



Contribution au projet de Métropole et du Nouveau Rhône

Avertissement : ce texte, rédigé par le Collectif Logement Rhône, a reçu le soutien de la Délégation Régionale de la Fondation Abbé Pierre.

Synthèse

La double création au premier janvier 2015 de la Métropole de Lyon et du Nouveau Rhône constitue un moment particulièrement opportun pour améliorer le service offert à la population : par les possibilités qu'elle ouvre d'un rapprochement entre les politiques sociales et celles de l'habitat et du logement dans la future Métropole ; du fait de la définition du territoire du Nouveau Rhône, dans lequel l'attractivité de l'agglomération lyonnaise s'exercera de l'extérieur, alors qu'elle pèse en interne dans le Département actuel.

Praticiens de l'insertion sociale par le logement depuis plusieurs décennies, les membres du Collectif Logement Rhône réinterrogent leurs modes d'action. Dans cet exercice, il leur serait utile de connaître, voir de participer à la co-construction du futur cadre d'orientation des futures politiques publiques, dans lequel elles devront évoluer.

Deux orientations leur paraissent importantes. En premier lieu, mettre chaque personne qui recherche l'aide publique en situation de mieux pouvoir conduire son projet de vie, individuel ou familial. Ce qui implique une réflexion sur une organisation de l'action sociale et de sa coordination, avec notamment les politiques de logement et d'insertion par l'économie, afin de les rendre plus lisibles, plus cohérentes et plus faciles d'accès que dans l'organisation segmentée actuelle.

De même, il semble important de pouvoir redonner à la prévention toute la place qu'elle mérite, de manière à éviter autant que possible à toute personne connaissant des difficultés socio-économiques de glisser vers les processus d'exclusion à titre individuel. Il s'agit aussi d'éviter la marginalisation de groupes de personnes ou de territoires, tels que ceux qui font l'objet des politiques réparatrices « de la ville », la prévention mise en œuvre et en action aujourd'hui permettant d'éviter demain de lourds investissements curatifs ou réparateurs.

De ce point de vue, la « politique de l'offre » qui domine logiquement l'action du Grand Lyon depuis de nombreuses années doit être complétée, nourrie, par une analyse plus prégnante des besoins. De sorte que puisse être construite une

véritable osmose entre la politique de logement et la politique sociale, pour un meilleur service au citoyen et dans son intérêt. Cela suppose notamment de revisiter les modes d'intervention du FSL et des autres politiques sociales qui touchent le logement, pour améliorer l'adaptation des réponses aux situations réellement vécues, ainsi que d'améliorer la coordination des acteurs du logement avec ceux de l'action sociale et du médico-social, de même qu'avec ceux de l'insertion par l'économique. Pour le Collectif Logement Rhône, le PDALPD restera, conformément à la loi, le cadre de la politique sociale du logement. La question se pose de savoir s'il devra y avoir un ou deux PDALPD sur le territoire de l'actuel département du Rhône. Pour nous, la création de deux PDALPD sur l'ex-territoire du Département du Rhône relèverait du défi concernant l'équité de traitement territorial et la cohérence entre politique territoriale et politique nationale.

Au-delà de ces grands principes, les associations membres du CLR se tiennent à disposition pour participer à toute discussion qui permettrait d'en préciser les détails pratiques d'application. Elles souhaitent également que leur caractère de service social d'intérêt général et leur capacité à développer des actions innovantes ou expérimentales soient reconnus et soutenus, notamment par l'extension de la pratique des conventions de financement, sur la base d'objectifs pluriannuels, en complément des appels d'offres.

Reconnaissant sans ambiguïté la tension qui pèse sur les budgets publics, les associations membres du CLR ne réclament pas d'augmentation des budgets, mais souhaitent participer à l'élaboration d'un service rendu amélioré dans le cadre d'un maintien des volumes budgétaires de croisière.

