

cérur

A.P.R.A.S.

L'habitat adapté à Rennes Métropole Bilan et perspectives

note de synthèse

Novembre 2002

groupe **reflex_**

Acadie, Paris
Aceif.st, Strasbourg
Adeus, Marseille
Aures, Nantes
Cérur, Rennes
Place, Bordeaux
Trajectoires, Lyon

Cérur
171 rue de Vern
BP 70416
35204 RENNES Cedex 2
Tél. 02 99 50 70 22
Fax. 02 99 53 13 60
E-mail : cerur@cerur-reflex.org

Cette mission d'étude visait à **"faire un bilan des différentes opérations réalisées"** sur l'agglomération de Rennes, **"définir les profils des familles** concernées, leur problématique vis-à-vis du logement, les différentes solutions possibles...", l'habitat adapté étant entendu comme "un habitat durable destiné **aux personnes dont les comportements sont incompatibles – car fortement perturbateurs – avec l'habitat social collectif, en intégrant la question de l'environnement du logement"** (extrait du cahier des charges de l'étude).

Cette mission¹ s'est déroulée au travers des investigations et étapes suivantes :

- entretiens avec les professionnels (note de travail de mai 2002)
- analyse des données relatives au parc et à son peuplement à partir des données HLM
- analyse de la demande pour du logement adapté à la CLH
- réalisation d'une enquête qualitative auprès d'un échantillon de 21 ménages relogés en habitat adapté
- production du rapport de diagnostic et de premières propositions avec une annexe statistique en juillet 2002
- investigations sur les villes d'Angers, Le Mans, Nantes
- outre les réunions avec le comité de pilotage à la fin de chaque phase, participation à trois réunions de travail avec les professionnels
- production du rapport final en octobre 2002.

¹ Réalisée par : Jean-Yves BROUDIC, consultant , 3 boulevard Svob, Lorient., et Agnès LEMOINE, directrice d'étude au CERUR

La définition de l'habitat adapté est complexe : tantôt l'accent est mis sur le produit – logement, tantôt il est mis sur l'analyse de la problématique des ménages, et l'accompagnement social. Nous présentons donc nos analyses et propositions en distinguant ces deux dimensions (l'offre d'un côté / la demande et démarche de l'autre) tout en soulignant qu'un lien étroit doit être établi entre elles.

1- Les constats relatifs à l'offre

Un habitat en augmentation et en cours de diversification.

Le parc d'habitat adapté est aujourd'hui très divers. Sans compter les résidences ou foyers, il est composé d'environ 350 logements, comprenant :

- un noyau de logements PLATS ou PLAI récents (et quelques réalisations en PLU), dispersés sur un grand nombre de sites : le nombre actuel² est de : 71 et avec les projets en cours, il sera puisque de **100** d'ici quelques mois.
- le parc reconstruit des anciennes cités d'urgence ou de transit : Cleunay (59 logements), Charles Géniaux (30 logements), la Poterie (12 logements)
- des constructions récentes : square René Pléven : 18 logements, rue A. Fontaine : 2 logements
- deux anciennes cités : les Trois Fontaines, rue Baderot : 33 logements, Arot : 30 logements
- quelques logements dans de petits immeubles (rue du D. Roux, rue de Riaval)
- une partie des logements gérés par l'AIVS (157 logements communaux, 230 logements privés) attribués à des ménages relevant de l'habitat adapté (environ 50 ménages pour lesquels les problèmes de voisinage sont déterminants).

L'habitat adapté est-il un logement définitif ou un logement provisoire ?

Selon les résultats de notre enquête auprès des ménages ayant eu accès à un logement adapté, l'accès à un tel habitat produit souvent des effets positifs sur les trajectoires et les parcours, et l'insertion sociale. Ce constat n'est cependant pas général : il est à corriger pour les ménages vivant dans des ensembles importants de logements (Trois Fontaines rue Baderot et Pléven), et pour les personnes dont les comportements, et les difficultés de voisinage notamment, sont fortement déterminés par des troubles mentaux.

