



Etude - action

“Hébergement et Logement des personnes en difficulté : connaître les besoins et améliorer l’offre”

Mission Ouvrir la Ville
en PACA

Synthèse

Septembre 2006

Etude co-financée par :



Etude réalisée par :



Fédération Nationale des Associations
d'Accueil et de Réinsertion Sociale
Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse-DOM



ADELE Consultants



Cap Méditerranée

L'étude dans sa version intégrale peut être consultée sur le site
www.ouvrirlaville.org



Hébergement et logement des personnes en difficulté en PACA : connaître les besoins et améliorer l'offre

Adopté par le gouvernement le 24 juin 2004, le Plan de Cohésion Sociale prévoit une forte augmentation des places en Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) et en maisons-relais, ainsi que de la production de logements sociaux ; il spécifie aussi que désormais, les demandes de logement social provenant de ménages sortant d'hébergement doivent être considérées en priorité.

Les acteurs impliqués dans la déclinaison régionale des objectifs de ce plan, la DRE, la Caisse des Dépôts, l'AR-HLM, ont jugé nécessaire de mieux connaître la situation pour mieux agir, et ont cofinancé une étude dont ils ont confié le pilotage à la FNARS, dans le cadre de la Mission Ouvrir la Ville en PACA¹.

Cette étude visait :

- une meilleure connaissance, quantitative et qualitative, des publics et de leurs

besoins ;

- une appréhension territorialisée des enjeux ;
- la construction d'indicateurs de suivi pour une observation permanente.

L'étude confiée aux cabinets Cap Méditerranée et Adèle Consultants a été finalisée en septembre 2006.

Ce document en présente les principaux résultats.

> La méthode de l'étude-action

Deux démarches d'investigation et un principe ont été mis en œuvre.

• Une enquête auprès des structures d'hébergement

Pour comprendre vraiment la problématique de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes en difficulté, il a paru nécessaire d'établir un état des lieux des structures d'hébergement, des caractéristiques des personnes hébergées (dont leurs difficultés particulières face au logement), des modes d'accompagnement vers le logement et des parcours résidentiels, en croisant entre elles ces diverses données. Cette recherche à spectre large s'est appuyée sur un questionnaire important (26 variables et 100 modalités) portant sur la dernière année écoulée, 2004 ; son champ, l'hébergement d'insertion, excluait les places d'urgence. L'enquête s'est voulue exhaustive, et tous les CHRS et maisons-relais de la région ont été sollicités. La précision des questions posées a parfois imposé aux structures de reprendre les dossiers "papier" des ménages, parfois avec l'aide de chargés d'étude. La cohérence des réponses a été systématiquement vérifiée par les consultants.

Représentativité de l'enquête

Sur les 63 CHRS et maisons relais recensés

par la DRASS, 23 structures ont répondu, soit 37%. Ces structures, destinées aux familles, aux femmes victimes de violence ou à tout public en difficulté, regroupent 1214 places sur les 3039 de la région, soit 40%. Certains ménages quittant la structure en cours d'année, chaque place peut être occupée par plusieurs ménages : ce sont donc 1419 ménages et 1972 personnes qui ont été étudiés. La taille de ce panel et ces taux de réponse garantissent la représentativité régionale de l'enquête.

L'analyse par département oblige à certaines précautions. Très peu de réponses sont remontées du Var, et aucune des Alpes de Haute Provence et des Hautes-Alpes, mais ces deux départements ne comptent ensemble que 3 établissements.

Département	Structures existantes	Taux de réponse	Nbre de places des structures ayant répondu
13	34	44%	810
06	5	60%	270
84	8	50%	104
83	13	8%	30
04	2	0%	
05	1	0%	
TOTAL	63	37%	1214

• Une lecture des politiques territoriales

Contrairement au projet initial, les données recueillies par l'enquête n'ont pas pu être

analysées à l'échelle des communautés d'agglomération. En général, le territoire d'intervention d'un centre d'hébergement ne correspond pas au découpage des EPCI : il est soit plus restreint (la ville), soit plus vaste (le département), selon l'existence d'autres centres accueillant les mêmes publics.

L'approche des politiques des EPCI s'est donc appuyée uniquement sur l'étude comparée des Programme Locaux de l'Habitat : diagnostic porté sur la situation des ménages en difficulté et propositions d'action. Neuf fiches comparatives ont été réalisées ; complétées par des éléments recueillis sur d'autres communautés d'agglomérations, elles ont permis de dégager des constats transversaux.

• Une démarche participative

La participation des financeurs institutionnels et des acteurs de terrain a été organisée à tous les stades du travail. Le comité de pilotage de la Mission Ouvrir la Ville en PACA et la commission interassociative mise en place par l'association régionale FNARS sur le logement ont aidé de manière importante à la sélection des indicateurs et à la motivation des structures enquêtées ; ils ont aussi permis de bénéficier de l'expertise des acteurs sur la spécificité des contextes locaux. Le rapport des consultants présente donc un diagnostic et des préconisations partagés.

I FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES D'HEBERGEMENT EN PACA

Au-delà des informations recensées par les DDASS et la DRASS, l'enquête a mis en lumière une série de constats préalables à une meilleure observation, et à une amélioration de l'offre.

1.1 Les outils d'observation

Toutes les structures ne sont pas dotées

du même niveau d'équipement pour dresser des statistiques sur leur activité et les publics accueillis : cela va du logiciel perfectionné et utilisé régulièrement, à la simple compilation des données demandées par la DDASS avec la tenue de dossiers papier pour chaque ménage accueilli. Dans leur ensemble, les équipes manquent de visibilité sur les parcours

de leurs publics et sur les besoins non satisfaits.

L'observation réalisée ponctuellement pour cette étude-action a exigé un travail important, trop lourd pour être renouvelé régulièrement sans une rénovation du mode d'enregistrement et de traitement des données.

¹Point 3.3 de l'accord régional de mise en œuvre du Plan de Cohésion Sociale, signé par la Préfecture de Région, l'association régionale des organismes HLM, l'UESL, la CDC et l'association régionale des SEM.



1.2 L'offre d'hébergement

La moitié des places installées (48%) est "en éclaté", c'est-à-dire en appartements dispersés, l'autre moitié est regroupée dans des « foyers ».

Le propriétaire des locaux est, pour 51% des places, l'association conventionnée pour gérer le CHRS ; pour les 49% restants, les locaux appartiennent à un bailleur social. Dans ce cas, la très large majorité des places est installée en appartements éclatés, ce qui n'est que rarement le cas lorsque le propriétaire est l'association elle-même. Les organismes de l'Union Sociale pour l'Habitat apparaissent ainsi comme des acteurs importants de l'hébergement.

La taille des structures varie fortement (de 10 à 170 places) ; 5 structures de plus de 100 places concentrent plus de la moitié des places étudiées dans l'enquête. Le taux d'occupation est élevé : 98% en moyenne, et reste stable depuis trois ans. Il ne descend jamais au-dessous de 80% et dépasse plusieurs fois les 100% : cette sur-occupation témoigne du déséquilibre entre l'offre et la demande d'hébergement. A noter qu'en 2004, il n'y a pratiquement pas de places inoccupées pour raison de travaux (moins de 0,2%). Le taux de sortie, comme le taux de rotation des ménages, se situe à 8 sur 10 par an. Malgré ces efforts de bonne occupation des places existantes, la demande reste supérieure et plus d'une structure sur

deux tient une liste d'attente. Les ménages en attente représentent la moitié des places installées par ces structures. Cet indicateur doit toutefois être interprété en prenant en compte le refus de certaines structures de tenir de telles listes, ou de leur faire dépasser un niveau fixé à l'avance, dans la mesure où elles se savent dans l'incapacité de répondre à ces demandeurs.

L'insuffisance des places est à rapprocher de la difficulté de sortie des ménages hébergés. La durée moyenne de séjour s'élève, en effet, à 248 jours, soit 8 mois alors que persiste la limitation théorique à 6 mois de prise en charge. Pire : cette durée s'est allongée de 2 mois entre 2003 et 2004².

II LES MENAGES HEBERGES

Le public se révèle très proche des descriptions tirées d'autres enquêtes³ (voir encadré) mais certaines caractéristiques influent plus que d'autres sur l'accès au logement et retiennent l'attention.

Les ménages

Personnes seules	78%
Familles monoparentales	13%
Couples avec enfants	6%
Couples sans enfants	2%

- 14% des ménages ont 3 enfants ou plus.
- 53% des personnes référentes du ménage sont de sexe masculin.
- 23% de ces référents ont moins de 25 ans.
- 20% des personnes hébergées sont des enfants mineurs.

Leurs ressources

- 59% des ménages ont moins de 500 € par mois
- 75% des ménages ont moins de 650 € par mois

Mais

7% ont plus de 1000 € par mois.

- 52% des ménages ont comme ressource principale des minima sociaux
- 27% des ménages ont des ressources de nature non identifiée (dons, mendicité...)

Mais

21% des ménages ont des ressources liées à une activité professionnelle (salaire, stage rémunéré, indemnité de chômage).

2.1 Une minorité proche de l'emploi

Une importante minorité (21% des ménages) soit exerce une activité

professionnelle, soit suit une formation rémunérée, soit touche des indemnités de chômage ; dans ces trois situations, il s'agit de personnes relativement insérées dans le marché du travail, mais ne pouvant pas se loger.

Salariés : 12% des ménages	
emploi à temps complet	5%
emploi à temps partiel	5%
contrat aidé	2%
Formation ou stage rémunéré :	3%
Chômage indemnisé :	6%

2.2 Les difficultés principales

D'autres facteurs interviennent et les structures ont indiqué la (ou les) difficultés principales rencontrées face au logement. La situation économique concerne le tiers des ménages hébergés, les ruptures familiales (décohabitation, éclatement du couple) un autre tiers. L'état de santé, dont les troubles psychologiques, est aussi une raison fréquente de l'hébergement, mais deux fois moins souvent évoquée.

