de la santé liée au bâti et à l'état d'un logement, de l'accès ou du maintien dans un logement ou un hébergement d'une personne ayant un problème de santé physique ou mentale nécessite une articulation plus forte entre les acteurs du PDALHPD et les acteurs du secteur sanitaire couvrant tous les champs d'intervention possibles.

Principe 7 : le diagnostic social préalable

Il est ainsi rappelé l'importance du diagnostic social motivé permettant d'évaluer l'autonomie du ménage par rapport au logement et ses besoins ou non en accompagnement et de l'orienter vers le ou les dispositifs adéquats du Plan.

Principe 8 : le préventif avant le curatif

En matière d'aides aux personnes, le préventif prévaut sur le curatif, parce que les réponses apportées sont plus globales et s'inscrivent plus dans la durée.

Principe 9 : un nouvel outil d'observation, le diagnostic à 360° à pérenniser

Le diagnostic partagé à 360°, à actualiser une fois par an, permet d'avoir une approche décloisonnée, globale et intégrée des besoins des personnes sans abri, mal logées ; des réponses apportées par les acteurs de l'hébergement et du logement et des évolutions constatées pour adapter et améliorer les dispositifs existants.

Principe 10 : le droit à l'information

Le PDALHPD étant soumis à des évolutions constantes, tous ses acteurs bénéficient d'un droit permanent à l'information relayé notamment :

- via les instances de gouvernance du Plan
- via le Séminaire annuel
- via les réunions d'information organisées par thématique ou sur les territoires d'actions médico-sociales

3. Les propositions d'orientations générales du PDALHPD 2015-2020

Les publics et les situations visés

- *Des personnes de tous âges, jeunes, personnes âgées, personnes handicapées, aux ressources modestes voire précaires*
- *Des personnes sans solution de logement décent, hébergées dans des structures spécialisées ou chez des tiers ou occupant des habitats de fortune*
- *Des ménages qui peinent à se maintenir dans des logements, trop chers à la location, trop énergivores, sur ou sous-occupés, ou insalubres*
- *Des ménages qui ont besoin d'être accompagnés avant et après l'accès à un logement ou en hébergement, faute d'autonomie suffisante dans la gestion quotidienne de leur habitat*

Plus de 8 500 ménages ont sollicité un dispositif du PDALHPD en 2013.

Un niveau de partenariat financier à préserver durant la période 2015-2020

Un des seuls PDALHPD à l'échelle nationale à afficher le niveau annuel d'investissement et de fonctionnement concernant ses actions, soit **54 M€** pour les signataires et principaux partenaires, à savoir l'Etat, le Conseil Départemental, l'Eurométropole, la Ville de Strasbourg et la Caisse d'Allocations Familiales (*estimation 2014*)

Vous trouverez en annexe le détail.

aides à la personne / aides à la pierre	budget du PDALHPD en 2014 estimé à 54 M€
hébergement	58% - 31,1 M€
accès et maintien dans le logement	15% - 8,4 M€
réhabilitation du parc privé	14% - 7,4 M€
production de logements PLAI	13% - 6,9 M€

