

ANNEXES

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

JPB/CA

LE MINISTRE

Paris, le 20 DEC. 2007

Monsieur le Président,

Le Plan d'action renforcé en faveur des sans-abri (PARSA), signé le 8 janvier 2007, et qui constitue une priorité de l'action de mon ministère, a respecté ses objectifs en matière d'hébergement. En revanche, les perspectives ambitieuses qui avaient été définies en matière de maisons-relais, n'ont pu être complètement atteintes, alors que ce dispositif constitue un élément essentiel de la transition indispensable entre hébergement et logement, donc de la réinsertion des personnes en situation de fragilité.

C'est pourquoi je souhaite vous confier une mission personnelle sur ce sujet auquel j'attache la plus grande importance.

A ce titre, je vous demande d'établir dans un premier temps un diagnostic des causes des retards pris dans la mise en œuvre de ce programme, en particulier pour ce qui est des blocages institutionnels et des difficultés à nouer des partenariats avec des opérateurs qualifiés.

De façon complémentaire à cette analyse, il serait utile que vous proposiez une réflexion prospective sur l'évolution et l'élargissement possible du concept de maisons-relais, cohérence avec les autres formes de lieux de transition et d'accompagnement social.

Sur cette double base, vous vous efforcerez de définir les pistes de solutions possibles pour que le retard actuel soit résorbé dans le courant de l'année 2008, en assortissant cette proposition d'un calendrier et d'une méthode de travail.

A cette fin, vous procéderez, en liaison avec les préfets, aux visites de terrain qui vous apparaîtront nécessaires, et afin notamment de déterminer les modalités d'une coopération plus efficace avec les collectivités territoriales concernées.

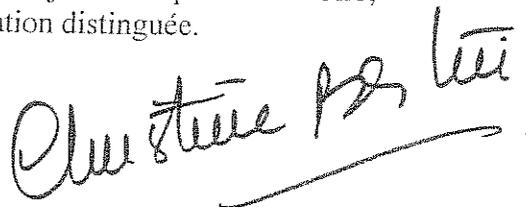
M. Michel PELISSIER
Président d'ADOMA
42, rue Cambonne
75015 PARIS

.../...

Je vous demande de conduire ces travaux en étroite concertation avec le délégué interministériel par le développement de l'offre de logements, qui sera naturellement votre interlocuteur privilégié, de vous appuyer sur les services de la direction générale de l'action sociale et de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

J'attacherais du prix à ce qu'un premier bilan d'étape, définissant calendrier et méthodes, me soit remis pour le 31 janvier 2008.

En vous remerciant d'accepter cette mission, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, reading "Christine Boutin". The signature is written in a cursive style with a long horizontal flourish at the end.

Christine BOUTIN

Le Président

Paris, le 7 Février 2008

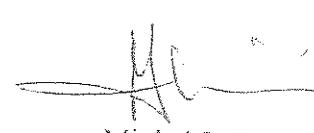
Madame le Ministre,

Constatant que les objectifs fixés par le Plan d'action Renforcé en faveur des Sans-Abri (PARSA) n'avaient pas été complètement atteints en matière de maisons-relais, vous avez bien voulu me confier, par lettre en date du 20 décembre 2007, une mission personnelle sur ce sujet.

Conformément à votre souhait, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint un rapport d'étape précisant la méthodologie que j'entends suivre et le calendrier que je souhaite respecter pour vous remettre mon rapport définitif.

Je me tiens à votre disposition si vous souhaitez me faire part de vos observations sur ce document.

Je vous prie d'agréer, Madame le ministre, l'expression de mon respectueux dévouement.



Michel Pélissier

Madame Christine BOUTIN
Ministre du Logement et de la Ville
Hôtel de Castries
72, rue de Varenne
75007 - PARIS

Mission d'appui sur la mise en œuvre du programme de maisons-relais.

RAPPORT D'ETAPE

Grâce à l'étude conduite par le cabinet « Ville et Habitat » à la demande de la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS), que j'ai rencontrée, la situation des maisons-relais est désormais bien connue et certains axes de progrès ont été identifiés, comme cela a été exposé lors de la journée nationale du 8 janvier.

Partant de cette étude, des informations recueillies lors de rencontres avec des opérateurs et des constats effectués par les équipes d'Adoma, un premier diagnostic peut d'ores et déjà être posé et quelques propositions formulées.