La question du caractère provisoire ou définitif de l'attribution d'un habitat adapté ne peut donc être tranchée de façon générale : l'annonce d'une nouvelle mutation de logement au bout d'une période transitoire est bénéfique pour certains ménages, elle ne peut être proposée cependant à tous ces ménages. Une part de ce parc doit donc être considérée comme du logement provisoire, où la rotation des locataires sera importante.

Faut-il favoriser le regroupement ou la dispersion des logements adaptés ?

Au-delà de quelques unités, un ensemble de logements ne peut être exclusivement réservé à des personnes en très grande difficulté (exemple : Géniaux, Pléven, Baderot), sinon il se produit une interaction négative entre les difficultés des personnes, et un fort rejet du voisinage (stigmatisation).

² A la date de juillet 2001

L'orientation vers l'acquisition - réhabilitation dans le tissu urbain existant nous semble donc à conforter, mais **on voit également qu'il ne s'agit pas toujours de logements isolés et que des petits ensembles de quelques logements isolés les uns par rapport aux autres fonctionnent bien.**

Quelle localisation de l'habitat adapté futur ?

La localisation des logements adaptés dans le tissu urbain diffus est généralement positive. Nous avons pu constater à plus reprises une intégration sociale dans un quartier. Dans ces conditions, les inconvénients éventuels du logement (telle que la proximité d'une voie bruyante) sont compensés et acceptés par les locataires en raison du bénéfice d'un logement plus ou moins isolé par rapport au voisinage, ou de ses prestations autres (espaces extérieurs notamment)

L'habitat adapté en logement isolé, et à l'écart de la Ville de RENNES, a également des effets positifs sur le parcours des personnes (leur permettant de faire une coupure par rapport à leur entourage antérieur).

Quelle répartition de l'habitat adapté entre maison individuelle, bâtiment collectif et bâtiment intermédiaire ?

Une partie du parc de logements adaptés réalisés récemment est constitué de grands logements en maison individuelle, attribués à des grandes familles. **Mais l'habitat adapté n'est pas que du logement individuel (les besoins concernent majoritairement des personnes seules). Il est aussi constitué de petits logements dans des petits collectifs. Ces réalisations constituent une offre alternative nécessaire et pertinente, d'après nos observations.**

Le petit logement *isolé* dans un ensemble de logements d'un petit immeuble semi-collectif ne constitue pas par contre une solution adaptée, puisque dans des situations rencontrées, un contraste fort existait entre le ménage avec des difficultés d'ordre divers et l'ensemble des voisins locataires et propriétaires, tandis que ce ménage souffre aussi de solitude et d'isolement.

L'offre privée par rapport à l'offre publique

L'intérêt du dispositif mis en place avec l'AIVS est de pouvoir offrir du logement locatif privé à des ménages en grande difficulté, venant d'un hébergement ou du parc social. Mais cette action présente des limites liées aux conflits avec le voisinage.

Par ailleurs, une partie du parc locatif privé ordinaire assure également une fonction sociale et sans doute la fonction de logement adapté (pour des locataires au mode de vie non ordinaire), même si cette part tend également à diminuer.

2- Propositions de poursuite de la Diversification de l'offre.

Les réalisations récentes de PLAI par les organismes HLM ont constitué un moyen de débloquent de nombreuses situations de voisinage difficile, et de favoriser des parcours d'insertion pour la plus grande partie des ménages concernés. De plus, les effets de ces mutations de ménages sur l'ambiance de tel groupe HLM collectif doivent aussi être mis à l'actif de ces réalisations.

