



EHESP

**Inspecteur de L'action
Sanitaire et Sociale (IASS)**

Promotion : **2012 - 2014**

Date du Jury : **Mars 2014**

**Evaluation du dispositif d'Aide au
Logement à caractère Temporaire
dans le Pas-de-Calais**

Bruno BRECKPOT

Remerciements

Je remercie Monsieur SZARZYNSKI, Directeur de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale du Pas-de-Calais, Madame Marie-Christine BONNEL, responsable de la Mission Inclusion et Prévention des Discriminations, ainsi que sa continuatrice Madame Isabelle DUMEZ pour m'avoir accueilli dans leurs services.

Je remercie Monsieur Jacques GRANDAMME, mon maître de stage pour la qualité de son encadrement, la pertinence de son organisation et sa disponibilité.

Je remercie également Madame Dominique ROBILLARD, responsable du dispositif « Aide au Logement Temporaire », pour m'avoir consacré son temps et ses connaissances.

Je remercie aussi Madame Corinne DEMELIN, programmeuse, pour avoir conçu l'application ATL et Madame Séverine GOBLET, sans qui je serai encore en train de saisir les fiches mensuelles de présence.

Un grand merci à toutes les personnes des différentes associations qui m'ont si aimablement reçu en entretien :

Hélène des RESTOS DU CŒUR,

Messieurs DEMANZE et MAYEUX de l'association APSA,

Madame LECLERCQ de l'association 3-I.D,

Monsieur GLAPIAK de l'association RENCONTRE & LOISIRS,

Mesdames DEPRez, FONTAINE et Monsieur BREMEERSCH de l'association ASSOCIATION HABITAT INSERTION (AHI)

Madame FONTAINE et Messieurs BERGERAT et MONCHAUX de l'association MACEP

Madame DEPRez et Monsieur CHOTEAU et de l'association RESIDENCE POUR TOUS

Monsieur DESCAMPS de l'association HABITAT JEUNES (HAJ)

Madame BUISINE de l'association MAHRA-LE TOIT

Enfin merci à Madame COSSON pour ses conseils sur la réalisation du mémoire.

Sommaire

Introduction	1
1 Qu'est-ce que l'Aide au Logement Temporaire ?.....	5
1.1 Historique et Cadre législatif.....	5
1.1.1 De 1993 à 2003 : essor et expérimentation.....	5
1.1.2 Depuis 2004 : un recadrage nécessaire	6
1.2 Principe et cadre de L'ALT.	7
1.2.1 Au niveau de l'organisme d'accueil proposant de l'hébergement ALT	8
1.2.2 Au niveau du résident en ALT	9
1.3 L'ALT relève-t-elle du logement ou de l'hébergement ?.....	11
1.3.1 Comment se définit le logement ?	12
1.3.2 Comment se caractérise l'hébergement ?	12
1.3.3 Le Tiers Secteur.....	13
1.3.4 La situation de l'ALT.....	15
1.4 Les chiffres nationaux de l'ALT : financement, coût et éléments statistiques.....	15
1.4.1 Comment est financée l'ALT ?	15
1.4.2 Le coût de l'ALT	17
1.4.3 Les données statistiques de l'ALT	17
2 Stratégie d'évaluation quantitative et qualitative de l'Aide au Logement Temporaire dans le Pas-de-Calais	21
2.1 Panorama social du Pas-de-Calais	21
2.1.1 Situation du Pas-de-Calais.....	21
2.1.2 Des inégalités territoriales	23
2.1.3 La politique d'hébergement et de logement dans le Pas-de-Calais.	24
2.1.4 Les aides accordées par le Conseil Général	27
2.2 Pourquoi et comment organiser une enquête sur l'Aide au Logement Temporaire ?	29
2.2.1 Genèse du projet.....	29
2.2.2 Un apport professionnel indéniable	29