1°) Les maisons-relais sont des logements sociaux.

En tant que telles, elles obéissent aux règles de programmation fixées par la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC). Sur le terrain, cette programmation est arrêtée par les préfets sur proposition des DDE et des DRE et – en fonction des délégations des crédits d'aides au logement – par les collectivités locales. Les subventions d'investissement et les prêts associés suivent donc un certain calendrier. Celui-ci n'est pas connecté au calendrier d'examen des dossiers par les DDASS et les DRASS pour instruire les demandes d'agrément des maisons-relais. Des divergences d'appréciation entre les services de l'Etat peuvent ralentir, voire entraver des projets. Ainsi par exemple, a-t-on vu récemment, une DDE s'opposer au financement d'un projet de maison-relais au motif que le projet social, pourtant agréé par la DDASS ne lui convenait pas.

De ce fait, il peut arriver que, pour ne pas perdre les subventions d'investissement acquises et (ou) pour ne pas immobiliser des fonds, des organismes constructeurs préfèrent monter d'autres projets : logements d'insertion « ordinaires » voire résidences sociales plutôt que d'attendre un hypothétique agrément du projet de maisons-relais qui peut prendre du temps et ce d'autant plus aisément que les crédits PLAI pour les maisons-relais ne sont pas - à ma connaissance – identifiés en tant que tels dans les enveloppes déléguées aux préfets de région. De même, les délégations consenties aux collectivités locales ne fixent-elles pas d'objectifs en matière de création de maison-relais, à la différence - par exemple – de la rénovation des Foyers de Travailleurs Migrants (FTM) qui font l'objet d'une annexe spécifique à la convention de délégation. Les collectivités délégataires ne sont donc pas incitées à susciter des créations nouvelles en l'absence de projets locaux.

Ces constats me conduisent à formuler les propositions suivantes :

Proposition 1 : Rappeler aux services de l'Etat, dans la circulaire annuelle de programmation des « aides à la pierre » (crédits PLUS, PLAI et PALULOS) rédigée par la DGUHC, l'importance que l'Etat attache à l'atteinte des objectifs nationaux en matière de financement

des maisons-relais. Un pourcentage de crédits PLAI pourrait ainsi être expressément dédié aux maisons-relais dans le cadre d'une programmation régionale (cf.infra proposition 4).

Proposition 2 : Inscrire les maisons-relais dans les PLH et les PDALPD.

Proposition 3 : Annexer aux nouvelles conventions de délégation aux collectivités locales (ou en cas de renouvellement), les priorités de l'Etat en matière de financement des maisons-relais. Pour les conventions en cours d'exécution, il conviendrait de vérifier si l'Etat peut fixer cet objectif par voie d'avenant.

2°) -Les maisons-relais sont des logements sociaux spécifiques.

Elles font, en effet, l'objet d'une aide au fonctionnement assise sur le nombre de personnes logées. La programmation locale effectuée par les DDASS et les DRASS se fait généralement à partir des demandes recensées sans que des objectifs de réalisation ne soient expressément fixés à priori par l'administration centrale. Les crédits étant par ailleurs fongibles on ne peut exclure que certains services locaux privilégient d'autres actions (par exemple la réponse à des situations d'hébergement d'urgence) plutôt que de susciter de nouveaux projets de maisons-relais plus longs à mettre en œuvre. L'étude de la répartition des réalisations sur le territoire montre qu'il n'y a guère de corrélation entre les réalisations et la population desservie.

Les organismes du logement social, même si le code de la construction leur en donne désormais la possibilité, ne sont pas habitués à gérer des logements de type logement-foyer. Ainsi historiquement et encore aujourd'hui les rares organismes HLM qui en réalisent confient-ils la gestion de leurs FTM, Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT), foyers pour personnes âgées et résidences sociales à des organismes associatifs. Mais les relations bailleurs-gestionnaires sont complexes. La question du gros entretien notamment est mal résolue. Ceci n'incite pas les organismes constructeurs à produire du logement spécifique.