Sommaire

1	Introduction.....	3
2	Renouvellement de l'action sociale et articulation avec les politiques hébergement/logement.....	4
2.1	Les principes de l'action sociale de la Métropole de Lyon.....	4
2.1.1	Mettre la personne au centre	4
2.1.2	Permettre à chacun d'être pleinement acteur de son projet de vie.	5
2.1.3	Redonner toute sa place à la prévention	5
2.2	Action sociale et logement.....	6
2.2.1	Prendre en compte la satisfaction des besoins ?.....	6
2.2.2	Coordonner l'action sociale et le logement	7
2.2.3	Prendre en compte la situation des ménages en grande difficulté.....	8
2.2.4	Coordonner les acteurs entre eux.....	8
3	L'élaboration des politiques	9
3.1.1	Le PDALPD doit devenir plus encore le cadre principal de la solidarité dans le domaine du logement	9
3.1.2	Redéfinir ensemble le rôle des associations.....	10
4	Organisation et modalités de mise en œuvre	11

1 Introduction

Le Collectif Logement Rhône (CLR), qui existe depuis une dizaine d'années, s'est constitué en association il y a maintenant 3 ans. Il regroupe 16 associations qui travaillent, dans le département du Rhône, à l'insertion sociale de ménages en difficulté dans le logement (voir la liste en annexe).

Ce Collectif permet à ses membres de progresser ensemble dans leur domaine d'activité. Il se positionne également comme interlocuteur des autorités locales, soit pour la représentation des associations dans des structures de concertation (le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées ou l'élaboration du PLU H du Grand Lyon) soit même comme cocontractant, par exemple avec le Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL).

Les associations membres du CLR sont donc particulièrement concernées par les changements qui vont intervenir avec la création de la Métropole lyonnaise et du nouveau Département du Rhône. Ce sera pour elles l'occasion de réinterroger leurs modes d'action, ce qu'elles ont d'ailleurs déjà commencé à faire, comme on peut le voir avec le dispositif de sous-location en vue d'un bail glissant. Elles ont donc souhaité contribuer à l'élaboration de ces nouvelles autorités locales.

En effet, cette double création constitue un moment particulièrement opportun pour améliorer le service offert à la population : par les possibilités qu'ouvre le rapprochement entre les politiques sociales et celles de l'habitat et du logement dans la future Métropole ; du fait de la définition du territoire du Nouveau Rhône, dans lequel l'attractivité de l'agglomération lyonnaise s'exercera de l'extérieur, alors qu'elle pesait en interne dans le Département actuel. Les associations membres du CLR sont particulièrement attentives à la situation des publics fragilisés par la situation économique et sociale du pays et les accidents de la vie, ainsi qu'à la question des publics qui se trouvent à la marge des dispositifs. Ce texte constitue donc une contribution pour la constitution de la Métropole de Lyon et du nouveau Département du Rhône, produit dans le cadre des dispositions prises dès avant la promulgation de la loi qui en porte création. Elaboré dans la période qui précède les élections municipales, il se concentre sur les grandes orientations. La traduction possible de ces orientations en actions plus précises fera l'objet de contributions ultérieures, qui s'inscriront dans le cadre du processus de concertation qui sera mis en place par la Communauté urbaine de Lyon et le Département du Rhône.

Les membres du CLR tiennent à affirmer dès ce préambule qu'ils connaissent la contrainte qui pèse sur les budgets publics : ils considèrent que, tout en maîtrisant l'évolution des budgets, ces propositions pourraient permettre d'améliorer sensiblement le service rendu au citoyen.

2 Renouveau de l'action sociale et articulation avec les politiques hébergement/logement

2.1 Les principes de l'action sociale de la Métropole de Lyon

2.1.1 Mettre la personne au centre

Du fait de son histoire, le Grand Lyon possède une solide tradition d'investissement dans les infrastructures et de gestion des services urbains lourds (aménagement urbain, voirie, déchets, eau – assainissement). L'ensemble de son action s'inscrit depuis longtemps dans la double exigence de se placer dans la compétition des métropoles européennes d'une part, d'assurer la solidarité et «de mettre l'humain au centre» d'autre part. Force est de constater globalement que ses choix politiques et sa culture l'ont conduite à construire sa stratégie et son action principalement sur la première exigence et à réserver à la seconde un rôle qui relève plus de la réparation des dommages sociaux que d'un axe stratégique structurant.

