

Synthèse du diagnostic à 360° du sans-abrisme au mal logement 2017 du Doubs

AH

Nov 2018

Documents et systèmes d'information disponibles

- SIAO : outil de traitement SI SIAO + excel, soit double saisie sur les volets urgence et insertion.
- demande de logement social prioritaire : identification en cours dans le fichier partagé de la demande de logement social départemental (labellisation) et outil SYPLO déployé (pas fait en 2013)
- accord collectif départemental et accord collectifs intercommunaux en cours en 2018 (carence de 2011 à 2017)
- données du Système National d'Enregistrement de la demande de logement social fiable (idem en 2013)
- un dispositif d'observation de l'habitat depuis 2008 dans le cadre de la Délégation des aides à la pierre – Observatoire Départemental de l'Habitat et différentes études menées par l'ADIL
- un dispositif d'observation de l'accompagnement social a été mis en place en janvier 2016 au travers de l'Instance Départementale de Coordination de l'Accompagnement dans le cadre du dispositif APH
- prise en compte des bilans d'activité réalisés par les partenaires sur les volets hébergement-logement
- des modèles de rapport d'activité sur les dispositifs hébergement-logement ont été élaborés avec les partenaires, et utilisés à compter de janvier 2017 (pour l'activité 2017).

Caractéristiques départementales

Caractéristiques du Doubs :

- augmentation du nombre de demandeurs d'asile entre 2016 et 2017 (1125 en 2017 ; 800 en 2016 soit + 41 %), néanmoins la pression de la demande commence à s'atténuer (p.9-10 et 71 du Diagnostic 2017)
- taux de pauvreté en dessous de la moyenne nationale (12,5 % contre 14,7 % en 2014) ; revenu médian supérieur au niveau national (20 924 € contre 20 369 €) inférieur à la Côte d'Or (21 034 €) mais supérieur aux autres départements de Bourgogne Franche-Comté ; minimas sociaux (AAH, ASS, RSA socle) inférieur à la moyenne nationale (7,3 % contre 7,9 %) mais en augmentation par rapport à 2011 (5,8 %) ; taux de chômage inférieur à la moyenne nationale (9,1 % au 3^{ème} trimestre 2016 contre 9,7 %° (8,3 % au 3^{ème} trimestre 2017 contre 9,4 % au niveau national). N'apparaissent plus les aides au logement et le taux de scolarisation dans le Diagnostic 2017 (p.11 à 13)
- parc public : baisse du taux de vacance de plus de 3 mois depuis 2014 (3,8 % ; 3 % ; 2,3 %) ; ancienneté moyenne de la demande identique à 2013 (12 mois) (p.15)

Situations de vie qui nécessitent une analyse de l'adéquation de l'offre par rapport aux besoins :