2.2.3	Comment est perçu le dispositif ALT dans le département du Pas-de-Calais ?	30
2.2.4	Quelle méthodologie employer ?	31
2.3	Approche quantitative : enquête exhaustive et collecte des données	32
2.3.1	Les états mensuels d'occupation	33
2.3.2	Mise en forme de l'enquête statistique.....	33
2.4	Approche qualitative : enquête auprès des acteurs de terrain.....	34
2.4.1	Le choix des organismes	34
2.4.2	Le questionnaire	34
3	Comment et avec quels résultats, l'Aide au Logement Temporaire est-elle utilisée dans le Pas-de-Calais ?.....	37
3.1	Analyse des données et représentation de l'Aide au Logement Temporaire dans le Pas-de-Calais.....	37
3.1.1	Budget, règles et spécificités	37
3.1.2	Quel est l'état réel du dispositif ALT dans le Pas-de-Calais ?	39
3.1.3	Etude du parcours des personnes résidant en hébergement ALT.....	41
3.2	L'Aide au Logement Temporaire vue par les acteurs de terrain.	44
3.2.1	Des publics variés, parfois ciblés selon la philosophie de l'association.	44
3.2.2	Une prise en charge et un parcours qui s'harmonisent sur tout le territoire.	45
3.3	Apports et limites de l'Aide au Logement Temporaire	47
3.3.1	Un outil souple, bien adapté aux politiques de terrain, mais qui commence à s'émousser	47
3.3.2	L'ALT : des succès qui cachent des faiblesses.....	47
3.4	Quelles perspectives pour l'ALT ? Quelles préconisations à suivre ?.....	49
3.4.1	Au niveau national, un assouplissement du blocage budgétaire et du plafonnement des conventions serait souhaitable.....	49
3.4.2	Quels sont les ajustements possibles au niveau départemental ?	50
	Conclusion.....	53
	Bibliographie.....	55
	Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

AAH	Allocation Adulte Handicapé
AHI	Accueil, Hébergement et Insertion
AL	Allocation Logement
ALT	Aide (Allocation) au Logement à caractère Temporaire ; L'ALT se compose de deux aides distinctes : L'ALT1 créée par la loi du 31 décembre 1991 qui fait l'objet de ce mémoire. L'ALT2 instituée avec la loi du 5 juillet 2000, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
AML	Aide à la Médiation Locative
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
APL	Aide Personnalisée au Logement
APSA	Association Pour la Solidarité Active (association d'insertion lensoise)
ARS	Agence Régionale de la Santé
AS	Assistant(e) Sociale
AVDL	Accompagnement Vers et Dans le Logement
CADA	Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile
CAF	Caisse d'Allocation Familiale
CCAS	Centre Communaux d'Action Sociale
CCAPEX	Commission départementales de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions locatives
CESF	Conseiller(e) en Economie Sociale et Familiale
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CMU	Couverture Maladie Universelle
CMUC	Couverture Maladie Universelle Complémentaire
CNAF	Caisse Nationale des Allocations Familiales
CSS	Code de la Sécurité Sociale
DALO	Droit Au Logement Opposable
DDASS	Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DDPP	Direction Départementale de la Protection des Populations
DDT(M)	Direction Départementale du Territoire (et de la Mer)
DGCS	Direction Générale de la Cohésion Sociale

DGUHC	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction
DHUP	Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DIHAL	Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement
DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (direction de l'administration centrale des ministères sanitaires et sociaux)
DRJSCS	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
ES	Educateur ou Educatrice Spécialisé(e)
ETP	Equivalent Temps Plein
FAL	Forfait Annuel Logement (dispositif faisant partie du FSL dans le Pas-de-Calais)
FAJ	Fonds d'Aide aux Jeunes
FAMLU	Fonds d'Acquisition pour le Mobilier des Logements d'Urgence (dispositif faisant partie du FSL dans le Pas-de-Calais)
FJT	Foyer de Jeunes Travailleurs
FLU	Fonds de garantie de dégradations des Logements d'Urgence
FNARS	Fédération Nationale des associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale
FSL	Fonds Solidarité Logement
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IML	Inter Médiation Locative
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
JO	Journal Officiel de la République Française
MDS	Maisons du Département Solidarité
MIPD	Mission Inclusion et Prévention des Discriminations
MSA	Mutualité Sociale Agricole
ONPES	Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale
OPAC	Office Public d'Aménagement et de Construction
PDAHI	Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RS	Résidence Sociale