L'introduction dans les compétences de la Métropole de l'action sociale et médico-sociale, assumée jusqu'ici par le Département, ouvre la possibilité de rééquilibrer le poids de ces deux axes dans la définition de son projet et de son action. Deux orientations nous semblent pouvoir jalonner la réflexion en la matière. En premier lieu, comment l'action sociale peut-elle contribuer à accroître la capacité de la personne, usager du service public et bénéficiaire des aides sociales pour qu'elle puisse être auteur et acteur de son projet de vie, de son parcours ? Deuxièmement,

comment, tant dans la conception des investissements que dans la gestion des services offerts, peut-on élargir la place laissée à la prévention par rapport à l'action curative ?

Dans le Nouveau Rhône, la question se pose à l'inverse de la structuration d'une politique du logement, dont plusieurs éléments existent déjà.

2.1.2 Permettre à chacun d'être pleinement acteur de son projet de vie.

D'une part, il s'agit de reconnaître que chacune des personnes, en particulier celles qui rencontrent des difficultés multiples, constitue une entité globale qui ne peut se construire que dans la mise en cohérence de réponses qui, trop souvent, se présentent à elle de manière très segmentée. Le principal moteur qu'elle peut mettre en jeu pour s'en sortir est sa propre volonté, qui sera d'autant plus forte qu'elle trouvera le soutien et le guide adapté à sa situation dans sa globalité et qu'on lui fera confiance en tant que personne. Or, l'augmentation considérable du nombre des aides sociales, à partir notamment de la création du RMI il y a 25 ans, a conduit de nombreuses institutions à développer une approche de plus en plus technique et comptable, qui a plus visé à «traiter des pathologies» ciblées sans toujours prendre en compte la globalité des situations et à rechercher, en vain, à maîtriser une dépense publique qui s'est envolée. Le «bénéficiaire» individuel de «mesures octroyées» a progressivement pris le pas sur le citoyen qui cherche à construire un parcours de vie rendu difficile tant par le contexte général que du fait d'événements particuliers qui l'ont touché. Peu de dispositifs d'action sociale construisent leurs interventions en s'appuyant et en tenant en compte des compétences et du potentiel existants des demandeurs. Pourtant, leur efficacité en serait certainement accrue.

Cette orientation pourrait se traduire par une véritable coordination dans les services à la personne qui relèvent de l'action sociale, du logement, de l'insertion économique. L'objectif pourrait être que la personne qui fait appel à un service soit considérée dans la globalité des difficultés qu'elle rencontre et que les réponses dans les différents domaines soient conçues globalement dans un véritable plan d'actions élaboré avec la personne elle-même et mises en œuvre de façon coordonnée et cohérente.

2.1.3 Redonner toute sa place à la prévention

D'autre part, il est bien connu qu'une action préventive correctement organisée permet d'éviter aujourd'hui des dépenses beaucoup plus lourdes demain. Or, le sentiment d'avoir à faire face à une urgence sociale avec des moyens insuffisants a conduit à les concentrer tous sur l'approche curative, faisant pratiquement disparaître les actions préventives qui pouvaient avoir cours auparavant. En outre, l'incapacité collective de notre pays à traiter les problèmes sociaux par l'action sociale conduit souvent à chercher la solution par l'investissement dans le renouvellement des infrastructures, ce qui est souvent nécessaire mais jamais suffisant : en politique de la ville, la comparaison entre les budgets de l'ANRU et de l'ACSE suffit à mettre en lumière les choix implicites qui sont faits. L'agglomération lyonnaise se démarque de nombreuses autres pour avoir su, dans sa politique de la ville, accompagner le renouvellement urbain par des actions à caractère social, socio-économique, et culturel. Ce qui se traduit notamment par une réelle diversification de la population de

certains quartiers et une amélioration des indicateurs de développement humain. Mais le chemin à parcourir reste considérable.