Les maisons-relais sont un des éléments du dispositif d'accueil des personnes en difficultés. Elles s'insèrent entre les CHRS, les Centres d'Hébergement d'Urgence et de Stabilisation, les résidences sociales (dont elles sont une variété) et les Résidences Hôtelières à Vocation Sociales (RHVS). Les publics accueillis et la structure des logements en maisons-relais ne sont apparemment pas très différents des publics des logements en résidence sociale. Plus que sur les publics, les différences portent sur la durée du séjour, illimitée dans un cas, bornée dans l'autre et sur l'encadrement, renforcé d'un côté grâce à un « prix de journée », plus léger de l'autre à la mesure de ce que permet l'AGLS. Depuis 2002, de nombreuses résidences sociales ont été produites par les associations. On peut se demander si un formalisme d'agrément préalable allégé et des exigences moindres en matière d'encadrement n'ont pas joué en faveur des résidences sociales au détriment des maisons-relais.

Par ailleurs, des divergences d'interprétation des instructions existantes ont été rapportées ; certaines DDASS admettent ce que d'autres refusent tant en terme de public accueilli (exemple : admet-on ou non les familles) que de logement acceptable (faut-il des logements « autonomes » ou admet-on de simples chambres sans possibilité de cuisiner). Ces divergences d'appréciations (parfois au sein d'un même département entre la DDASS et la DDE) ne laissent pas de préoccuper les opérateurs. Les mêmes incertitudes se retrouvent sur la notion de « couple d'hôtes » (faut-il des personnes logées sur place, faut-il une présence quotidienne week-end compris, faut-il une présence nocturne ?)

Pour tenter de remédier à ces difficultés, je ferais les propositions suivantes :

Proposition 4 : Décliner régionalement l'objectif national à partir du croisement de critères démographiques et socio-économiques (par exemple : population et nombre d'allocataires des minima sociaux) et alléger en conséquence le mécanisme d'approbation. Celui-ci, aujourd'hui fixé au niveau régional, gagnerait à être déconcentré au niveau des préfets de département.

Proposition 5 : Elaborer au plan national une convention type de location des logements-foyers aux associations qui réglerait notamment les questions récurrentes de l'entretien immobilier. Cette convention serait à négocier entre l'USH, la fédération des SEM et les grands réseaux associatifs.

Proposition 6 : Rédiger une nouvelle circulaire, abrogeant les circulaires précédentes et définissant clairement ce qui relève de la résidence sociale, de la maison-relais, de la RHVS ainsi que les modalités de fonctionnement. Cette circulaire pourrait s'appuyer sur les préconisations de l'étude précitée de « Ville et Habitat ». Elle constituerait en quelque sorte la « charte des maisons-relais ».

3°) Ces constats, que j'appellerais techniques, ne doivent pas masquer cependant la principale difficulté qui est, de l'avis unanime des opérateurs, l'accès au foncier. Cette difficulté est telle qu'aucune circulaire ni mesure législative n'est de nature à la résoudre immédiatement. Au demeurant, les possibilités existantes de réquisition sont si peu utilisées qu'il paraît illusoire de prévoir de nouvelles dispositions en ce sens. En revanche, le « produit » maisons-relais, relativement récent, est peu connu des élus et des décideurs locaux, opérateurs HLM compris. De ce fait, lorsque des logements sociaux sont construits, il est rare que le programme comporte, aux côtés des logements « ordinaires », une maison-relais. Ainsi, même lorsque des opportunités foncières existent, elles servent rarement la production de « maisons-relais » et ce par méconnaissance du produit.

Proposition 7 : engager une campagne de communication ciblée (de type publi-reportage) dans les journaux spécialisés (collectivités locales et bâtiment) pour convaincre les décideurs locaux de l'intérêt du produit maisons-relais.

Ces quelques constats et propositions, non exhaustifs à ce stade, m'amènent à vous proposer le calendrier et la méthodologie suivants :

- Pendant les mois de février et de mars : poursuite des contacts avec les administrations centrales, les grands réseaux associatifs et les bailleurs sociaux pour affiner le diagnostic ci-dessus, préciser et compléter les propositions.
- Avant le 30 avril, remise d'un rapport complet comportant des préconisations détaillées pouvant être mises en œuvre rapidement.