Les besoins restent encore importants cependant. C'est pourquoi nous proposons de compléter l'offre actuelle au travers des actions suivantes :

- 1- **Une poursuite des opérations PLAI** (logements isolés ou par petites unités) ans le parc ancien du tissu urbain de la Ville de RENNES ou des communes périphériques, ainsi que dans le secteur plus diffus et 'rural'.
- 2- **Une orientation vers des opérations de constructions neuves**, à partir d'acquisition de parcelles en diffus, ainsi que dans le cadre de ZAC ou de lotissements³.
- 3- **Une intégration d'objectifs d'habitat adapté dans les opérations nouvelles de logement social sur RENNES Métropole**, afin que chaque commune en dispose à terme de quelques unités.
- 4- **Une orientation de l'offre d'habitat adapté neuf vers du petit logement en petit collectif**, dans la mesure où des besoins importants existent pour du petit logement spécifique (44 % des demandeurs actuels sont des personnes seules ou des couples sans enfants).
- 5- **La réalisation de grands logements adaptés dans les programmes nouveaux de logements sociaux**, dans des programmes individuels ou semi – collectifs.
- 6- **L'intégration de ces objectifs d'habitat adapté dans les dispositifs ordinaires de programmation du logement social sur l'agglomération.**
- 7- **Un soutien au maintien du parc privé adapté de fait**, en application du décret d'application de la loi SRU sur le logement décent⁴, avec des montages financiers adaptés.
- 8- **La réalisation de pensions de familles⁵**, qui est un hébergement de 5 et à 20 logements avec quelques parties communes, dont le personnel d'accompagnement est composé d'une maîtresse de maison et d'un animateur, et où la durée du séjour est illimitée. Une pension de famille peut s'intégrer dans des programmes neufs de logements sociaux ou être réalisée dans le secteur diffus, en neuf ou dans l'ancien.
- 9- **Le développement d'une offre spécifique à l'interface sanitaire-social⁶.**
Le parc de logements social adapté loge par défaut des ménages qui ont besoin d'une prise en charge ou d'un suivi sanitaire spécifique, parce que l'agglomération de RENNES est insuffisamment dotée en hébergement pour des patients sortants de la psychiatrie notamment.

³ Le rapport final de l'étude comporte une note : "Caractéristiques possibles de l'habitat neuf adapté en construction neuve", que nous ne reprenons pas ici.

⁴ Décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent.

⁵ Circulaire interministérielle du 21 juin 1997

⁶ Comme toutes les actions qui sont à cheval sur plusieurs dispositifs, cette proposition dépasse le cadre strict de la réflexion sur l'habitat adapté. Elle suppose une articulation avec des dispositifs autres, le secteur sanitaire d'une part, le secteur médico-social d'autre part. Elle n'est donc indiquée ici qu'à titre de piste de travail, et sous réserve des résultats d'investigations complémentaires et plus précises que ce qui est ici mentionné.

3- Les constats relatifs aux publics, aux besoins, à la construction de la demande, et à la démarche de projet

Les différents publics .

Selon les professionnels des dispositifs rennais, les ménages relevant de l'habitat adapté pouvaient être classés en cinq catégories principales, non exclusives :

- les ménages aux modes de vie différents : ayant des animaux, disposant d'une caravane....
- les ménages ne respectant guère les aux règles de vie sociale commune
- les ménages avec des troubles psychiatriques ou psychologiques importants avec ou sans suivi médical
- les très grandes familles
- les personnes seules en cours de désocialisation, en raison notamment de la consommation abusive d'alcool.

Cette représentation peut être comparée à la photographie que donne la liste d'attente constituée en CLH, où l'on distingue deux catégories principales :

- une minorité de ménages (un tiers environ) où la question centrale est apparemment celle du logement (grandes familles, nombreux animaux, mode d'habiter différents...)
- une seconde catégorie plus importante où la question du logement ne paraît pas centrale, où les dimensions sociale et pathologique sont plus visibles (agressivité, violence, alcoolisme, conflits parents – adolescents ou jeunes adultes, etc.).

Le nombre de demandeurs, les besoins

Le nombre de ménages classés comme demandeurs d'habitat adapté est de 86 en juillet 2002. Mais cette liste est encore assez hétérogène : elle peut comprendre des ménages dont un projet de nouveau logement (adapté) a été négocié, et des ménages pour lesquels au contraire toute collaboration sur un projet est difficile ou momentanément impossible.