Ces deux orientations supposent une double révision : celle de la politique sociale telle qu'elle est menée aujourd'hui par le Conseil Général, y compris dans sa dimension liée au logement et celle de la politique du logement telle qu'elle est menée aujourd'hui par la Communauté urbaine. Dans l'idéal, il s'agirait de bâtir une nouvelle politique qui fasse la synthèse des deux et surtout construise l'interaction entre elles. Il ne fait pas de doute que ces changements, s'ils sont acceptés par le pouvoir politique, ne pourront pleinement s'opérer que dans un temps long, s'étalant sur plusieurs années. Mais il ne faudrait pas que les décisions prises pour être appliquées au 1^{er} janvier 2015 empêchent les évolutions ultérieures dans le sens souhaité. Des évaluations intermédiaires permettraient à ce titre de s'assurer de la trajectoire suivie.

2.2 Action sociale et logement

2.2.1 Prendre en compte la satisfaction des besoins ?

Agir principalement sur l'offre, tel est le choix plus ou moins implicite porté par la Communauté urbaine, découlant de son rôle historique d'aménageur et d'investisseur dans les infrastructures : soutien à la construction neuve, production de logements sociaux, lutte contre l'inconfort dans le parc privé existant. L'action sociale liée au logement est assurée jusqu'ici par le Département. Quant à l'analyse des besoins, elle a commencé à prendre forme dans la réalisation des PLH successifs, qui ont cherché à analyser les besoins de toutes les catégories de population. Mais la réflexion sur les besoins n'a jamais atteint le rang d'objectif politique justifiant les choix opérés en matière de développement du logement et de mixité sociale.

Pourtant, l'approche dominante par l'offre commence à montrer ses limites. Ainsi en est-il de l'inexorable ségrégation socio-spatiale, qui traduit le regroupement des populations qui en ont la possibilité et qui génère un fort mécanisme d'exclusion sociale et territoriale des populations modestes et défavorisées «*assignées à résidence dans les quartiers dits sensibles*». Une autre limite est apparue dans la réponse aux besoins d'habitat spécifique ou adapté, la diversité des modes de production de logement d'insertion ne suffisant pas à répondre à la diversité des situations des ménages à loger.

Pousser plus loin l'approche du point de vue des besoins et de la vie sociale conduirait à rechercher l'amélioration des conditions du «vivre ensemble» des diverses populations. Ce qui suppose de maintenir la diversification de l'offre de logement et l'amélioration de l'espace public, mais aussi de développer la concertation citoyenne et l'accompagnement des populations fragiles.

Reconnaissons toutefois qu'une bonne appréhension des besoins implique des enjeux politiques délicats et nécessite une réflexion théorique et pratique, qui permette de dépasser la multitude de méthodes utilisées dans les divers PLH.

La prise de compétence de la Métropole en matière d'action sociale constitue une bonne opportunité pour se poser la question d'un rééquilibrage des attendus dans la définition et l'organisation de la politique locale du logement, entre la réponse aux besoins et l'accompagnement social lié au logement d'une part, la production d'offre et le développement économique et urbain d'autre part.

2.2.2 Coordonner l'action sociale et le logement

Les principales actions d'accompagnement social lié au logement passent par le Fonds de Solidarité Logement (FSL). Mais diverses prestations sociales, telles que celles qui concernent les personnes âgées ou handicapées, les bénéficiaires du RSA, etc. peuvent également supporter une action de logement.

L'attribution du FSL à la Métropole de Lyon sera une bonne occasion de réinterroger son champ et ses méthodes d'action dans ses trois axes (impayés, garanties et accompagnement social) et ses diverses composantes (logement, énergie, eau et télécommunications). Ainsi, les modalités de fonctionnement du FSL (conditions d'octroi des aides, modalités d'instruction,...) pourraient être réinterrogées. De même, sous l'angle du logement, une articulation du FSL avec les autres composantes des politiques sociales pourrait permettre une meilleure compréhension des systèmes sociaux par les bailleurs et une simplification du travail des associations qui assurent l'intermédiation entre les personnes et les bailleurs.