Liste des personnes et organismes rencontrés

ASSEMBLEE NATIONALE

Etienne PINTE

Député Maire de Versailles

AMF (Association des Maires de France)

Marie-Claude SERRES COMBOURIEU
Valérie BRASSART

Chargée de mission
Chargée d'études

ARMEE DU SALUT

Alain DUCHENE
Olivier MARGUERY
Alain RAOUT

Président de la fondation
Responsable du secteur exclusion
Directeur général de la fondation

Association des Cités du Secours Catholique

Maryse LEPEE
Alain BEAUFRERE
Robert BURKEL

Présidente
Directeur Cité Saint Jean
Directeur adjoint action en France

Cabinet Ville et Habitat

Jean-Pierre TROCHE
Cécile CAMPOLAT

Directeur
Chargée d'études/consultante

CASP (Centre d'Action Sociale Protestant)

Gilles MIRIEU de LABARRE
Sylvain CUZENT

Président
Directeur Général

CROIX ROUGE

Didier PIARD

Directeur de l'action sociale

Direction Régional de l'Equipement IDF

Pascal LELARGE

Directeur Régional de l'Equipement IDF

DGAS (Direction Générale de l'Action Sociale)

Jean-Jacques TREGOAT
Geneviève CASTAING
Catherine LESTERPT

Directeur Général
Chargée de mission au logement
Adjointe à la sous-direction des politiques
d'insertion et de lutte contre les exclusions

DGUHC (Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction)

Hélène DADOU
Isabelle HENNION

Sous Directrice des Interventions
Urbaines et Habitat
Chef de Bureau des Politiques Sociales

DIDOL (Délégué Interministériel pour le développement de l'offre de logements)

Jean-Pierre BEYSSON
Arnaud CURSENTE

Délégué Interministériel
Conseiller spécial du délégué

Enfants de Don Quichotte

Jean-Baptiste LEGRAND
Martin CHOUTET

Président de l'Association

ESH (Entreprise Sociale pour l'Habitat) Fédération des S.A. d'HLM

Valérie FOURNIER
Rose Marie ROYER

Présidente de la Fédération
Chargée de mission aux Entreprises
Sociales pour l'Habitat

FAPIL (Fédération des Associations pour la Promotion de l'Insertion et du Logement)

André GACHET
Eric FINE

Président
Vice Président

Fédération Habitat et Humanisme

Bernard DEVERT
Jacques MOULINIER
Claude MARCHAL

Fondateur d'Habitat et Humanisme et
Président de la Fédération
Vice Président de la Fédération
Vice Président de la Fédération et
Président de l'Association Habitat et
Humanisme ALSACE
Chargée de mission sur les Maisons-
Relais

Carole POMEON

Foyer Notre Dame des Sans Abris

Mr FREDERICQ

Directeur

FNARS

Nicole MAESTRACCI
Hervé de RUGGIERO

Présidente
Directeur général

Fondation Abbé Pierre

Patrick DOUTRELIGNE
Didier CUSSERNE

Délégué Général
Délégué Général de l'Association
EMMAUS

Haut Comité pour le Logement des plus Défavorisés

Xavier EMMANUELLI
Bernard LACHARME

Président
Secrétaire Général

Mairie de Paris

Gisèle STIEVENARD
Hélène SCHWOERER
Agnès EL MAJERI

Maire adjointe chargé de la solidarité
Directrice de cabinet après de M. MANO
Chargée de mission

Mission d'évaluation des politiques publiques

Alban de LOISY

Délégué adjoint

Observatoire National de la pauvreté et de l'exclusion sociale

Agnès de FLEURIEU

Présidente

PACT ARIM

Georges CAVALLIER
Rémi GERARD
Eric MALEVERGNE

Président
Directeur Général
Chargé de mission

UNAFO

Conseil d'Administration

UNCASS (Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale)

Mme CASTEL

Conseillère Technique

USH (Union Sociale de l'Habitat)

Pierre QUERCY
Juliette FURET

Délégué général
Conseillère technique



ARRIVÉE LE

14 DEC. 2007


adoma RHONE-ALPES
DIRECTION

direction
départementale
de l'Équipement
Rhône
service
Habitat
Ville
programmation
financement
logement social

Lyon, le 7 décembre 2007

Le directeur départemental de l'Équipement
à
Madame la directrice régionale
d'ADOMA
144, rue Garibaldi
69006 LYON

Objet : Programmation 2007.

affaire suivie par: Pierre-Yves DUFFAIT
tél. 04 78 62 54 16, fax 04 78 63 39 70
financement-logement-social.SHV.DDE-du-Rhone@equipement.gouv.fr

Madame la directrice régionale,

Vos services viennent de déposer les dossiers de demande de financement relatifs aux opérations de Lyon – rue Villebois-Mareuil et Villeurbanne – cours Tolstoï

A la lecture de ces dossiers, il apparaît clairement que les projets sociaux que vous envisagez de mettre en œuvre ne relèvent en rien du plan de traitement des FTM. Je ne conteste pas que les projets présentés visent à répondre à de réels besoins sur les territoires concernés, pas plus que je dénie le droit à Adoma de mettre en œuvre une stratégie de diversification de son offre et des publics accueillis.