Difficulté(s) majeures

Emploi, faiblesse des revenus, surendettement	34%
Ruptures familiales	31%
Etat de santé (dont troubles psy)	15%
Parcours logement antérieur (expulsion, jamais logés)	8%
Addictions	6%
Situation administrative (ouverture de droits sociaux, régularisation)	6%

Ces données reflètent ce que les travailleurs sociaux ont saisi de la nature des difficultés vécues par les ménages. Il apparaît que certains ménages en cumulent 2 ou 3.

2.3 Une difficulté unique ?

Pour d'autres ménages, seule leur situation économique et les exigences du marché du logement (niveau de ressources et type de garanties demandées par le bailleur) expliquent leur présence en CHRS. Leur besoin d'être hébergés naît du fonctionnement actuel du marché du logement et du marché du travail, plus précisément des évolutions opposées de ces deux marchés : augmentation des loyers, stagnation des salaires et indemnités. Mais l'accompagnement proposé par les travailleurs sociaux des CHRS ne semble pas indispensable pour ces ménages qui sont proches de l'emploi, perçoivent des revenus faibles mais réguliers et n'ont pas de graves difficultés sanitaires, relationnelles ou comportementales. Dans un autre contexte, ils n'auraient pas demandé à bénéficier d'un hébergement car leur demande est moins une demande d'insertion qu'une simple demande de logement. Ils représentent environ 18% de l'ensemble⁴.

2.4 La provenance immédiate

Où ces ménages vivaient-ils dans les 2 ou 3 jours précédant leur entrée en CHRS ? La plupart d'entre eux étaient à la rue (14%) ou hébergés dans un centre d'urgence (23%), ou un hébergement temporaire (11%). L'entourage a aussi été mis à contribution (17%). Le passage direct d'un logement autonome à un CHRS est plus rare (9%). Enfin, 17% viennent d'un autre CHRS et il est légitime de s'interroger sur les raisons de ces transferts d'un centre à l'autre. Certains ménages paraissent pris dans un circuit d'hébergement, sans grande chance de sortie.

²Evolution constatée sur les 8 structures ayant répondu pour 2003 et 2004

³Voir notamment l'enquête réalisée par Serge Paugam pour l'Observatoire Sociologique du Changement (Fondation nationale des sciences politiques) pour la FNARS, *Détresse et ruptures sociales, avril 2002, et les résultats provisoires de l'enquête ES 2004 publiés par la Drees en juillet 2006.*

⁴Ce taux est à considérer comme un ordre de grandeur, la question sur les difficultés n'ayant pas été renseignée pour la totalité des ménages.



2.5 La durée de séjour

Sa répartition confirme la diversité des situations, et des atouts des ménages. Un séjour de moins de 2 mois (le tiers des ménages) semble rapide pour le travail d'accompagnement social supposé accompli lors du passage en CHRS, à moins que le problème du ménage ait été simple à résoudre. A l'opposé, rester plus d'un an et même plus de 2 ans (3% des ménages) semble transformer le centre d'hébergement en logement par défaut.

Durée de séjour

Moins de 2 mois	31%
De 2 à 6 mois	28%
De 6 à 12 mois	28%
Plus de 1 an	13%

L'ensemble de ces constats conduit à souligner la fragilité de ces publics, dont la vie est marquée par l'isolement, les ruptures, l'accumulation de difficultés qui les enferment dans une galère sans issue

évidente. Mais ils témoignent aussi de leur diversité et des atouts (jeunesse, proximité de l'emploi, bonne santé et équilibre relationnel) d'une partie de ces ménages. Deux demandes coexistent bien : la demande d'insertion, et la demande "simple" de logement. A quoi il faut ajouter la demande occultée de ceux qui n'ont pas pu entrer en centre, et sont au mieux des noms sur les listes d'attente.

III LES DESTINATIONS A LA SORTIE D'HEBERGEMENT

3.1 Un éventail de sorties possibles

Tous les ménages qui sortent d'hébergement n'entrent pas dans un logement à eux, un peu moins de 3 sur 10 y accèdent. D'autres, un peu moins de 2 sur 10, retournent dans leur entourage, ce qui peut être une issue positive ou non, selon le vécu du ménage : certains retours au domicile de personnes ayant vécu une rupture familiale constituent un « relogement », d'autres participent plus de parcours cycliques, émaillés de ruptures à répétition, le passage en CHRS représentant alors un temps pour souffler, pour la personne comme pour sa famille.

Le départ vers l'hôpital d'environ 5% des sortants peut relever aussi de parcours cycliques. Les autres destinations obligent à s'interroger sur la possibilité de stabilisation et d'accès au logement de certaines personnes et familles. Hébergement dans un autre centre, logement précaire, départ sans solution (vers la rue et les centres d'urgence, le plus souvent) autant de destinations connues des structures mais précaires et peu satisfaisantes alors qu'elles concernent près de 1/4 des sortants.