On peut également s'interroger sur l'intervention du FSL dans les secteurs de la politique de la ville et sa géographie prioritaire, qui semble être un sujet difficilement contournable, mais l'introduction d'une entrée nouvelle posera les questions du volume global des aides et de leur répartition, tant par objet que par territoire. Car, particulièrement en cette période de crises d'ordres multiples, les associations sont confrontées à une insuffisance de moyens par rapport aux situations rencontrées: il serait nécessaire, si des réductions dans tel ou tel domaine devaient être opérées, de vérifier quelles conséquences négatives elles pourraient avoir pour les personnes concernées.

Du point de vue de la personne, il est souhaitable que le travailleur social avec lequel elle est principalement en contact mette en place l'aide concernant le logement dont elle a besoin et assure le suivi de l'action. Ainsi, la mise en œuvre de l'action sociale est plus lisible et plus facile pour celui qui en bénéficie.

Mais du point de vue du bailleur, il est important que le travailleur social connaisse bien ses méthodes de travail et les codes professionnels nécessaires pour faciliter l'insertion de la personne dans le logement. Ce qui ne va pas forcément de soi pour des travailleurs sociaux polyvalents.

Enfin, dans le cas d'une sous-location par une association, il est également fort utile que le travailleur social ait bien compris et soit en mesure d'appliquer les règles de cette sous-location.

L'intégration des politiques sociales et des politiques du logement permet donc d'interroger dans des termes nouveaux la question permanente de la double articulation entre les domaines politiques d'une part, le niveau d'agglomération et la

proximité d'autre part, en gardant en ligne de mire l'objectif de mettre les personnes en position d'acteur de leur projet de vie. En matière sociale, on retrouve ainsi la question de l'articulation entre le travail social polyvalent et le travail social spécialisé. Quant au logement, il lui faudra résoudre la tension entre la dynamique urbaine, avec ses logiques économiques et l'approche sociale, qui ne peut se résumer à replâtrer les disjonctions entre l'offre et les situations sociales des habitants.

2.2.3 Prendre en compte la situation des ménages en grande difficulté

Ce secteur majeur de l'action publique en matière de logement depuis la loi Besson de mai 1990 et la loi de lutte contre l'exclusion de juillet 1998 est principalement confié aux départements, puisque comportant une forte composante d'action sociale. La prise de compétence de ce domaine par la Métropole est une occasion formidable pour rapprocher les deux entrées inséparables mais aujourd'hui séparées: l'action sociale, l'accompagnement et le soutien des ménages en difficulté d'une part et l'offre sous ses différentes formes, d'autre part.

Les différentes crises, sociale, économique, du logement que traverse notre pays conduisent à réinterroger notre regard sur les situations qui mettent les ménages en grande difficulté : un plus grand nombre de personnes concernées, des situations de détresse nouvelles, mais une difficulté toujours aussi grande à trouver le chemin de l'insertion.

En contact direct avec les publics en difficulté, les associations voient bien en quoi les actions menées pour l'ensemble de la population peuvent influencer, positivement ou négativement, sur leur situation. Elles voient tout aussi bien l'utilité de développer des actions adaptées pour leur permettre de mieux prendre en charge leur projet de vie. De ce point de vue, un accompagnement personnalisé est aussi nécessaire qu'une palette d'outils d'insertion coordonnés.

2.2.4 Coordonner les acteurs entre eux

L'innombrable cohorte des différents acteurs qui interviennent dans le logement correspond à des actions qui, dans des domaines très divers, ont toutes leur intérêt. Mais, sans parler des actions qui visent à pallier la déficience de tel ou tel acteur, cette incroyable complexité rend le paysage illisible et pèse sans doute sur son efficacité.

Au cours des années qui viennent de s'écouler, des rapprochements se sont opérés, sous l'impulsion ou avec le soutien des collectivités publiques. Quelques exemples : entre constructeurs (bailleurs sociaux et promoteurs immobiliers) ; entre bailleurs sociaux et associations, pour l'accompagnement social lié au logement et les dispositifs d'intermédiation pour l'accès au logement ; entre associations et administrateurs de biens, à travers l'Agence Locative Sociale du Rhône, etc.