Cependant, les Villes de Lyon et de Villeurbanne que j'ai consultées m'ont fait part de leur mécontentement du fait que ces opérations ne soient pas de nature à contribuer à la réussite du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants dans lequel elles sont fortement impliquées. Cette implication s'est d'ailleurs manifestée dans les deux cas puisque ces deux opportunités immobilières vous ont précisément été proposées pour vous aider à atteindre vos objectifs en matière de plan de traitement.

Par conséquent, en accord avec le Grand Lyon, délégataire de l'État en matière de mise en œuvre de la politique de l'habitat sur son territoire, j'ai le regret de vous informer que ces deux opérations ne peuvent être financées en l'état actuel des choses.

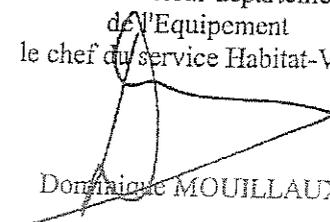
Je me tiens, évidemment, à votre disposition pour évoquer ces dossiers avec vous.

Je vous prie d'agréer, Madame la directrice régionale, l'expression de mes salutations distinguées.

33, rue Moncey
69421 Lyon cedex 03
téléphone :
04 78 62 50 50
télécopie :
04 78 60 66 32
mél.dde-du-rhone
@equipement.gouv.fr

réception du public :
165, rue garibaldi
bâtiment A
69003 LYON

Pour le directeur départemental
de l'Équipement
le chef du service Habitat-Ville



Dominique MOUILLAUD

Michel PELISSIER

De: CHOUTET Martin [choutetmartin@yahoo.fr]
Envoyé: vendredi 21 mars 2008 18:44
À: Michel PELISSIER
Cc: augustinlegrand@gmail.com; jiblegrand@hotmail.com
Objet: votre rapport maison relais

Bonjour monsieur Pélissier,

Ce mail fait suite à notre rencontre du 25 février, lorsque vous avez bien voulu nous recevoir avec JB Legrand dans le cadre de votre étude sur le développement des maisons relais.

Vous le savez, comme la plupart des associations, nous sommes très attachés à ce dispositif qui a déjà montré son intérêt, et qui constitue une réponse adaptée à certaines personnes confrontées à l'isolement.

Aujourd'hui créer des logements en maisons relais, c'est permettre à des personnes de sortir enfin durablement des centres d'hébergements saturés, c'est libérer des places pour ceux qui sont à la rue.

Pour ces raisons, nous sommes très attachés à l'engagement de l'Etat qui avait été pris de créer 12000 places...fin 2007. C'était annoncé dans le PARSA du 8 janvier par M Borloo, et confirmé dans l'article 20 de la loi DALO.

Evidemment, cet objectif était très élevé, et nécessitait déjà de lever des obstacles. Ils ne l'ont pas été, et seulement 4200 places existaient en novembre 2007.

Dès lors nous prenons chaque jour du retard sur l'application de la loi, et la création de maisons relais doit être envisagée sous l'angle de l'urgence, avec une mobilisation exceptionnelle.

Par ce message, je voudrais donc insister sur la nécessité de produire au plus vite les 12000 places prévues, et si le délais de 2007 n'est pas tenu, il ne nous paraîtrait pas acceptable qu'elles soient livrées après 2009.

Les 30 associations unies ont été claires dans ce qu'elles ont demandé au premier Ministre: que l'ensemble des 12000 places soit identifiées précisément en 2008 (terrain par terrain, immeubles par immeubles), et que les travaux soient engagés au plus vite pour qu'elles soient toutes opérationnelles au plus tard fin 2009.

