



Projet Appui-Logis

Diagnostic



1/ Définition des publics cibles.....	3
2/ Evaluation quantitative de la demande	4
3/ Evaluation qualitative.....	6
1/ Les jeunes.....	6
2/ Les isolés.....	6
3/ Les familles monoparentales.....	7
4/Aides et dispositifs existants dans l'aide au logement.....	8
Focus sur l'Accord Collectif Départemental (ACD).....	9
Diagnostic synthétique global.....	10

Définition des publics cibles

L'appel à projet prend en considération une très grande diversité de publics potentiellement éligibles :

→ *"Une attention particulière sera portée à la situation des personnes victimes de violences conjugales, aux problèmes de santé mentale, aux sortants de prison, aux situations d'isolement, aux questions d'accueil des enfants en cas de séparation et aux situations présentant des risques pour les enfants."*

Devant cette diversité, nous souhaitons éviter 2 écueils :

- celui du choix d'une catégorie de public qui enfermerait le dispositif dans une sélection trop rigoureuse et potentiellement en décalage avec les besoins

- le choix inverse qui consisterait en une ouverture trop large qui serait in fine un non-choix et qui pourrait à terme, par exemple, développer une systématisation du dispositif pour tout type de public, ou encore une sélection non-maitrisée des candidats, et détourner ainsi le dispositif de ses objectifs.

Il nous semble donc plus pertinent de définir à quels besoins transversaux de ces différentes typologies de publics ce dispositif innovant répondra. La définition du public cible de notre projet ne peut se limiter au recensement des personnes ne réussissant pas accéder aux dispositifs existants sur le territoire. Tout en prenant en compte les besoins non pourvus, il conviendra de définir le plus précisément possible les caractéristiques du public auquel nous nous adressons

Dans la dynamique du logement d'abord, le dispositif Appui-Logis doit permettre d'accélérer l'accès au logement ou d'éviter le passage par la "case hébergement" à chaque fois que cela est possible. La définition du public cible qui en découle est donc la suivante : **toute personne (ou ménage) n'ayant pas, ou plus, nécessité d'être hébergée par une association dans le cadre d'un établissement ou service dédié, ayant les capacités à occuper un logement de type diffus et à faire face aux responsabilités de locataire.**

Nous verrons qu'il existe un besoin réel d'aide spécifique sur le territoire du Bas-Rhin, et plus spécifiquement au niveau de la Communauté Urbaine de Strasbourg, pour ce public à laquelle ne peuvent répondre les établissements et service existants ainsi, bien sûr, que le parc locatif classique. Nous préciserons en quoi l'augmentation du nombre de places de CHRS ou de logement d'insertion, ne permettrait pas non plus de répondre de manière efficiente à ce besoin.

Evaluation quantitative de la demande

En ce qui concerne la demande de logement, et notamment de logement social, nous avons, grâce à l'AREAL¹, une vision assez précise de la nature de cette dernière. Tout d'abord, nous constatons que le Bas-Rhin représente 65% de la demande régionale. En outre, cette demande se concentre sur les pôles urbains et notamment la CUS, avec 79% des demandes départementales.

Au sein des demandeurs de logement social, il s'avère que 38% sont déjà des locataires HLM (demande de mutation) et 29% des locataires du parc privé ou des propriétaires occupant. Il reste donc **33% de ces demandeurs qui sont, au moment de la demande, sans logement propre**, soit la moitié des demandeurs externes. Cela représente presque 12 000 dossiers. Rapportés aux proportions territoriales, nous pouvons envisager un nombre de 8000 dossiers dans cette situation pour le Bas-Rhin dont 6000 sur la CUS.

Il y a donc, de manière très théorique, sur le Bas-Rhin, et essentiellement sur la CUS, 6000 ménages éligibles, à court ou moyen terme, en raison de leur situation locative très précaire, à différents dispositifs spécifiques du Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) ou du dispositif Accueil Hébergement Insertion (AHI). Or, **le délai d'attribution moyen d'un logement sur la CUS est de 12,6 mois**. Le caractère très précaire de la situation de ces 6000 demandeurs de logement social a de fortes chances de se dégrader encore plus si aucune proposition de logement ou d'intervention sociale n'est faite durant cette période d'attente. Après plusieurs mois passés sans logement, chez des tiers, à l'hôtel ou dans tout autre hébergement de fortune, de nombreuses personnes au sein de ce groupe seront, à de nombreux titres, éligibles à la CDM DALO et à une candidature au SIAO².