Mais l'incompréhension et la méconnaissance réciproques restent fortes entre de nombreux acteurs du secteur social et du secteur économique. Les choix publics en matière de politique du logement sont parfois mal compris par les uns et par les

autres, comme peuvent en attester la contestation sur les démolitions de logements sociaux dans les projets de renouvellement urbain ou celle que mènent divers acteurs contre le projet de loi ALUR. Les logiques économiques peuvent être incomprises des travailleurs sociaux et, inversement, les approches du travail social peuvent être méconnues et contestées par les acteurs économiques du logement.

Pourtant, il serait vain d'essayer de couper en deux le corps social, avec d'une part ceux qui peuvent se loger aux conditions du marché et de l'autre ceux qui ne pourraient relever que de la sphère publique. En réalité, une grande part de la population peut choisir l'une ou l'autre solution, pour peu qu'elle consente aux arbitrages nécessaires. Toutefois, la dérive des prix constatée depuis plus de dix ans rétrécit les marges de manœuvre pour des personnes de plus en plus nombreuses. Une coopération ingénieuse entre secteur public et secteur privé, impulsée par la puissance publique, peut permettre de trouver de nouvelles combinaisons, sans faire peser sur les budgets publics l'ensemble du coût de la solvabilisation des ménages.

Cette orientation nécessite, pour être efficacement activée, d'être clairement identifiée dans le projet politique de la Métropole. Les domaines d'action potentiels sont innombrables, au-delà de la production de logements sociaux en VEFA, du développement d'une offre à loyers maîtrisés dans le parc privé et du soutien, pour l'instant anecdotique, aux projets d'habitat coopératif.

3 L'élaboration des politiques

Les modifications des pourtours des compétences et la création d'une nouvelle instance sont une occasion de réinterroger les pratiques. C'est aussi l'opportunité de revoir les modalités d'élaboration et d'évaluation des politiques de façon à associer les partenaires de l'action de la Métropole de Lyon.

3.1.1 Le PDALPD doit devenir plus encore le cadre principal de la solidarité dans le domaine du logement

Le partenariat des pouvoirs publics avec les associations du CLR s'exerce principalement dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Le plan actuel (2012-2015) s'exécute d'une façon plus formelle et plus rigoureuse que le précédent : comité de pilotage et comité technique réunis régulièrement, présence d'une chargée de mission dédiée à son fonctionnement et à sa mise en œuvre, groupes de travail, ... Conformément à la loi, le PDALPD doit rester le cadre de la politique sociale du logement dans la métropole de Lyon et dans le nouveau département du Rhône. Cette évolution institutionnelle pose toutefois plusieurs questions.

En premier lieu, la question se pose de savoir si chacune des nouvelles collectivités se dotera d'un plan propre. Dans ce cas, les associations membres du CLR, dont l'aire de travail s'étend pour la plupart sur l'ensemble du département du Rhône actuel, souhaitent que les services offerts à la population restent aussi proches que possible, en tenant compte des particularités propres au territoire de chacune des

nouvelles collectivités. Des différentiels importants dans la couverture sociale apportée pourraient produire aux frontières des effets indésirables, donnant à des personnes résidant dans le même voisinage l'impression d'être traitées différemment et pouvant générer des mobilités non désirées. Dans le respect des choix politiques propres à chacune des assemblées délibératives, il serait donc souhaitable que les modalités d'action soient coordonnées. En outre, la multiplication par deux des instances techniques auxquelles les associations seraient invitées irait à l'encontre de la recherche d'efficacité voulue par la réforme institutionnelle. Mais la solution qui consisterait à supprimer l'animation du Plan dans le Nouveau Rhône marquerait sans nul doute un recul dans le service rendu à sa population la plus défavorisée.

Ensuite, pour la Métropole de Lyon, l'articulation avec le PLH et avec le PLU sera l'objet d'enjeux plus importants encore que dans la procédure engagée: introduction de données et d'analyses à composante sociale dans le projet d'aménagement et de développement durable, complémentation du plan d'action, voire du règlement avec des objectifs sociaux renforcés.