A ces destinations, s'ajoutent les sortants dont la destination est inconnue de l'équipe : près du tiers. Cette difficulté à connaître le devenir des personnes accueillies et à les accompagner dans la durée peut témoigner de relations conflictuelles, mais aussi plus simplement de la volatilité de personnes très précarisées pour qui l'hébergement répond à des besoins vitaux à un moment donné (être à l'abri pour souffler) sans projection vers une insertion sociale.

Les sorties

Destination inconnue	32%
Logement autonome	27,5%
Hébergement par l'entourage	18%
Hébergement en centre institutionnel	9,5%
Logement précaire (hôtel, meublé, caravane, squat...)	7%
Hôpital, prison	4,5%
Sans solution (la rue)	2,5%

3.2 Les modalités d'accès au logement

Malgré les tensions du marché locatif dans la région, des ménages hébergés retrouvent donc une situation de logement absolument normale : la sortie vers un logement est la destination connue la plus fréquente, et dans 80% des cas, il s'agit d'un bail de droit commun, la sous-location n'intervenant que pour 5% des sortants.

Dans un peu plus d'un cas sur deux (56%), ces relogements se font dans le parc public, avec un bail de droit commun pour 77% de ces ménages.

Dans un peu moins d'un cas sur deux, ce relogement a lieu dans le parc privé avec un bail de droit commun pour 85% de ces ménages.

Le rôle « très social » du logement social se confirme, avec une exigence de garanties importantes ; les réticences du privé sont à relativiser.

La filière efficace pour trouver un logement est nettement l'intermédiation du CHRS : 71% des ménages qui accèdent à un logement l'ont trouvé ainsi. Mais 11% ont fait jouer leurs relations personnelles, cependant que les dispositifs réservataires (1% logement, mairie, contingent préfectoral) concernent 8% des relogés, tout comme les agences immobilières classiques. Les AIVS, peu nombreuses, n'ont qu'un apport marginal (moins de 2%).

3.3 Les facteurs discriminants pour l'accès au logement⁵

La composition du ménage influe fortement sur l'accès au logement. Un gros effort est fait pour reloger les familles monoparentales et les familles nombreuses. Les couples ayant 1 ou 2 enfants ont moins de probabilité de sortir vers un logement. Couples sans enfant et personnes isolées sont celles qui ont le moins de chances d'y accéder.

Accès au logement selon la composition du ménage

Famille monoparentale	87%
Couples 3 enfants ou plus	51%
Couples 1 ou 2 enfants	38%
Couples sans enfants	29%
Personne seule	27%

La proximité de l'emploi favorise aussi l'obtention d'un logement. La moitié des ménages tirant leurs ressources d'un salaire, d'une formation rémunérée ou des indemnités chômage trouve un logement, contre seulement le tiers de ceux qui n'ont que des minima sociaux.

Les jeunes ont nettement plus de difficulté à trouver un logement que les autres : taux d'accès des moins de 25 ans : 28% ; taux d'accès des plus de 25 ans : 44%.

Enfin, certaines problématiques personnelles ou sociales rendent très difficile l'accès au logement. Les ménages dont la difficulté principale tient à leur situation administrative en obtiennent un dans près de 6 cas sur 10, une fois leurs droits sociaux, ou leur droit au séjour pour les étrangers, établis. Une situation économique problématique n'empêche pas près d'un ménage sur deux de trouver un logement. Les ruptures familiales et les problèmes de santé rendent cette sortie moins fréquente. Et un parcours logement antérieur marqué par l'expulsion ou l'impossibilité de trouver un logement stable est particulièrement pénalisant : moins de 3 ménages sur 10 dans ce cas sortent du CHRS vers un logement autonome.

Accès au logement selon les difficultés

Situation administrative	57,7%
Problèmes économiques	45%
Ruptures familiales	37%
Etat de santé	33%
Parcours logement antérieur	29%

⁵Les croisements n'étant pas toujours possibles du fait d'un nombre important de non-réponses, il importe de comparer pour chaque variable les réponses entre elles, et non pas avec les taux calculés sur l'ensemble des enquêtés, ni avec ceux du croisement avec une autre variable. Seuls les données ou ordres de grandeur significatifs sont présentés.



3.4 Des parcours en aller-retour

Les personnes et ménages qui ne sortent pas vers un logement ont des destinations diverses, mais qui se caractérisent toutes par des risques d'allers retours.

Les personnes seules, qui accèdent moins au logement que les familles, retournent plus souvent dans leur entourage ou en hébergement institutionnel.

Les couples sans enfants, qui eux aussi accèdent peu au logement, partent souvent vers une destination inconnue et sont moins souvent signalés retourner dans leur entourage ou en hébergement.

Les jeunes retournent plus souvent dans leur entourage ou en hébergement institutionnel, mais aussi partent souvent vers une destination inconnue.

Enfin, les personnes qui ont des problèmes de santé partent parfois à l'hôpital, mais 1/3 retournent dans leur entourage et 1/3 en hébergement institutionnel. Ces deux dernières destinations sont, avec la même fréquence, celles que prennent les personnes qui ont connu un parcours logement antérieur problématique.