- pression des ménages ayant une problématique résidentielle (mode de logement non satisfaisant) sur l'offre : (p.17-18)
 - o augmentation forte du nombre de personnes vivant à la rue et sollicitant le 115 (+29,5 % d'augmentation entre 2016 et 2017) (3956 en 2017 ; 3054 en 2016, contre 1583 en 2013)
 - o vigilance particulière à porter sur les personnes souffrant de troubles psychiatriques (situations identifiées au travers des différentes commissions)
 - o 302 personnes sortant d'ASE en 2017
 - o le chiffre sur le parc privé potentiellement indigne a été affiné afin de correspondre au mieux à la réalité du terrain, correspondant à 1 108 logements en 2013 (4709 dans le Diagnostic 2013 avec une classification différente). La commission de lutte contre l'habitat dégradé a suivi 120 situations d'habitat indigne dont 55 nouvelles situations en 2016. Une réflexion s'engage sur les ménages souffrant du syndrome de Diogène et sur le lien avec les Elus qui sont en responsabilité de certaines procédures
 - o ménages vivant en structure provisoire ayant fait une demande de logement social en augmentation (468 au 31/01/18 contre 257 en 2013)
- pression des ménages ayant une problématique sociale ou administrative sur l'offre : (p.22)
 - o hausse du nombre de ménages bénéficiaires d'une aide au logement ayant fait l'objet d'une procédure de traitement d'un impayé de loyer dans le parc social et privé (2174 en 2017, 1864 en 2016). Les seuils pour le signalement des impayés de loyer ont été modifiés fin 2017 au niveau national, entraînant une hausse des signalements d'impayés de loyer et des procédures de traitement
 - o hausse des demandeurs de logement social ayant des difficultés à se maintenir dans le logement (3 629 au 31/01/18 soit + 2,9 % par rapport au 31/01/17 – 3526 ménages) (3 356 en 2013)
 - o augmentation des appels au 115 par les femmes victimes de violence (455 en 2017, 417 en 2016). Ouverture en 2016 de nouvelles places dédiées à l'accueil de femmes victimes de violence sans conditionnalité d'autorisation au séjour, ce qui évite un séjour prolongé à l'hôtel
 - o demandeurs d'asile (1125 en 2017 ; 800 en 2016 soit + 41 %)

Le parc de logement ordinaire est-il adapté aux caractéristiques de la population ? (p.26 à 29)

- les seuils pour le signalement des impayés de loyer ont été modifiés fin 2017 au niveau national, entraînant une hausse des signalements d'impayés de loyer et des procédures de traitement (2 174 signalements d'impayés en 2017 ; 1 864 en 2016) (p. 26)
- baisse des ménages en situation de surendettement (1476 en 2017 ; 1 538 en 2016 ; 1 781 dossiers en 2013) mais un endettement moyen de 28 808 € en 2017 supérieur à la moyenne nationale et régionale (27 862 € pour la France et 27 398 € pour la Bourgogne Franche-Comté) (p. 26)
- une partie des demandes de logement social ne sont pas couvertes par l'offre existante : forte pression de la demande de petits logements dans le parc social : 19,6 demandeurs au 01/01/16/nb de logements vacants pour les chambres et T1 ; et 20,15 pour les T2 au 01/01/16. Taux de pression externe (hors demandes de mutation) à 1,5 en 2016 mais avec d'importantes disparités selon les

secteurs géographiques avec un taux de 4 dans les CC des Lacs et Montagnes du Haut-Doubs et du Grand Pontarlier. Le délai moyen d'attente pour l'obtention d'un logement social est stable (6 mois en 2016) (p.28-29)

- adéquation revenu-logement : poids des charges locatives (dont énergie) qui pèse sur le maintien et freine l'accès au logement des hébergés.

L'offre globale de logement et d'hébergement permet-elle d'absorber les besoins nouveaux et de proposer des sorties vers le haut ? (p. 30 à 45)