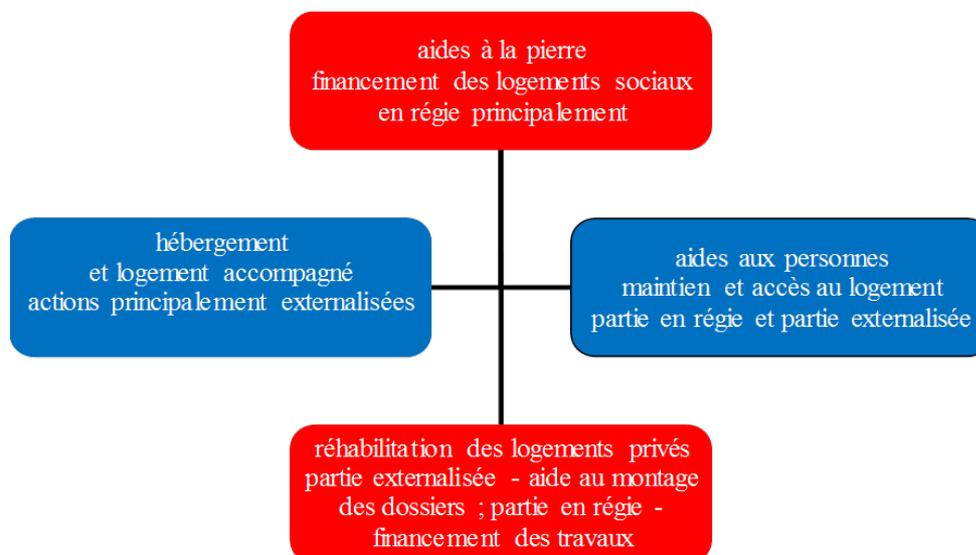
Les principaux gestionnaires de crédits	budget du PDALHPD en 2014 estimé à 54 M €
l'Etat	55% - 29,7 M
le Conseil Départemental	24% - 12,8 M
l'Eurométropole	18% - 9,8 M
la Caisse d'Allocations Familiales	2%
la Ville de Strasbourg	1%

L'Etat est le premier financeur du PDALHPD, essentiellement en fonctionnement et dans les domaines de l'hébergement et du logement accompagné.

Le Conseil Départemental est présent sur tous les champs d'intervention, que cela soit en matière d'aides à la pierre (7,8 M€ en 2014) pour financer des réhabilitations de logements privés énergivores ou insalubres et la création de logements sociaux de type PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), ou en matière d'aides à la personne (5 M€ en 2014) pour gérer des actions concernant l'accès, le maintien dans un logement (notamment le FSL- fonds de solidarité pour le logement, Handilogis 67), l'hébergement et le logement accompagné (notamment le logement d'insertion, la colocation coachée pour les jeunes défavorisés, etc.).

La reconnaissance des partenaires opérateurs du Plan

Le plan est l'interface de multiples acteurs. **50 % des actions sont externalisées**, gérées par des associations spécialisées en hébergement et logement et des bureaux d'études spécialisés en ingénierie de l'habitat aidé, sous pilotage de l'Etat, du Conseil Départemental ou de l'Eurométropole (2/3 des 200 participants au Séminaire du 12 mai 2015)



Un partenariat institutionnel à élargir en termes de gouvernance :

Il est proposé à **la Ville de Strasbourg et l'AREAL** (association régionale HLM) d'être signataires du nouveau Plan et à l'AREAL, **l'ARS** (agence régionale de la santé) **et le SDEA** (syndicat des Eaux et de l'Assainissement Alsace-Moselle) de devenir membres du Comité Responsable du PDALHPD ;

Pour la Ville de Strasbourg et l'AREAL, il s'agit de confirmer le partenariat très actif existant en pratique ;

Pour l'ARS, de prendre mieux en compte la dimension santé dans les problématiques de logement et d'hébergement des personnes défavorisées ;

Pour le SDEA, de prendre plus en compte les questions liées aux coupures d'eau et aux habitats non raccordés à l'eau et à l'assainissement.

L'indispensable mise en cohérence du PDALHPD avec les autres instances de planification et de programmation en matière d'habitat :

Le nouveau **PDALHPD** reste, de par ses actions, l'outil opérationnel au service du **Plan Départemental de l'Habitat (PDH) et des Programmes Locaux de l'Habitat (PLH)** sur le versant du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées.

Les objectifs quantitatifs, à fixer en matière de production de logements sociaux et privés sur les 6 ans du PDALHPD, doivent être compatibles avec les objectifs de financement du logement aidé établis annuellement par le **Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement** (CRHH) à l'attention des deux délégués des aides à la pierre, l'Eurométropole de Strasbourg et le Conseil Départemental.

Une nouvelle articulation sera à trouver, afin d'inscrire dans la complémentarité du PDALHPD les actions tendant à améliorer les conditions de logement des personnes défavorisées **dans les nouveaux quartiers bas-rhinois prioritaires au titre de la politique de la ville.**

Le **Schéma Départemental d'Accueil des Gens du Voyage** (SDAGV) permet de faire le lien avec le PDALHPD sur les questions de l'habitat des nomades sédentarisés et de la domiciliation des gens du voyage.