La construction de la demande : un déficit d'expertise

Dans quelques situations, l'orientation de ménages vers la filière de logement adapté s'apparente à un processus de 'renvoi' des situations les plus problématiques d'une institution à l'autre, à défaut d'une capacité interne et d'une mobilisation de moyens pour la traiter. Le chassé – croisé entre le secteur sanitaire spécialisé et les institutions de travail social illustre bien ce dilemme. Les organismes HLM sont également pris dans cette tension.

La création de la commission Offre de logements adaptés et la mobilisation de RENNES METROPOLE ont permis de rompre avec les processus de renvoi entre organismes HLM. Pour compléter ce dispositif, un investissement plus fort sur les modalités de constitution de la demande nous paraît maintenant nécessaire, au travers des relations entre bailleurs – travailleurs sociaux – organismes HLM – ménages, et du renforcement de l'expertise ou de la négociation avec le ménage.

La négociation autour du futur logement adapté

Les effets positifs de l'orientation et de l'accès à un habitat adapté sont à mettre au compte des deux aspects : le produit – logement lui – même, la démarche de relation entre le ménage et des

interlocuteurs professionnels. Cependant, dans quelques situations, il y a une négociation insuffisante entre ménage et bailleur, ce qui a pu conduire à l'échec d'un projet à cause de l'inadaptation du produit – logement final à un besoin spécifique.

Habitat adapté et accompagnement social

Un accompagnement social spécifique n'est pas nécessaire pour tous les ménages relevant de l'habitat adapté : l'insertion dans un quartier peut s'accompagner d'une relation avec le travail social de polyvalence. Cependant les Conseillers logements des CDAS sont aujourd'hui peu mobilisés sur ces dossiers.

Enfin, l'accompagnement social trouve ses limites devant des personnes dont le logement n'est qu'un symptôme de difficultés psychologiques ou psychiatriques importantes, et notamment quand un suivi sur ce plan n'est pas assuré.

4- Propositions pour une amélioration de la démarche de construction de la demande.

Les analyses précédentes nous conduisent à formuler les propositions suivantes.

1- Un renforcement de l'expertise de la demande. Plusieurs moyens peuvent permettre d'améliorer le dispositif sur ce plan :

- l'utilisation d'un même cadre méthodologique, telle que la trame proposée en 1995 par l'A.T.R.
- l'examen plus approfondi des dossiers de demandeurs par une description détaillée de la négociation avec le ménage, du projet envisagé, et la signature du ménage
- la mobilisation des compétences existantes, tels que les référents logement (CESF) de chaque CDAS, et leur intégration dans la commission Offre ;
- la sollicitation d'une compétence dans le domaine psychologique ou psychiatrique pour la réflexion sur les situations les plus problématiques sur ce plan
- la recherche de référents habitat adapté dans chaque commune de l'agglomération (élu et technicien ou administratif).

2- Un partenariat plus fort avec des acteurs du médico-social et du secteur sanitaire.

L'échec de certaines attributions de logement adapté tient en partie au fait que certains publics ne relèvent pas des seuls dispositifs d'intervention dans les domaines du logement et de l'action sociale, mais plutôt d'une prise en charge sanitaire ou d'un accompagnement spécialisé. Or, il existe des services spécialisés pour le suivi des personnes handicapées du fait de la maladie mentale.

Une formalisation des relations de travail avec de telles structures et les secteurs de la psychiatrie, traduites ou non dans des conventions, serait à travailler. Un partenariat nouveau doit être construit avec le CHGR, des associations prestataires de service (ainsi qu'avec leurs institutions de tutelle), ou avec des professionnels libéraux, y compris dans la perspective de la création de nouvelles places et de nouveaux services, au besoin.