- augmentation du nombre de personnes ayant sollicité le 115 pour un hébergement (3 956 en 2017 ; 3 054 en 2016) (p. 30)
- relative stabilité du nombre de personnes hébergées en HU (962 en 2017 ; 1001 en 2016) ; à l'hôtel (639 en 2017 ; 745 en 2016) ; en HI et HS (1 388 en 2017 ; 1 477 en 2016) (p.30)
- relative stabilité du nombre de ménages sans solution de logement, ayant fait une demande de logement social (530 au 31/01/18 ; 497 au 31/01/17) (p.30)
- stabilité du nombre de situations étudiées en commission de médiation du DALO (146 en 2017 ; 143 en 2016 ; 150 en 2015). Un taux de rejet en hausse (27,9 % en 2017 ; 26,4 % en 2016 ; 23,6 % en 2015) et baisse du taux de relogement effectif des ménages ayant fait l'objet d'une décision favorable DALO (34 % en 2017 ; 66 % en 2016 ; 52 % en 2015), les ménages refusant la proposition de logement sans motif légitime sont sortis du dispositif. Délai moyen d'attribution d'un logement en diminution (3,16 mois en 2017 ; 4,64 mois en 2016 ; 4,03 mois en 2015). La présence de la conseillère logement du Département à la commission de médiation est une valeur ajoutée car elle permet d'assurer les liens entre les différentes commissions (CCAPEX, IDCA, SIAO) (p.32)
- des différences de publics entre les accueils de jour sur les territoires : (p.35 à 39) : accueil de jour de Besançon - Boutique Jeanne ANTIDE rue Champrond : baisse de fréquentation du fait de la modification des conditions d'accès (en priorité les personnes sans logement), les femmes présentes sont principalement des migrantes, augmentation du nombre de jeunes sortant d'IME ... avec troubles psychiques, personnes accompagnées de chiens d'où la difficulté de trouver un hébergement. Accueil de jour de Besançon – Boutique Jeanne ANTIDE grande rue : augmentation du nombre de mineurs par rapport aux nombres d'adultes. Accueil de jour Montbéliard : augmentation du nombre de personnes accueillies notamment demandeurs d'asile. Accueil de jour Pontarlier : prédominance de personnes qui ont un logement mais qui « n'habitent pas totalement leur logement » et/ou ont besoin de conserver un lien avec l'accueil de jour
- des durées moyenne de séjour non excessives (11 mois/CHRS en 2016 ; 7 mois/Logement Temporaire Accompagné). (p. 40 et 41)
- nombre important de places en logements accompagnés (900 places au 30/06/17) mais qui ne font pas l'objet d'une analyse de besoins (p.41)
- des résultats significatifs en terme de sorties vers le logement (49 % des personnes sorties de CHRS accèdent au logement direct ordinaire – 119 personnes sur 241 qui sont sorties de CHRS). (p.43 44)

Au regard du principal facteur déclencheur de leurs difficultés en matière de logement, comment les publics se répartissent-ils dans l'offre d'hébergement et de logement adapté à un instant t ? (p. 46- 49)

- pour les personnes ou ménages présents dans les structures au 31/01/18 selon leur situation de vie résidentielle à l'origine du parcours :
 - o personnes vivant à la rue sont principalement en HU (hors CHRS)
 - o les sortants de prison sont principalement en CHRS insertion
 - o les sortants d'institution psychiatrique sont principalement en pension de famille
 - o les sortants d'ASE sont principalement en résidences sociales, ou CHRS insertion
 - o les personnes qui vivaient chez un tiers sont principalement en CHRS insertion, ou hébergement d'insertion
- pour les personnes ou ménages présents dans les structures au 31/01/18 selon la situation sociale ou administrative à l'origine du parcours :
 - o les femmes victimes de violence sont principalement en CHRS insertion, en HU ou en hébergement d'insertion
 - o les déboutés du droit d'asile sont principalement à l'hôtel

Quels sont les publics dits « invisibles » ? (p.50)

- personnes sorties des dispositifs d'hébergement sans solution (1 417 en 2017 ; 1 300 en 2016) mais sans connaître la typologie de ces publics (p.50)
- personnes rencontrées par les maraudes : seulement 19 % des personnes rencontrées (enquête des 08 et 09 mars 2017) ont exprimé une demande d'hébergement ou un logement et 71 % ont un parcours d'errance depuis plus d'une année (p.51)
- banque alimentaire : augmentation du volume de denrées alimentaires distribuées en 2016 (2215 tonnes en 2016 ; 2133 en 2015). Augmentation de la fréquence des jeunes de – de 25 ans, des demandes d'aides des étrangers ; vieillissement des accueillis ; prise en compte de la pauvreté en milieu rural qui ont amené le réseau à apporter des réponses (Croix Rouge sur roue sur le Haut-Doubs ; projet d'Épicerie sociale sur Valdahon ; aide alimentaire proposée par le CCAS d'Étupes depuis 2016 ...) (p.54)
- jeunes bénéficiaires de l'aide alimentaire : 42,61 % des destinataires ont entre 26 et 40 ans (p.55)
- ménages bénéficiaires des associations Restaurants du cœur 498 774 repas (8 012 adultes et enfants) en hiver 2016/2017 et 504 687 repas en hiver 2017/2018 (7 523 adultes et enfants) (p.55) et Secours populaire (15 489 repas en 2016 ; 19 632 en 2017) (p.53 à 56)
- travail mené en 2017 sur l'aide alimentaire dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et dans le cadre du schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public. La relation entre travailleurs sociaux et associations est à accompagner, notamment en matière de partage de l'information et sur le but recherché par chacun des acteurs. La montée en compétence des bénévoles doit être recherchée. Le sujet prioritaire est l'accès pour tous, territorialement mais aussi en matière d'équité au niveau du seuil, du reste à vivre, de la contribution des ménages (p-56-57)