Ces personnes représentent un réel enjeu pour la dynamique du Logement d'abord (ou stratégie dirigée vers le Logement).

Le profil type de ces demandeurs sans logement au moment de leur demande est, selon l'AREAL, une personne seule de moins de 35 ans, avec ou sans enfant (les personnes seules et familles monoparentales constituent 61% des demandeurs). La demande majoritaire est un T2 ou un T3. Sur la globalité des demandeurs, 75% ont des revenus inférieurs à 60% du PLUS et sont donc éligibles au logement très social.

On retrouve ce même profil de demandeurs au sein de l'Accord Collectif Départemental (cf Focus sur l'ACD p. 10). En effet, le bilan 2010-2012 montre que les ménages requérants sont composés à 64% de personnes seules ou familles monoparentales. Par ailleurs, en 2012, 12% des demandeurs sont âgés de moins de 25 ans (alors qu'ils

¹ L'AREAL est l'organisation professionnelle au service des organismes de logement social alsaciens. Elle a trois missions : la représentation locale du mouvement HLM, l'interface entre les organismes HLM, les fédérations et l'USH, et enfin l'animation professionnelle par des clubs/groupes de travail et par une activité de formation.

² "Et faute de logements accessibles aux ménages les plus modestes, la pression s'exerce également sur le secteur de l'hébergement, le détournant de sa mission fondatrice d'insertion des publics les plus fragiles" in Synthèse du rapport 2014 sur l'état du mal-logement en France, FAP.

n'étaient que 6% en 2011). Il en va, enfin de même pour les dossiers DALO en 2013 : 51% des requérants ont moins de 40 ans, 71% sont des personnes seules ou des familles monoparentales (42% de personnes seules). Au 10/10/2014, le SIAO 67 recense 646 demandes actives (dont 445 pour des personnes isolées).

Ces 3 dispositifs ont connu une augmentation de leur sollicitation entre 2012 et 2013 d'approximativement 10% chacun.

Synthèse de la demande quantitative :

Il existe donc sur le Bas-Rhin, un contingent important de personnes se retrouvant dans une situation locative très précaire, à savoir sans logement propre. Cette situation concerne très majoritairement des personnes seules ou séparées avec un enfant, et plutôt jeunes (- de 30 ans). Les dispositifs mis en place pour répondre à ce type de situation (SIAO, ACD, DALO) connaissent logiquement une augmentation de leur activité, ce qui risque de mettre à mal leur fonctionnement en raison de leur engorgement.

Evaluation qualitative

1/ Les jeunes

La part des personnes de moins de 30 ans, et même de moins de 25 ans, ne cesse de croître dans les indicateurs d'exclusion sociale. Variable d'ajustement, les nouveaux prétendants à l'entrée dans un logement et/ou un emploi sont les premiers à faire les frais d'une crise de ces secteurs.

Ainsi l'âge moyen d'accès à un CDI est passé en une dizaine d'années de 22-23 ans à 27 ans aujourd'hui. Par ailleurs, **tous les indicateurs sur la situation professionnelle des - de 25 ans montrent une précarité et une pauvreté accrue par rapport aux autres classes d'âge**. Touchés à la fois par la difficulté à intégrer un marché du travail saturé et par la difficulté à accéder à un logement, les jeunes sont confrontés à ces deux phénomènes qui se renforcent mutuellement. Si cette orientation des politiques sociales vers ce public, afin de ne pas le fixer dans un système d'assistanat, pouvait faire sens à une époque où l'emploi et le logement jouaient leur rôle de levier pour l'autonomie et l'indépendance, la crise économique actuelle met à mal cette orientation des politiques publiques qui s'apparente désormais pour de nombreux jeunes à une double peine.

Il y a donc aujourd'hui urgence à réagir si l'on ne veut pas avoir à payer demain le prix des processus de désinsertion qui se dessinent pour nombre d'entre eux.