Ces destinations constituent des solutions provisoires, après un temps de récupération et de travail d'insertion en CHRS, mais on peut supposer qu'une partie de ces ménages se retrouvera en demande d'hébergement et connaîtra des parcours en dents de scie.

3.5 Les actions facilitant l'accès au logement

Une durée de séjour en structure assez longue semble conditionner le relogement. Le taux d'accès au logement est étroitement corrélé avec la durée de séjour. Les ménages qui sortent avant 2 mois ne sont presque jamais déclarés entrer dans un logement. Après 2 mois de séjour, le taux augmente nettement et les 2/3 des ménages hébergés plus d'un an sont relogés. Ce constat est à rapprocher

de l'efficacité, déjà évoquée, de l'intermédiation du CHRS dans l'obtention d'un logement : le passage en CHRS compense, pour un certain nombre de ménages, le fonctionnement excluant du marché du logement.

Accès au logement selon la durée de séjour en structure

Moins de 2 mois	4%
2 à 6 mois	28%
6 à 12 mois	46%
> 12 mois	61%

Les modalités de sortie d'hébergement, elles aussi, sont déterminantes. De nombreux ménages sortent sans accompagnement particulier, c'est le cas de 6 sur 10 d'entre eux. Environ 1 sortie sur 3 donne lieu à un suivi soutenu, une mobilisation particulière du CHRS. Enfin, une petite minorité de ménages (6%) bénéficie après sa sortie d'une mesure particulière : accompagnement social lié au logement, accompagnement social individualisé, tutelle, contrat d'insertion RMI incluant un volet logement...

La possibilité d'accéder au logement est multipliée par 2 selon que la sortie marque la fin de l'accompagnement ou qu'elle s'accompagne d'un suivi soutenu par le CHRS, et multipliée par 8 si une mesure sociale spécifique est décidée pour le ménage sortant. Ce constat doit être rapproché du besoin, déjà évoqué, des bailleurs d'avoir des formes de garanties lorsqu'ils louent à des personnes sortant d'hébergement.

Impact de l'accompagnement sur la destination de sortie

Pas d'accompagnement particulier :

13% relogés, 53% destination inconnue

Suivi soutenu du CHRS : 27%

relogés, 49% vers entourage ou autre CHRS

Mesure d'accompagnement social spécifique : 84% relogés.

Logement public, logement privé

Quelques croisements selon le type de logement obtenu sont significatifs et permettent de décrire les spécificités des deux parcs en matière de relogement de ménages hébergés.

Le parc public accueille plutôt des personnes et ménages handicapés par la faiblesse de leurs revenus, mais aussi des familles monoparentales, y compris des familles nombreuses. Il pratique plus fréquemment la sous-location, et se révèle particulièrement accessible aux personnes bénéficiaires d'une mesure spécifique d'accompagnement social.

Le parc privé accueille plutôt des personnes ayant vécu des ruptures familiales et se révèle relativement plus accessible aux jeunes et aux couples sans enfants. Il pratique plus fréquemment le bail de droit commun, mais demande souvent une implication et un suivi soutenus du CHRS.

Une minorité autonome

Parmi les personnes hébergées, une minorité d'environ 1/10 fait preuve d'indéniables capacités à trouver par elle-même un logement : rappelons que 11% des ménages qui accèdent au logement l'ont trouvé par relations personnelles, et que 13% des personnes sortant sans accompagnement particulier accèdent au logement. L'enquête ne permet pas de distinguer si ces personnes disposaient déjà des ressources personnelles nécessaires à cette autonomie à leur entrée en CHRS ou si elles les ont acquises durant leur séjour, grâce à l'accompagnement proposé par les structures. Mais ces données confirment la diversité du public sortant d'hébergement.

Hébergement et logement des personnes en difficulté en PACA : connaître les besoins et améliorer l'offre





IV APPROCHES TERRITORIALES

4.1 Quelques spécificités départementales

Les résultats de l'enquête permettent de dégager des caractéristiques propres aux trois départements qui ont répondu de manière importante, même si cette analyse n'est pas possible pour toutes les questions.

> Les Bouches-du-Rhône

Les Bouches-du-Rhône⁶ se différencient par leur offre d'hébergement, avec des structures beaucoup plus souvent installées en foyer, et de tailles assez diverses. Ce constat correspond à l'accueil d'un public hébergé assez différent de celui des deux autres départements.

Les hébergés y sont plus souvent des hommes, des isolés (84%), des personnes de plus de 45 ans (30%), et éloignées de l'emploi : près de 7 ménages hébergés sur 10 (67%) vivent des minima sociaux.

La situation de ces personnes, fréquemment désocialisées et installées dans la galère, doit être rapprochée du fait qu'elles quittent beaucoup plus souvent qu'ailleurs le foyer où elles sont hébergées sans faire connaître leur destination (cas de 38% des sortants). Elles bénéficient moins souvent que dans les autres départements d'un soutien particulier du CHRS ou d'une mesure de suivi spécifique (ASLL, ASI, suivi RMI...).