Une programmation qui fixerait simplement des objectifs par départements est bien sur souhaitable et nécessaire, mais elle serait insuffisante: il faut aller beaucoup plus dans le détail dès 2008, et identifier dès cette année les adresses de réalisation des projets.

Le délais parfois évoqué d'une production des 12000 places d'ici 2012 est évidemment inacceptable, car il serait un clair recul sur les engagements pris.

Pour mémoire, la ministre du logement, Mme BOUTIN, le 18 décembre 2007, lors de la séance de question à l'assemblée nationale, s'est exprimée clairement à ce sujet:

"Pour le logement de réinsertion du type maison relais, j'ai toujours indiqué que les objectifs du PARSA étaient de 12 000 places. Cette année, 6 000 ont été réalisées et il en manque encore 6 000 qui seront créées en 2008, et elles sont budgétées".

Mme BOUTIN déclarait aussi à l'occasion du débat budgétaire le 6/11/07 à l'assemblée nationale: *"Nous avons pu réaliser la moitié de ce qui nous avait été demandé. L'autre moitié, ce sera pour l'année prochaine"*

Il faut maintenant assumer ces engagements vis à vis des parlementaires, et des citoyens.

On doit d'ailleurs constater que 12000 logements en maison relais seront de toute façon insuffisants pour répondre aux besoins, et qu'il ne faut donc pas voir ce chiffre comme un objectif définitif, mais

bien comme une étape, d'ou l'importance de l'atteindre au plus vite, sachant qu'en parallèle une estimation plus précise des besoins à terme sera nécessaire.

Enfin, j'ai bien conscience que c'est plus facile à dire qu'a faire, mais si l'on est d'accord sur l'objectif, et conscients qu'il n'est pas tenable avec les outils actuels, alors on doit pouvoir s'accorder sur la nécessité de disposer de moyens exceptionnels pour la création.

J'insiste sur la nécessité de régler le problème d'accès au foncier, qui d'ailleurs était présenté par Mme BOUTIN comme la principale cause du retard du problème. comme nous nous le sommes dit lors de notre rencontre, il est évident qu'accélérer la production de maison relais passe nécessairement par une aide à la mobilisation du foncier.

Une proposition en ce sens:

M Pinte, reprise par le premier Ministre prévoit: "*la recherche et le financement de solutions expérimentales et de moyens dérogatoires du droit commun*".

Il nous semble que les prefets devraient pouvoir disposer du droit de préemption, du droit de substitution aux maires pour la délivrance des permis de construire, sur tout le territoire.

Ce serait une façon pour l'Etat d'assumer son role de grant du droit au logement, et la seule exception à ce pouvoir du prefet serait dans les territoires qui éventuellement prendraient la delegation du DALO.

Ce pouvoir des prefets largement renforcé par rapport à ce qui est prévu, pourrait s'étendre à création de centres d'hébergement, et éventuellement sur une durée limitée de 2 ou 3 ans. ce serait donc clairement une procédure dérogatoire, exceptionnelle...une façon de "mettre la pression" aux collectivités locales en les poussant à faire, avec la possibilité que l'etat fasse à leur place en cas de défaillance.

En complément de cela, il semble nécessaire de dé plafonner le montant des aides de l'Etats à la pierre, et donc que le taux de subvention PLAI pour les maisons relais doit pouvoir être porté bien au delà si nécessaire.

Encore une fois la logique est humaine mais aussi financière: les hébergements coutent chers en fonctionnement, et si l'on se donne pas les moyens de créer rapidement ces maisons relais, il faudra continuer a créer toujours plus de places d'urgence...ce qui n'est pas le plus pertinent.

Enfin, l'aide au montage de projets(notamment pour les petites associations), l'integration de cet objectif par les bailleurs sociaux, une campagne de sensibilisation active des maires, et l'organisation de leur mobilisation sont éviemment aussi plus que souhaitables...

Désolé d'avoir été si long, mais je vous souhaite bon courage pour la finalisation de votre rapport, et reste bien entendu à votre entière disposition pour tout échange sur ce sujet.

Evidemment, nous attendons avec le plus grand interet votre rapport...

Bonne Fête de Paques

Avec mes remerciements

Pour les Enfants De Don Quichotte

Martin Choutet

06-61-70-67-91

Envoyé avec Yahoo! Mail.

Capacité de stockage illimitée pour vos emails.

28/04/2008