Par ailleurs, les bailleurs sociaux sont régulièrement confrontés à la problématique des **décohabitations difficiles**, à savoir lorsque parent(s) et enfant(s) sont en situation de conflit au sein du logement familial. Le bailleur est alors souvent sollicité par les parents pour trouver une solution mais n'a pas les moyens d'aller vers le jeune en difficulté. Ce type de problème peut rapidement prendre d'importantes proportions, jusqu'à la mise à la rue du jeune majeur, si aucune proposition d'accompagnement n'est effectuée en amont et en temps utile.

2/ Les isolés

L'isolement est un autre trait que l'on rencontre chez la majorité personnes en situation de mal-logement. Le fait que ce public ne puisse pas se prévaloir de critères de priorisation dans l'accès à l'hébergement ou au logement, et surtout vu leur nombre au regard de l'offre de logement social correspondants à ce besoin (34% de demandeurs isolés pour un parc de logements F1/F2 représentant 15% du parc général), explique qu'il sollicite des hébergements relevant de l'AHJ même s'il n'a pas nécessairement besoin d'un accompagnement social soutenu. La composition familiale "isolée" est en passe de devenir une problématique sociale en soi. Si elle peut être la résultante d'une ou de plusieurs ruptures (famille, santé, emploi, logement...) nécessitant une prise en charge sociale dans le cadre d'un hébergement, cela n'est évidemment pas le cas pour tous les demandeurs. Or, comme pour les jeunes, ce public est confronté à des délais d'attente peu compatibles avec une demande de soutien de leur démarche d'insertion ou de réinsertion face à un accident de la vie. Cette attente est d'autant plus préjudiciable que ces personnes ne peuvent plus faire appel à des solidarités personnelles ou familiales.

Or, ces personnes, du fait de leur disponibilité, ont souvent plus d'opportunités d'accéder à un emploi, et donc de "rebondir" rapidement, qu'un ménage avec des enfants.

3/ Les familles monoparentales

27% des demandeurs de logement social sont des familles monoparentales (26% pour les couples avec enfants). Ils sont le plus souvent des demandeurs "externes" alors que les familles sont plus souvent des demandeurs "internes", c'est-à-dire en demande de mutation de logement.

Depuis les années 60, la part des familles monoparentales n'a eu de cesse de grandir en France. Dans le Bas-Rhin, cela concerne presque 20 000 ménages (19 884) soit 9,3% des familles. A Strasbourg, le nombre de familles monoparentales est passé de 11.464 à 12.063 entre 2006 et 2011 (soit une augmentation de 5% alors que la population générale, dans le même temps n'a augmenté que de 0,1%).

Par ailleurs, il est vérifié aussi que **les familles monoparentales ont plus de difficultés que d'autres ménages** : pauvreté monétaire supérieure à celui des couples, surpopulation dans leur logement plus fréquente (vivent souvent chez leur(s) parent(s)), taux de chômage ou de temps partiel subis plus élevés que dans les autres ménages...

Ces difficultés sont prises en compte dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les familles monoparentales accèdent plus facilement que les personnes isolées ou de moins de 25 ans aux différents dispositifs d'aide et notamment ceux concernant le logement ou l'hébergement en raison surtout de la vigilance institutionnelle accrue portée aux situations d'enfance en risque de danger.

Cependant, cette vigilance peut amener à privilégier ces situations quant à l'hébergement. Ainsi le SIAO 67 constate un délai d'attente beaucoup plus court de proposition d'hébergement pour des familles monoparentales que pour des personnes isolées, alors que le nombre de demandes de ces dernières est beaucoup plus important. De ce fait, de nombreuses familles monoparentales peuvent se retrouver dans des dispositifs type CHRS, afin de sortir d'une situation locative potentiellement dangereuse pour le parent et à fortiori pour l'enfant, sans avoir forcément besoin d'un accompagnement social aussi conséquent que celui proposé par ces structures.

Aides et dispositifs existants dans l'aide au logement

Le territoire du Bas-Rhin est marqué par une importante **diversité des dispositifs et aides au logement** des personnes défavorisées. Nous distinguons trois grandes familles de prises en charge.

Il y a tout d'abord tout ce qui concerne **l'hébergement** des personnes. Il s'agit des établissements CHRS, de l'hébergement d'urgence, des places de stabilisation. Ces dispositifs sont essentiellement financés par l'Etat et, dans une moindre mesure, par les collectivités territoriales. Nous pouvons ajouter à ces dispositifs tout ce qui concerne le **logement accompagné** (financement Etat et Conseil Général) tel que les logements d'insertion, l'intermédiation locative, les baux glissants. Le point commun de tous ces dispositifs est que **l'occupant du logement n'est pas le locataire en titre**. C'est l'association effectuant l'accompagnement social qui est locataire en titre voire plus rarement le propriétaire du logement.