Les sorties vers un logement autonome sont donc particulièrement rares : 22%, contre 37% dans le Vaucluse et 67% dans les Alpes Maritimes. Ces données confirment l'évaluation du PDALPD qui signalait une demande massive en souffrance dans les diverses filières d'accès au logement.

> Les Alpes Maritimes

Les structures d'hébergement des Alpes Maritimes⁷ sont peu nombreuses, concentrées sur Nice, relativement importantes, et toutes "en éclaté". Elles accueillent souvent des ménages avec enfants (le tiers des ménages hébergés), avec un référent adulte dans la force de l'âge (6 sur 10 ont de 25 à 45 ans). Ces ménages travaillent plus souvent qu'ailleurs : le quart perçoit des revenus d'activité. Pourtant, ces personnes viennent fréquemment de la rue (1 sur 3) et le nombre de séjours très longs en centre d'hébergement est deux fois plus élevé que dans les autres départements (7% y restent 2 ans ou plus).

Ces constats reflètent un marché du logement particulièrement tendu, et où même le "logement des actifs" se heurte à d'importants problèmes.

De fait, le nombre de ménages hébergés pour des difficultés de nature économique y est plus important qu'ailleurs, malgré la fréquence de ceux qui ont un travail : l'écart entre le niveau des salaires et celui des loyers est sans doute plus marqué dans ce département.

En dépit de cette difficulté, les sorties vers un logement autonome représentent 67% des sorties, résultat qui reflète l'important partenariat mis en place dans le cadre du PDALPD entre associations (d'hébergement et de prospection) et bailleurs, ainsi qu'une volonté des centres d'hébergement de ne pas faire sortir des ménages sans solution. De fait, on constate un faible nombre de sorties vers des destinations inconnues (10%), et un petit nombre de retours en hébergement institutionnel ou dans l'entourage (14%).

> Le Vaucluse

Le Vaucluse⁸ présente une double caractéristique : un nombre important de jeunes hébergés (le tiers a moins de 25 ans), et un nombre important de familles avec enfants : 4 ménages hébergés sur 10. Un ménage sur 10 perçoit des revenus du travail et autant touchent des indemnités de chômage.

Les sorties vers des destinations inconnues y sont peu fréquentes (14%) 44% des sortants accèdent à un logement autonome, en majorité dans le parc privé qui reçoit 6 ménages relogés sur 10.

Ce résultat s'explique en partie par la présence d'enfants, mais aussi par l'accompagnement des ménages lors de la sortie. Les ménages sortent, plus fréquemment qu'ailleurs, avec des mesures de suivi spécifiques (ASLL, ASI, suivi RMI...). Par contre les ménages non accompagnés à leur sortie accèdent deux fois moins souvent au logement que dans les autres départements. La fréquence des relogements s'explique donc moins par un marché du logement plus accessible que par un important effort en mesures de suivi.

4.2 Les politiques des communautés d'agglomération au prisme des PLH

Depuis la Loi du 13/08/2004, les Programmes Locaux de l'Habitat doivent prendre en compte la situation des populations mal logées.

L'étude des PLH adoptés ou en cours d'élaboration dans la région éclaire donc les approches territoriales de la question du logement des personnes défavorisées.

- Les diagnostics des PLH

Au niveau des diagnostics des PLH, cette question est abordée avec plus ou moins de détails, et plus ou moins resituée dans

l'approche globale du marché du logement. On découvre trois démarches, qui ne sont pas systématiquement présentes partout :

- une approche quantitative, qui rend visible à partir d'indicateurs chiffrés les difficultés économiques, sociales et les phénomènes de précarité vécus par des habitants du territoire ; il en ressort notamment que, dans un même bassin d'habitat, coexistent souvent des ménages aux situations sociales radicalement opposées ;
- une analyse du fonctionnement du marché local du logement et de ses

incidences sur les ménages défavorisés, débouchant sur une typologie des ménages les plus en difficulté ; les tensions existent partout, le mal-logement gagne et la pénalisation accrue de populations cumulant les handicaps, même si ce ne sont pas exactement les mêmes ménages d'un EPCI à l'autre, est un constat général ;

- un bilan de l'efficacité des réponses existantes : lorsqu'ils existent, ces bilans soulignent la saturation des dispositifs d'hébergement et de logement temporaire, l'existence de savoir-faire associatifs et de partenariats

⁶1037 à 858 ménages étudiés, selon les thèmes

⁷272 à 124 ménages étudiés, selon les thèmes

⁸52 à 58 ménages étudiés, selon les thèmes



pertinents mais dont l'efficacité se heurte de plus en plus aux tensions du marché et enfin, le défaut de territorialisation des Plans Départementaux d'Aide au Logement des Personnes Défavorisées.

- Les propositions des PLH

Elles concernent trois axes d'intervention :

- la programmation de logements : le plus souvent, un quota de 10 ou 15% de logements PLA Intégration est fixé comme objectif dans la programmation de logements sociaux ;
- une offre spécifique pour les populations repérées comme le plus en difficulté : saisonniers, travailleurs migrants,

jeunes, femmes victimes de violence... selon les cas ;

- des dispositifs d'accès à l'offre : actions beaucoup moins fréquentes, par exemple soutien aux associations d'insertion par le logement, instances territorialisées du Plan Départemental d'Aide au Logement des Personnes Défavorisées...