3- Un suivi de l'offre, de son peuplement, au travers d'un observatoire

La lisibilité de l'offre actuelle de quelques 350 logements et du dispositif n'est guère évidente pour les professionnels, ni sans doute pour les institutions et les responsables politiques. Nous proposons donc de l'améliorer par la production annuelle d'un dossier d'observatoire, quantitatif et

qualitatif, des actions réalisées dans ce cadre et de leurs résultats. Le contenu minimal de cette production d'un bilan-évaluation annuel pourrait être le suivant, pour les 350 logements concernés:

a- pour l'offre : l'évolution du parc, l'évolution de son peuplement, la rotation des locataires, l'évaluation des situations des ménages...

b- pour la demande : l'évolution de la liste d'attente, l'évolution des problématiques, etc.

De plus, il serait intéressant d'élargir ce bilan par un certain nombre d'autres données, telles que celles relatives :

- aux ménages expulsés de leurs logements et leurs parcours :
- à l'offre d'hébergement et les populations dans les CHRS de l'agglomération,
- à l'activité des résidences sociales existantes, et des logements en ALT
- à l'activité des structures ALFADI, AIVS et du Centre d'Accueil et d'Orientation, et de l'observation sur les personnes à la rue
- à l'activité des Foyers d'hébergement, foyers de vie ou lieux de vie pour personnes handicapées notamment pour troubles mentaux, ou de services de suivi tels que l'ESCALE, des SAVS
- à celles des services de tutelle adultes (APASE et ATI) sur leurs publics, dont ceux qui ont des problèmes d'insertion par le logement
- aux données sur les appartements thérapeutiques, ou logements protégés de la psychiatrie ou des associations qui lui sont liées
- aux données des services sociaux des secteurs de la psychiatrie.

Un tel bilan annuel offrirait une vision d'ensemble de dispositifs qui sont proches et en interaction permanente, même s'ils relèvent d'une gestion administrative et institutionnelle différente. Cette analyse pourrait donner lieu à un débat fructueux avec les acteurs institutionnels, professionnels, associatifs.

4- Un approfondissement de la réflexion sur les rapports entre la psychiatrie et l'habitat.

La question de l'habitat adapté se pose aujourd'hui en des termes très différents de ceux d'il y a vingt ou trente ans. Le paysage a totalement changé : publics ou parcours des ménages, produits logements, modes d'interventions sociales et institutions ont connu une grande mutation. Ainsi la psychiatrie a fortement réduit sa capacité d'hospitalisation longue, au profit des hospitalisations courtes et des services en ambulatoire.

Derrière la thématique de l'exclusion sociale toujours d'actualité, se déploie un autre enjeu : celui de l'intégration dans la ville d'une population qui a longtemps été exclue dans les hôpitaux psychiatriques. Il nous semble que les collectivités locales n'ont pas pris encore la mesure des évolutions récentes sur ce plan et de ses conséquences. Une réflexion plus large sur cette question du rapport entre psychiatrie, secteur social et médico-social et habitat à l'échelle de l'agglomération pourrait être bénéfique et ouvrir de nouvelles perspectives.

5- Le devenir de la cité des Trois Fontaines, rue Baderot⁷

Nos remarques s'organisent ici en deux parties : l'une se rapporte au peuplement actuel de la cité, aux parcours et aux problématiques des ménages et aux "besoins" qui en découlent ; l'autre aux orientations urbaines et architecturales pour la transformation de la cité.

1- La population résidente actuelle et ses "besoins"

Sur 40 logements, 28 sont occupés en septembre 2002, représentant 74 habitants, dont seulement 15 enfants ; 7 de ces ménages sont arrivés depuis 1998, la plus grande partie a donc un long passé de résidence sur la cité ; 20 ménages sont présents depuis plus de 10 ans. 10 ménages ont exprimé récemment un souhait de mutation interne au parc de l'Office HLM, et la moitié d'entre eux pourrait partir au cours de l'année 2002 dans du logement adapté en acquisition – réhabilitation, soit dans d'autres groupes de logements de l'Office HLM.