Il est proposé une nouvelle présentation du Plan d'actions, les axes stratégiques d'intervention correspondant aux différentes étapes du parcours résidentiel figurant dans le 1^{er} principe fondamental du PDALHPD précité :

Axe I : l'offre en logement et en hébergement

- 1) l'offre nouvelle en PLAI
- 2) l'offre nouvelle en logements privés à vocation sociale
- 3) l'offre en hébergement et en logement accompagné

Axe II : le maintien dans le logement

- 1) la lutte contre la précarité énergétique
- 2) la lutte contre l'habitat indigne
- 3) la prévention des expulsions locatives

Axe III : l'accès au logement autonome

- 1) l'accès au logement locatif social
- 2) la mobilisation du parc privé existant à vocation sociale

Axe IV : l'accompagnement vers le logement autonome

- 1) via l'hébergement
- 2) via les dispositifs spécifiques d'accompagnement social et de logement accompagné

Vers une déclinaison de 5 objectifs majeurs du Plan par an et par territoire de schéma de cohérence territoriale (SCoT) :

Cette territorialisation des objectifs du PDALHPD est fortement demandée par le Département du Bas-Rhin dans le cadre de l'élaboration du Diagnostic partagé à 360°, afin de mieux prendre en considération les spécificités des territoires, d'inscrire cette orientation dans le prolongement du PDH qui répartit déjà des objectifs de production en logements aidés par SCoT et parce que le PDALHPD doit fixer des objectifs territorialisés en vertu de la loi du 31 mai 1990 ;

Comme cela est confirmé dans les analyses du Diagnostic partagé à 360°, **l'offre nouvelle en logement social de type PLAI** (prêt locatif aidé d'intégration) **et en logement conventionné ANAH** (agence nationale de l'habitat) **social et très social** ne permet pas de répondre aux besoins des personnes défavorisées, il est donc envisagé de :

- réviser l'objectif de production de PLAI avec des ambitions à la hausse, soit passer d'un objectif de 400 PLAI par an dans le cadre du Plan 2010-2014 à un objectif de 600 PLAI par an à décliner par SCoT, comparable à la programmation 2015 du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement :

SCoTs	Nbre de PLAI à financer	%
Alsace Bossue	9	1,5%
Région de Saverne	15	2,5%
Alsace du Nord	36	6%
Bande Rhénane Nord	6	1%
Région de Strasbourg	480	80%
Vallée de la Bruche	18	3%
Piémont des Vosges	12	2%
Région de Sélestat	24	4%
Objectif départemental	600	100%

- recalibrer l'objectif de production de logements privés conventionnés en fonction des évolutions réglementaires et financières de l'ANAH – soit passer d'un objectif de 550 logements conventionnés sociaux et très sociaux dans le cadre du Plan précédent à un objectif de 225 LCTS (logement à loyer conventionné très social) par an qui peut être décliné par SCOT :

SCOTs	Nbre de LCTS à financer	%
Alsace Bossue	7	3%
Région de Saverne	16	7%
Alsace du Nord	22	10%
Bande Rhénane Nord	9	4%
Région de Strasbourg	124	55%
Vallée de la Bruche	18	8%
Piémont des Vosges	9	4%
Région de Sélestat	20	9%
Objectif départemental	225	100%

-2 autres nouveaux objectifs annuels et territorialisés par SCOT sont proposés dans le domaine de l'accès au logement, afin de **mobiliser l'offre existante en logement locatif social (LLS) et en logement privé à vocation sociale (LPVS) pour des ménages relevant du PDALHPD**, c'est-à-dire maintenir un niveau de relogement élevé par les bailleurs sociaux et poursuivre le développement du réseau de bailleurs privés à fibre sociale :

SCOTs	mob des LLS pr le Pdalhpd	%
Alsace Bossue	17	1,7%
Région de Saverne	17	1,7%
Alsace du Nord	70	7,0%
Bande Rhénane Nord	11	1,1%
Région de Strasbourg	820	82%
Vallée de la Bruche	22	2,2%
Piémont des Vosges	16	1,6%
Région de Sélestat	27	2,7%
Objectif départemental	1 000	100,0%