Ces propositions restent parfois générales, sans précision de financement, et certains PLH revêtent en conséquence un caractère quelque peu incantatoire. Elles pâtissent aussi du manque d'articulation avec d'autres dispositifs, notamment les PDALPD, la cohérence entre ces deux démarches de program-

mation n'ayant pas été organisée par la réglementation.

Entre le territoire des communautés de communes ou d'agglomération, celui du département, ceux des centres d'hébergement et des maisons-relais, et enfin celui de la région, il n'existe pas un territoire pertinent pour traiter de l'hébergement et du logement des personnes en difficulté, mais un chevauchement de territoires aux compétences spécifiques : la coopération inter-institutionnelle et inter-acteurs apparaît donc comme une condition de la réussite du Plan de Cohésion Sociale.

V PRECONISATIONS

Elles relèvent de deux orientations :

- observer en continu pour suivre la mise en œuvre du Plan de Cohésion Sociale ;
- quantifier les besoins.

5.1 L'observation

Les limites actuelles des moyens d'observation des structures ne seront pas surmontées par une démarche spontanée de leur part. Une impulsion de l'autorité de tarification et l'octroi de moyens adaptés (logiciels, formation) semblent nécessaires pour un suivi continu. Une compréhension de l'utilité de l'observation conditionne aussi cette évolution : la valorisation auprès des acteurs locaux (DDASS et structures) de la démarche de cette étude-action et des résultats qu'elle a produits peut contribuer grandement au développement de cette culture d'observation.

Au plan technique, il paraît souhaitable et possible de parvenir à des protocoles d'observation communs (variables à observer et base de données, respectueuses de la réglementation et de l'éthique). Ces protocoles accompagnés d'un logiciel simplifieraient grandement le travail des structures d'hébergement appelées à se lancer dans cette observation continue des besoins et des parcours⁹.

5.2 Les besoins en places d'hébergement

Dans une approche qualitative, plusieurs catégories relativement nombreuses d'hébergés se dégagent de l'étude :

- jeunes sans attaches ou dont les soutiens familiaux fonctionnent de moins en moins,
- couples sans enfants,
- femmes, seules parfois, mais le plus souvent avec enfants et en situation de rupture familiale,
- personnes, le plus souvent isolées,

installées durablement dans la galère suite à des ruptures successives.

Il faut y ajouter le groupe d'hébergés exclus du logement principalement du fait de leur situation économique, et de leur impossibilité à fournir les garanties exigées par le marché du logement.

Enfin, il faut y ajouter ceux qui restent en attente aux portes des CHRS.

Deux estimations quantifiées des places manquantes ont été réalisées.

La première part des listes d'attente existantes, en distinguant les structures accueillant les familles et les autres, vu la différence de pratiques en matière de listes d'attente entre ces deux types de centres. Le ratio de demandes en attente a été appliqué à l'ensemble des places installées dans la région. Une hypothèse forte a été ajoutée : celle que toutes les situations caractérisées par un simple problème d'insolvabilité et de garanties, sans demande d'insertion, ne devaient

pas être comptabilisées dans les besoins en hébergement, mais dans les besoins en logement ; ceci implique qu'une solution de logement leur soit effectivement apportée. Cette première estimation est donc minimale et aboutit à un manque actuel d'un millier de places d'hébergement¹⁰.

La deuxième estimation part du retard en équipement des départements de la région, par rapport à la moyenne nationale, en tenant compte pour chaque département du poids plus (ou moins) important que la moyenne nationale des bénéficiaires de l'API et du RMI. Cette estimation est elle aussi minimale puisque le taux d'équipement national est considéré comme insuffisant : le Plan de Cohésion Sociale prévoit une forte augmentation du nombre de places pour l'améliorer. Elle aboutit à 1100 places à créer, principalement dans les Bouches du Rhône, les Alpes Maritimes et le Var.

Commentaires de l'étude comparée des taux d'équipements et des indicateurs de précarité

Alpes de Hte Provence	Atteint les mêmes indices de précarité que le territoire national. Un écart de -60% avec le taux d'équipement national.
Hautes Alpes	Taux d'équipement et indices de précarité présentent un écart identique avec les données nationales.
Alpes Maritimes	Atteint les mêmes indices de précarité que le territoire national. Un écart de -50% avec le taux d'équipement national.
Bouches du Rhône	Les indicateurs concernant le RMI sont deux fois supérieurs aux chiffres nationaux. Le taux d'équipement atteint 1,5 fois le taux national en 2003 mais il connaît un rattrapage entre 2003 et 2005 pour atteindre 2,2 fois ce taux.
Var	Le taux d'équipement est inférieur au taux national ; les indices de précarité sont supérieurs.
Vaucluse	Les indices de précarité sont supérieurs de 30 à 50% aux indices nationaux. Le taux d'équipement est inférieur de 40%.
PACA	Le taux d'équipement en PACA est égal au taux national. Les indices de précarité sont nettement supérieurs.