Enfin, pour la Métropole de Lyon le passage dans la mise en œuvre du PDALPD d'un pilotage à trois (Etat, Département du Rhône, Grand Lyon) à un tête-à-tête Etat-Métropole va forcément changer la forme du pilotage du plan. Cette configuration de tête-à-tête sera d'ailleurs la même sur le territoire du Nouveau Rhône.

Dans cette nouvelle configuration et pour les trois raisons évoquées ci-dessus, le rôle de l'Etat dans la coordination des politiques entre territoires et dans l'application des politiques menées dans chaque territoire prend une importance accrue.

3.1.2 Redéfinir ensemble le rôle des associations

Associations reconnues comme Services Sociaux d'Intérêt Général, les membres du CLR souhaitent être considérés comme des partenaires opérationnels et exigeants de l'action publique : partenaires opérationnels, car apportant des solutions originales et inventives complémentaires à ce que la puissance publique et le secteur commercial savent faire ; partenaires exigeants dotés d'une liberté de parole qui leur permet de s'exprimer sur ce qui dysfonctionne, sur les évolutions invisibles d'une société en mutation rapide.

Plusieurs des associations membres du CLR effectuent des missions pour les collectivités après avoir été choisies par une procédure d'appel d'offres, elles ne sont pas pour autant des bureaux d'études, les compétences qu'elles peuvent mobiliser pour satisfaire telle ou telle demande des pouvoirs publics ne prennent tout leur sens que dans la ligne de leurs projets associatifs. C'est par exemple le cas des actions entreprises dans le cadre de la loi DALO ou de l'hébergement d'urgence ; les associations qui agissent dans ces domaines le font dans la perspective de la mise en place d'un droit au logement opposable effectif et de l'accès de tous à ce droit.

Dans d'autres cas, les associations peuvent soumettre aux collectivités des propositions très particulières qui ne correspondent pas explicitement à une commande élaborée par la puissance publique. Dans de tels cas, le système d'appel d'offres tel qu'il est en général pratiqué, c'est-à-dire qu'il exprime dans le détail le projet de la collectivité semble inadapté : dans les cas où l'on recherche des

solutions particulièrement innovantes ou expérimentales, il pourrait être préférable que les appels à projets laissent une large marge de manœuvre aux répondants sur le contenu de leur réponse – ce qui implique que le prix, qui doit rester encadré, ne peut pas être le critère principal de choix du lauréat. En outre, les associations peuvent élaborer de leur propre initiative des propositions d'expérimentation qui peuvent intéresser la collectivité publique. Dans ces deux derniers cas, où le but recherché est d'expérimenter des solutions innovantes, le système de la convention de financement semble mieux adapté, correspondant à des missions qui n'ont pas vocation à devenir récurrentes.

Enfin, la plupart des associations membres du CLR reçoivent des financements du Département du Rhône et du Grand Lyon. Les actions qui se poursuivront sur le territoire de la Métropole ne seront plus financées que par cette dernière ce qui risque de conduire, pour certaines d'entre elles, à ce qu'une part importante de leur budget provienne de la seule Métropole. Les associations seraient sensibles à ce que, malgré une dépendance financière très forte, soit instauré une sorte de code de bonne conduite qui leur permette de conserver liberté de parole et capacité de critique, dans le respect des institutions.

4 Organisation et modalités de mise en œuvre

La conception et l'exécution d'une politique plus globale du logement ne sera possible que si l'organisation des services de la Métropole assure une véritable liaison entre les services «hérités» du département et ceux qui viennent du Grand Lyon. A cet égard les premières années de fonctionnement pèseront lourd. Il n'est pas impossible, en effet que dans les premiers temps de fonctionnement de la Métropole les services venus du Département du Rhône et ceux qui viennent du Grand Lyon soient simplement juxtaposés sous l'autorité de la Métropole. En revanche il nous paraît indispensable qu'une véritable coordination de leur action soit instaurée dès l'origine, sans quoi l'évolution vers une interpénétration poussée risquerait d'être fortement handicapée dans le futur. L'exercice d'une politique globale du logement dans la Métropole de Lyon requiert une volonté politique forte et une action dans la durée.