SCOTs	Mob des LPVS pr le Pdalhpd	%
Alsace Bossue	15	3%
Région de Saverne	40	8%
Alsace du Nord	40	8%
Bande Rhénane Nord	10	2%
Région de Strasbourg	320	64%
Vallée de la Bruche	25	5%
Piémont des Vosges	15	3%
Région de Sélestat	35	7%
Objectif départemental	500	100%

enfin, en matière de lutte contre l'habitat indigne, il est proposé de fixer un objectif relatif au nombre de **dossiers traités annuellement par les partenaires du dispositif départemental d'éradication du logement insalubre et non décent - DDELIND**, dans le but de **maintenir un niveau d'intervention par SCOT conséquent** (cf. l'estimation du CETE de l'Est en 2011 portant sur 10 209 logements potentiellement indignes) :

SCOTs	Nbre de Ddelind à traiter	%
Alsace Bossue	25	2,8%
Région de Saverne	50	5,6%
Alsace du Nord	155	17,2%
Bande Rhénane Nord	20	2,2%
Région de Strasbourg	555	61,6%
Vallée de la Bruche	25	2,8%
Piémont des Vosges	15	1,7%
Région de Sélestat	55	6,1%
Objectif départemental	900	100%

Ces 5 objectifs majeurs relatifs à la mobilisation de l'offre nouvelle et existante en logements sociaux et privés et à la lutte contre l'habitat indigne pourraient être présentés dans le nouveau PDALHPD sous la forme d'une carte reproduite en annexe.

Le renouvellement ou l'élaboration des documents cadres du PDALHPD sur la période 2015-2020 doit favoriser son application par tous les acteurs et dans tous les domaines d'intervention :

- le **plan triennal de réduction des nuitées hôtelières** à décliner à l'échelle départementale à compter de 2015, en fonction de la circulaire interministérielle du 20 février 2015 concernant notamment les prises en charge de familles avec enfants de moins de 3 ans par le service de protection de l'enfance ;
- le **règlement intérieur du Fonds de Solidarité Logement – FSL** à poursuivre et à aménager entre 2015 et 2020, en fonction des évolutions institutionnelles et budgétaires le cas échéant ;
- la **convention cadre du DDELIND** à renouveler en 2015, en fonction des évolutions législatives issues de la loi du 24 mars 2014 et des évolutions de la pratique locale concernant notamment le développement de l'accompagnement des collectivités locales sans service spécialisé en matière de lutte contre l'habitat indigne ;
- la **Charte départementale de prévention des expulsions locatives** à renouveler en 2016, en fonction des évolutions législatives issues également de la loi Alur et du partenariat local à entretenir avec les bailleurs sociaux, à développer avec les bailleurs privés et les services de la Justice ;
- la **Charte départementale de l'accompagnement social lié au logement** à renouveler en 2016, dans le même temps que la redéfinition du niveau d'intervention en logement accompagné à l'échelle du département et des SCOT ;
- l'**Accord Collectif Départemental – ACD** relatif à la gestion coordonnée des logements sociaux réservés de l'Etat, de l'Eurométropole et du Département pour reloger des ménages relevant du PDALHPD, à reconduire en 2017 ainsi que les actions liées à la convention sur le SIAS et la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

Je vous demande de bien vouloir adopter le projet de délibération suivant :

- Sur proposition de la commission de l'emploi, de l'insertion et du logement, et après en avoir délibéré, le Conseil Départemental approuve les principes fondamentaux et les orientations générales du projet de nouveau plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) 2015-2020.

- Il demande que les orientations présentées pour le PDALHPD 2015-2020 soient accompagnées d'une analyse d'impact et d'une analyse de la soutenabilité financière de ce programme par le Conseil Départemental du Bas-Rhin.

- Il donne délégation à la commission permanente du Conseil Départemental pour adopter les documents d'application des principes du PDALHPD.

Strasbourg, le 11/06/15

Le Président,



Frédéric BIERRY