⁹Une vingtaine de variables comprenant 45 données sont proposées dans l'étude en simplifiant le questionnaire utilisé.

¹⁰1042, très exactement, mais il s'agit d'un ordre de grandeur vu les différences de choix dans l'organisation des listes d'attente selon les CHRS.

**Projections sur les besoins en place d'hébergement en PACA,
à partir de l'étude comparée des taux d'équipements et des indicateurs de précarité**

	Places installées 01/01/04*	Places installées 20/09/05*	Effectif de conformation au taux national d'équipement	Moyenne des écarts aux indices de précarité nationaux	Effectif de conformation au taux d'équipement national corrigé avec les indices de précarité	Places à créer
Alpes de Hte Provence	27	27	69	0,95	65	38
Hauts Alpes	37	37	62	0,50	31	0
Alpes Maritimes	229	219	479	1,05	503	284
Bouches du Rhône	1535	2236	1401	1,85	2592	356
Var	365	365	451	1,30	587	222
Vaucluse	152	155	260	1,40	364	209
PACA	2345	3039	2976		4142	1109

*Source : DRASS PACA - FINESS

5.3 Les besoins en logements

L'enquête permet de repérer les ménages qui accèdent le moins souvent au logement : les personnes seules, les couples sans enfant, les moins de 25 ans, les ménages vivant de minima sociaux. Elle montre aussi que certaines problématiques compromettent gravement le relogement : ruptures familiales, problèmes de santé, parcours résidentiel antérieur stigmatisant...

Elle donne ainsi des indications sur le type de bâti nécessaire, mais elle souligne aussi l'importance d'un accompagnement pour accéder à l'offre et surmonter les handicaps.

La quantification des besoins a été estimée par trois scénarios, en appliquant les quotas tirés de l'enquête à

l'ensemble des ménages hébergés chaque année dans la région.

1°) Un scénario a minima concerne uniquement les ménages qui sont hébergés alors que leur demande n'est pas une demande d'insertion mais de logement. En amont même du centre d'hébergement, ces 18% des ménages hébergés auraient pu accéder directement à un logement autonome : 6 à 700 logements supplémentaires chaque année permettraient de répondre à ces situations.

2°) Le second scénario considère qu'un séjour de six mois en CHRS est suffisant pour effectuer le travail nécessaire aux hébergés en demande d'insertion. Dans cette hypothèse, les 42% d'hébergés qui restent plus de six

mois en centre n'y demeurent que faute de logement disponible : ce sont environ 1500 logements en plus de ceux actuellement trouvés pour des sortants d'hébergement qui devraient être obtenus chaque année.

3°) Le dernier scénario est légèrement maximaliste ; il considère comme seule sortie positive l'accès à un logement autonome, les autres n'étant que des choix par défaut de logement. Ce sont donc plus de 7 sortants sur 10 à qui il faudrait trouver un logement, en plus des logements déjà obtenus pour les 30% actuellement relogés. 2600 logements supplémentaires seraient alors à obtenir chaque année. La répartition départementale, là où elle est significative, est présentée dans le tableau ci-après.

		Ménages confrontés à des problèmes de solvabilité ou de mal logement	Ménages hébergés pendant plus de 6 mois	Ménages ne sortant pas vers un logement autonome
PACA	Proposition dans la population enquêtée	18,0	42,0	72,5
	Total des ménages hébergés en 2004		3555	
	Besoins en logement estimés	640	1493	2577
Alpes Maritimes	Proposition dans la population enquêtée	18,0	42,0	72,5
	Total des ménages hébergés en 2004		256	
	Besoins en logement estimés	46	108	186
Bouches du Rhône	Proposition dans la population enquêtée	18,0	42,0	72,5
	Total des ménages hébergés en 2004		2615	
	Besoins en logement estimés	471	1098	1896
Vaucluse	Proposition dans la population enquêtée	18,0	42,0	72,5
	Total des ménages hébergés en 2004		181	
	Besoins en logement estimés	33	76	131

Ces estimations des besoins annuels en logements supplémentaires : 700, 1500 et 2600 sont à rapprocher de l'objectif fixé par le Plan de Cohésion Sociale à la région Paca et repris dans l'accord régional de mise en œuvre : produire 20520 logements Plus-Plai de 2005 à

2009, donc un peu plus de 4100 par an. Ces quantifications des besoins supplémentaires en places d'hébergement et en logements, quoiqu'approximatives, donnent un ordre de grandeur de l'effort à réaliser par les financeurs, les élus et les opérateurs immobiliers et sociaux. De

tels objectifs paraissent accessibles mais l'exploitation des résultats de cette étude dépend de la volonté et des capacités des acteurs. Mettre en place un système d'observation permanent rendrait visible les progrès accomplis et soutiendrait la mobilisation de tous.

¹¹Pour rappel, le retour dans la famille de jeunes, de femmes seules ou de personnes ayant de lourds problèmes de santé peut correspondre à un choix positif et à une véritable amélioration des relations.