De même, si l'effort de mettre le bénéficiaire au centre de l'action sociale est reconnu comme une orientation politique majeure, c'est toute l'organisation des services concernés qui sera impactée, dans ses deux grandes dimensions : l'articulation entre la polyvalence et l'action sociale spécialisée d'une part, la répartition des responsabilités entre le niveau central et les implantations territoriales de proximité d'autre part.

Pour donner un exemple des difficultés à résoudre, on peut prendre le cas d'un bénéficiaire du RSA pour lequel la mise en place d'une sous-location en vue d'un bail glissant est envisagée. Pour le bénéficiaire, il serait plus simple et efficace que le travailleur social qui gère son dossier de RSA (polyvalent ?) soit aussi celui qui assure l'accompagnement social inclus dans le dispositif de bail glissant, caractérisé par une certaine spécialisation. Car la mise en place du bail glissant et le suivi social qui en fait partie requièrent des connaissances spécialisées assez pointues, nécessaires pour que la relation avec le bailleur soit la plus simple et la plus efficace.

Cet accompagnement social doit-il être réalisé par le travailleur social chargé du suivi du RSA, ou par l'association qui assure la gestion de la sous-location ? L'organisation actuelle ne donne pas satisfaction, mais il importe que la modification que l'on pourrait y apporter permette de mobiliser les connaissances et les procédures de coordination qui font aujourd'hui plus ou moins partiellement défaut.

La politique du logement dans la métropole demande, à l'évidence des moyens techniques et financiers, le CLR est conscient de la situation des finances publiques mais rappelle que les besoins de logement des ménages les plus démunis ne peuvent qu'augmenter avec la crise. Si les moyens consacrés à la politique du logement ne peuvent augmenter considérablement, il s'agit donc d'en optimiser l'allocation. De ce point de vue, il est absolument nécessaire que les moyens affectés à l'accompagnement et à la prévention – qui relèvent donc de la section de fonctionnement – soient correctement dimensionnés. En particulier, il semble que de nombreux postes ne soient pas pourvus dans les services sociaux du Département et que cette situation affecte souvent des quartiers où les difficultés sociales sont les plus présentes. Il serait très préjudiciable que le transfert de moyens du Conseil Général à la Métropole entérine ces vacances de poste.

Un autre « gros dossier » sera celui du transfert de l'aide sociale à l'enfance, particulièrement impactant du point de vue financier. Par ailleurs la répartition territoriale (présence importante de maisons d'enfance à caractère social – MECS – et le nombre important des familles d'accueil sur le Nouveau Rhône) vont amener les deux collectivités à devoir établir des passerelles favorisant la mobilité entre les deux territoires des populations de jeunes et en particulier des jeunes majeurs accédant à l'autonomie.

Rétablir entre la personne et les institutions un rapport de confiance, basé sur des engagements réciproques régulièrement évalués de façon contradictoire, est pour les associations du CLR une orientation porteuse à la fois d'une meilleure efficacité de l'aide et d'une diminution des investissements lourds de demain. Cette orientation impacte lourdement la nature du travail demandé aux travailleurs sociaux, à qui on devrait demander de consacrer plus de temps à traiter la situation des personnes et moins à des tâches administratives. Ce qui implique de revoir les modalités de suivi-évaluation de l'action. Et, sur un autre plan, la lutte contre la fraude doit pouvoir s'accommoder de modalités qui compliquent moins le quotidien de celles et ceux qui sont chargés de mettre les aides en place.

ANNEXE

Les adhérents du Collectif Logement Rhône – 1^{er} janvier 2014.

Personnes morales :

ACAL
AILOJ
ALPIL
ALSR
ASLIM
Amicale du Nid
AVDL
CLLAJ Lyon
CLLAJ Est Lyonnais
Fondation Armée du Salut
Habitat et Humanisme Rhône
LAHSO
Le Mas – Résidence
PACT Rhône
Régie Nouvelle
UDHAJ

Personnes physiques :

Christian BEL LATOUR
Ryma PROST-ROMAND

Collectif Logement Rhône – 9, rue Mathieu Varille – 69007 Lyon
collectiflogementrhone@gmail.com - 04.78.72.64.49.