Il s'agit pour la majorité (19) de ménages de une ou deux personnes ; le besoin pour ces personnes n'est donc pas une maison individuelle. Dans plusieurs situations, on observe une cohabitation de jeunes adultes avec les parents, la présence de grands-parents et de petits-enfants, ou l'accueil régulier de petits enfants. De plus, la population résidente peut être fluctuante : dans tel logement occupé habituellement par 7 personnes, peuvent vivre en quasi-permanence jusqu'à 16 personnes.

La problématique de la plus grande partie de ces ménages est très complexes, avec une interaction entre difficultés sociales, conflits de parenté, comportements difficiles des jeunes par rapport aux adultes, troubles liés à l'alcoolisme ou à des pathologies. La mauvaise qualité des logements, sur le plan phonique notamment et le renfermement de la cité sur elle-même constituent des facteurs aggravants.

De nombreuses situations atypiques existent, les relations de parenté sont déterminantes dans le fonctionnement de cité, a priori de manière plus négative (conflits et violence) que positive, la vie collective est marquée de manière récurrente par des **"carences éducatives... des dégradations... des troubles notoires du voisinage..."**. La Mission sociale juge la cohésion sociale de la cité très fragile. Ce constat corrobore nos observations sur d'autres sites : la concentration sur un même îlot ou secteur de manière exclusive de familles en très grande difficulté produit des effets négatifs en chaîne.

Au regard de ces situations et sous réserve de données plus précises, on peut esquisser la typologie provisoire suivante des solutions de logement qui seraient à proposer :

- six ménages auraient besoin d'un logement adapté de grande taille disposant d'espaces extérieurs ;
- quatre autres ménages auraient besoin d'un logement individuel plus ordinaire ;
- pour 14 ménages, le besoin serait celui d'un petit logement, éventuellement dans un petit collectif ;
- et pour six ménages le besoin serait celui d'un logement avec un accompagnement social et sanitaire plus lourd.

Cette complexité conduit aussi à souligner l'enjeu que constitue le suivi social individuel pour ces populations tout au long du processus de mutation de la cité.

⁷ La question du devenir de cette cité est directement liée à la question de l'habitat adapté au sens large. C'est pourquoi nous formulons ici quelques réflexions à partir de notre connaissance de la cité, en s'appuyant également sur les données produites par la Mission sociale de l'APRAS.

2- Observations sur les orientations urbaines et architecturales.

Les orientations qui ont été prises quant au devenir de la cité sont les suivantes :

- une démolition des 16 pavillons situés les plus à l'ouest, remplacés par un aménagement d'espaces extérieurs autour du bassin tampon ;
- une démolition du bâtiment collectif, permettant une construction de 4 logements neufs en prolongement des pavillons ouest existants et dégagant un espace vert central ;
- des reconstructions de quelques logements adaptés individuels ou semi-collectifs sur trois secteurs périphériques de la ZAC de Beauregard ;
- une construction de logements sociaux en R + 3 à proximité de la cité actuelle.

De telles orientations nous conduisent à poser les questions suivantes :

- le principe de la conservation de 16 pavillons à moyen terme dans la partie Est de la cité est-il réaliste ? En l'état, ces pavillons se vont-ils pas rester comme les seuls bâtiments sociaux anciens du secteur, ce qui ne ferait que renforcer leur connotation négative, leur rejet par le voisinage, tandis que leur réhabilitation sera difficile en raison de leur conception et de leur mauvaise qualité technique ?
- l'espace vert au cœur d'une mini-cité resterait à l'usage exclusif des résidents de ce secteur, il ne favoriserait aucunement les échanges entre habitants de différents sous – secteurs du quartier, ce qui serait renforcé par la desserte de cet îlot en impasse ;
- enfin, si le choix de construire du logement social à proximité évite la confrontation avec des ménages propriétaires, il n'éviterait pas une certaine confrontation architecturale entre bâtiments collectifs neufs R + 3 et les pavillons anciens R + 1 de la cité.

La mise en œuvre opérationnelle d'un tel projet nécessite donc une réflexion approfondie, reposant sur un dispositif permettant des allers – retours permanents entre analyse des besoins des habitants et réponses urbaine, architecturale et technique.