Cette organisation permet de capter une offre locative supplémentaire à destination des ménages défavorisés. En effet, la double sécurisation, financière et "comportementale", de l'intermédiaire associatif peut lever certaines réticences à attribuer des logements pour des publics concernés par le PDALPD. Au sein de ces dispositifs, **certain permettent à la personne, au bout d'une certaine période et si elle remplit certains critères, de devenir locataire en titre du logement occupé** (intermédiation locative, bail glissant). Pour les autres, **la personne devra emménager dans un autre logement**, une fois sa situation globale stabilisée.

Il existe ensuite des **dispositifs d'aide à la recherche de logement**, comme par exemple le Pass'Accompagnement (pour les jeunes), le Bureau d'Accès au Logement, le Service Logement Jeunes, ou encore l'AVL¹. Ces dispositifs ont vocation à **aider des personnes dans leur recherche d'appartement, dans une optique d'accès direct** (pas de sous-location ou d'hébergement). Le public visé est censé être moins en difficulté que celui concerné par l'hébergement. Selon les dispositifs, l'aide apportée peut se poursuivre plus ou moins longtemps une fois le logement obtenu, selon les modalités d'accompagnement initiale (type de contractualisation, intensité de l'accompagnement). L'accompagnement dans le logement a vocation à stabiliser le parcours locatif. Lorsque cet objectif est atteint, la personne sort du dispositif et ne peut plus solliciter directement son référent au cas où un problème surgirait par la suite. Nous pouvons rapprocher de ces dispositifs **les mesures ASLL du FSL liées à l'accès ou au maintien dans un logement**. Elles visent en effet à résoudre un problème locatif

¹L'objectif général de ce dispositif est de faciliter l'accès au parc social des ménages prioritaires rencontrant des difficultés qui constituent un frein au relogement. Les publics concernés sont : les personnes reconnues prioritaires en commission DALO avec prescription d'accompagnement vers le logement / les ménages en structure d'hébergement avec un ACD en cours depuis plus de 6 mois et n'ayant pas eu de proposition de bailleur / certains ménages inscrits dans l'ACD ayant demandé cet accompagnement.

ponctuel, soit par l'accès direct au logement, soit par le maintien dans le logement, en combinant des aides financières et une intervention sociale auprès de la personne. **Le déclenchement de tous ces dispositifs se fait par l'intermédiaire d'un travailleur social**, très majoritairement extérieur à l'opérateur du dispositif et souvent issu de la polyvalence de secteur.

Enfin, il y a **différents types de logements destinés à des publics spécifiques** relevant du PDALPD comme les maisons relais, les résidences sociales, les MOUS. Ces logements ont plus vocation à s'adapter aux difficultés des personnes (qu'elles soient financières ou comportementales) qu'à les "résoudre".

Ces dispositifs sont tous activés par des travailleurs sociaux distincts de ceux qui effectueront l'accompagnement. Cela implique donc **un temps assez long** entre le moment où la personne sollicite de l'aide et celle où elle commence à bénéficier de l'accompagnement. En effet, il faut prendre en compte le temps du diagnostic par le référent d'envoi, le passage en commission, la mise en place du nouvel accompagnement. Si ce délai est utile pour s'assurer de la pertinence d'une orientation, il peut par moment desservir le sens de celle-ci (ASLL entrée arrive plusieurs mois après l'entrée dans le logement, situations d'urgence pour le SIAO...). Il ressort aussi **un déséquilibre dans l'intensité et la nature des relations** entre le bailleur, la personne bénéficiaire du dispositif, et l'association : L'association est en relation très étroite avec la personne accompagnée et de manière relativement sporadique avec l'éventuel bailleur. Il existe rarement de partenariat construit entre ces acteurs, le bail faisant souvent office de convention. Seuls les éventuels problèmes avec la personne occupante déclenche un travail commun, ce qui n'est pas la meilleure manière de rentrer en contact.