Quels sont les publics pour lesquels les parcours sont les plus complexes et les moins fluides ? (p.58)

- ménages en souffrances psychiques
- ménages en situation administrative précaire (titre de séjour provisoire ...)
- ménages ayant connu plusieurs procédures d'expulsion locative
- ménages ayant des difficultés de ressources
- ménages dont le mode de vie n'est pas compatible avec de l'habitat traditionnel

Quelles sont les raisons des ruptures de parcours constatées ? (p.58)

Les motifs de rupture dans les parcours des ménages peuvent être multiples.

En tenant compte des éléments du Diagnostic de 2013, un travail a été mené dans le cadre du PDALHPD visant notamment à éviter les ruptures dans les parcours hébergement-logement des personnes en difficulté. Un dispositif « Accompagner pour Habiter » a été mis en place en 2016 en ce sens, qui réadapte les dispositifs et les mesures d'accompagnement (p. 57).

Besoin d'accompagnement sanitaire et social

Quels sont les publics pour lesquels un accompagnement social, médico-social ou sanitaire est nécessaire, et a un impact fort sur la capacité d'accès ou de maintien dans le logement stable ? (p.59)

- enjeu de répondre aux besoins des ménages en ASLL qui rencontrent des difficultés financières (216 difficultés financières identifiées pour les 157 ménages dont la mesure ASLL s'est terminée en 2016 dont 104 difficultés de gestion budgétaire) (96 difficultés financières pour les 57 ménages pour lesquels un relogement en LDA a été validé en 2016) (p.62)
- enjeu de répondre aux besoins des ménages en MASP qui rencontrent des difficultés sociales et financières (104 difficultés sociales identifiées pour les 70 ménages dont la mesure MASP s'est terminée en 2016 ; 96 difficultés financières dont 49 difficultés de gestion budgétaire) (p.62)
- enjeu de répondre aux besoins des ménages en LDA qui rencontrent des difficultés financières (96 difficultés financières pour les 57 ménages pour lesquels un relogement en LDA a été validé en 2016 dont 40 difficultés de gestion budgétaire et 36 endettement, surendettement) et des difficultés liées au logement (91 difficultés liées au logement identifiées dont 28 procédures d'expulsion en cours et 24 logements inadaptés) (p.63)

Quelle est l'offre actuelle en matière d'accompagnement social, et en quoi permet-elle ou non de répondre aux besoins identifiés ? (p. 64-65)

- FSL, ASLL, FNAVDL, AEB, MASP, MAESF, MAJ, MJAGBF. Le montant des aides individuelles du FSL diminue (1 578 973 € en 2017 ; 1 725 484 € en 2016). Stabilité du nombre de ménages accompagnés en ASLL (510 en 2017 ; 488 en 2016) et en MASP (253 en 2017 ; 240 en 2016). Stabilité du nombre de ménages accompagnés en AVDL (87 en 2017 ; 90 en 2016) (p. 64-65)
- la démarche « Accompagner pour Habiter » a développé une approche globale de l'accompagnement. Une commission unique a été mise en place en 2016, l'IDCA, étudiant les situations de demandes de LDA et d'accompagnement social (ASLL, MASP, AEB, MAESF). La présence des conseillers logement du Département aux différentes commissions permet de développer les liens entre les instances (p.61)