Focus sur l'Accord Collectif Départemental (ACD)

Le PDALPD 2010-2014 prévoit la signature d'un Accord Collectif Départemental entre les bailleurs et les trois réservataires (Conseil Général, Communauté Urbaine de Strasbourg, Etat) afin de consolider leur partenariat en termes de relogement des publics en situation de précarité. Cet accord, signé entre les bailleurs sociaux membres de l'Association Régionale des Organismes HLM d'Alsace (AREAL) a pour objectif de reloger 1000 ménages en situation de précarité par an sur la période 2010 – 2012 (accord renouvelé en 2013, puis pour la période 2014-2016).

Issu d'une négociation entre les trois collectivités réservataires de logement sociaux et les bailleurs, l'ACD repose sur :

- la mise en commun d'une partie ou de la totalité du parc des réservataires ;
- la définition de critères déterminant le public prioritaire pouvant en bénéficier ;
- le développement d'outils de mise en œuvre et de suivis partagés (formulaire de demande unique, base de données et élaboration de bilans annuels).

L'Accord Collectif Départemental s'adresse à des personnes en capacité d'occuper un logement autonome et dans une situation particulièrement précaire au regard du logement. Dans ce sens, **il concerne peu ou prou un public identique à celui visé par ce diagnostic**. A ce titre, il semble effectivement justifié de comptabiliser tout ménage entrant dans le dispositif Appui-Logis dans le contingent réservataire (mais cela ne sera pas un préalable nécessaire). Il faudra évidemment cibler, au sein de ce public aux caractéristiques proches, les ménages les moins expérimentés dans l'occupation d'un logement autonome et les plus en difficultés avec toutes les démarches et dépenses liées à l'entrée et le maintien dans le logement. Par ailleurs, les bailleurs sociaux ont souvent fait part de personnes ou ménages répondant aux critères administratifs des ACD mais ne souhaitant pas entrer dans une démarche d'accompagnement social extérieur afin de bénéficier de la priorisation liée au dispositif. Le dispositif Appui-Logis pourrait éventuellement lever cette barrière de par la proximité entre le bailleur et l'opérateur associatif effectuant le diagnostic et l'accompagnement.

Cependant, à ce stade de précision de définition des publics, nous devons garder une certaine humilité, ou réserve, face à la tentation de catégoriser à outrance des personnes qui ne peuvent se résumer à une formule quasi mathématique additionnant des compétences ou des problématiques sociales. Ainsi, il nous semble impossible de distinguer de manière exclusive les publics relevant de l'ACD et ceux relevant du dispositif Appui-Logis. L'évaluation de ce nouveau dispositif devra d'ailleurs comporter un volet important sur son articulation avec les autres dispositifs et notamment l'ACD.

Diagnostic synthétique global

Il existe aujourd'hui dans le Bas-Rhin, et essentiellement sur la CUS, une part très importante de demandeurs de logement social en situation locative précaire (sans logement propre au moment de la demande. Au sein de ces demandeurs, nous distinguons trois catégories particulières de personnes à fort risque de dégradation sociale (dont certaines peuvent se cumuler) : les demandeurs de moins de 25 ans, les personnes isolées, les familles monoparentales. Si tous les indicateurs sont au rouge pour les personnes isolées de moins de 25 ans, le bilan est plus nuancé pour ceux de plus de 25 ans (meilleur rapport à l'emploi et aux ressources) ou pour les familles monoparentales, quel que soit l'âge du parent (accès "privilegié" à différents dispositifs d'aide). Cependant, le traitement des demandes de logement, ou d'hébergement, manque d'efficacité en raison de l'engorgement des listes d'attente

logement / hébergement et du manque de diagnostic précis des situations individuelles. Il résulte de ces différents éléments une attente trop longue de réponse pour les moins de 25 ans et les isolées, attente durant laquelle leur situation sociale risque de se dégrader, et une "sur-activation" du dispositif AHI pour les familles monoparentales en raison de l'impérieuse nécessité pour un enfant de disposer d'un hébergement convenable. Par ailleurs, ces trois catégories de population ont comme point commun de changer plus souvent que les autres de composition familiale, d'emploi et de logement. Enfin, il est démontré aussi que ces typologies de public, avec ou sans logement propre, sont généralement en situation socio-professionnelle plus difficile. Un dispositif s'adressant à ces ménages devra donc combiner les spécificités suivantes : prévention, diagnostic, réactivité, sécurisation.