Quelle est l'offre actuelle en matière d'accompagnement sanitaire, et son potentiel de mobilisation pour l'accès ou le maintien dans le logement ? (p. 66-67)

- Centres Médico-Psychologiques, Lits Halte Soins Santé, Centres de Soins d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie, Centres d'Accueil et d'Accompagnement à la Réduction des risques pour Usagers de Drogues, Permanences d'Accès aux Soins de Santé, Service d'Accompagnement à la Vie Sociale, Service d'Accompagnement Médico-Social pour Adultes Handicapés, Equipe Mobile de psychiatrie précarité ; Service d'Accompagnement à la Vie Sociale

Analyse de la coordination des acteurs et des dispositifs (p.68-69)

- l'instance de régulation de la Préfecture organise le parcours des personnes « asile » de leur arrivée à l'issue de leur démarche (solliciteurs d'asile, demandeurs d'asile, déboutés). Le Schéma Régional d'Accueil des Demandeurs d'Asile souhaite une modélisation de cette commission sur l'ensemble des départements de la Bourgogne Franche-Comté (p.69-71)
- la démarche « Accompagner pour habiter » avec la mise en place de l'IDCA sur le volet accompagnement, permet notamment de coordonner les acteurs (associations, bailleurs sociaux, SOLIHA AIS ...) (p.73)
- la présence des conseillères logement du Département dans les différentes instances permet de renforcer la coordination des dispositifs (p.73)
- la mise en œuvre accélérée du plan sur le logement d'abord pourra impacter les liens entre les différents dispositifs (p.73)

Priorisation des enjeux et recommandations (p.73-74)

Objectif : permettre le passage du diagnostic partagé à la définition d'actions partagées, en identifiant les priorités.

Priorités et urgences : mettre en œuvre du plan sur le logement d'abord de façon accélérée, le Département du Doubs ayant été retenu département pilote sur sa déclinaison

Identification des pistes de travail prioritaires : elles sont définies dans le PDALHPD 2018-2022 qui est en cohérence avec la politique du logement d'abord. 16 fiches projet sont prévues à ce titre :

Agir par l'offre : hébergements et logements abordables et adaptés

- renforcer les liens avec les délégataires des aides à la pierre et les porteurs des PLH
- mobiliser les dispositifs de réservation pour le logement des publics du PDALHPD
- mobiliser le parc privé en valorisant et développant la logique d'accompagnement et de sécurisation
- réformer, reconfigurer structurellement l'hébergement et développer les solutions alternatives
- assurer l'intégration des ménages bénéficiaires d'une protection internationale
- lutter contre la précarité énergétique
- lutter contre l'habitat indigne

Agir par l'accompagnement : développement de l'accompagnement pluridisciplinaire

- coordonner, optimiser les organisations et les dispositifs d'accompagnement
- conforter l'IDCA dans son rôle de plateforme de l'accompagnement interdisciplinaire
- consolider le FAAD pendant la durée du PDALHPD 2018-2022
- réformer les conditions d'intervention des aides financières individuelles du FSL pour les adapter aux enjeux du logement d'abord
- associer les usagers à différents niveaux dans le PDALHPD
- accompagner les acteurs de la formation-action DIHAL-ADIL (2017-2018) sur l'approche globale du parcours, quant à la mise en œuvre de leurs projets territoriaux

Agir par la gouvernance et la coopération :

- renforcer les coopérations et les actions autour du logement d'abord
- renforcer les coopérations et les actions sur la prévention des expulsions locatives
- renforcer les actions existantes sur les volets observation et communication