RSA	Revenu de Solidarité Active
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
SDF	Sans Domicile Fixe
SIAO	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbain
UDCCAS	Union départementale des Centres Communaux d'Action Sociale
URIOPSS	Union Régionale Interfédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux
UTASS	Unité Territoriale d'Action Sanitaire et Sociale, elles ont été remplacées par les Maisons du Département Solidarité (MDS)

Introduction

Depuis quelques années, en France, la finalité d'un parcours d'insertion n'est plus, nécessairement de trouver un emploi, mais plutôt d'accéder à un logement.

Ainsi, les personnes en difficulté doivent généralement recourir aux dispositifs d'hébergement temporaire avant d'aboutir à un logement.

Dans ces circonstances, l'hébergement va au delà d'un simple abri, c'est aussi un lieu de rencontre avec des travailleurs sociaux qui apportent leur aide à l'édification et à la réalisation de la réinsertion de la personne hébergée.

Sur le plan départemental, le parcours d'insertion vers le logement mobilise une multiplicité d'organismes, de partenariats et de dispositifs, qui peuvent répondre à toutes les situations, allant du maintien dans le logement à l'accueil d'urgence.

Dans le Pas-de-Calais, la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) et le Conseil Général sont les deux acteurs essentiels de la politique d'hébergement et de logement. Leurs actions se déclinent autour de deux plans : le Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (PDAHI) géré par l'Etat et représenté par la DDCS, et le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) cogéré par le Conseil Général et la DDCS (pour l'Etat).

Le PDALPD s'appuie sur le logement, et le PDAHI sur l'hébergement, ce qui implique une différenciation marquée de ces deux thématiques, entre l'urgence de l'hébergement et la stabilisation du logement.

Lorsque j'ai effectué mon stage d'exercice professionnel à la Mission Inclusion et Prévention des Discriminations (MIPD) de la DDCS, je me suis intéressé aux liens pouvant lier l'hébergement et le logement. Existe-t-il des systèmes transitoires, un « Tiers secteur » ?

En fait, il existe effectivement, quelques dispositifs qui peuvent, selon les cas, être classés dans le logement ou l'hébergement ; parmi ceux-ci l'Aide au Logement Temporaire (ALT) est le plus symbolique.

L'Aide au Logement Temporaire a été instituée par la loi du 31 décembre 1991¹ « portant sur diverses dispositions d'ordre social ». Elle s'inscrit dans la dynamique instaurée par la loi « Besson » du 31 mai 1990² visant la mise en œuvre du droit au logement : "l'accès à un logement décent et autonome" et qui tend à mobiliser l'ensemble des partenaires.

¹ Loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social.

² Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

L'Allocation Logement à caractère Temporaire est une aide au logement spécifique versée, via la Caisse d'Allocation Familiale (CAF), aux organismes, associations ou Centre Communaux d'Action Sociale (CCAS), qui s'engagent à accueillir à titre temporaire des personnes défavorisées sans logement et ne relevant pas d'un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS).

Toute demande de création de logement ALT, même si elle est payée par la CAF, est budgétisée, validée, conventionnée et contrôlée par la DDCS.

Ainsi, les organismes gestionnaires des ALT, sont, de facto, en lien avec la DDCS ; tout comme ils peuvent l'être sur d'autres dispositifs d'hébergement ou de logement (maisons relais, CHRS ...).

La réalisation d'une enquête sur le fonctionnement du dispositif ALT dans le Pas-de-Calais m'est donc apparue, tout à fait en lien avec l'approche « cohésion sociale » des missions de l'Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale (IASS).

L'enquête m'a semblé nécessaire, suite à de nombreuses critiques concernant l'usage de l'ALT, notamment par rapport à des excès de durée d'hébergement, ou à des inadéquations entre les logements et le public.

La question de base s'est ainsi posée : « Comment améliorer l'ALT dans le département du Pas-de-Calais ? ». Toutefois, pour pouvoir améliorer un dispositif, encore faut-il déterminer si les faits sont fondés, fictifs ou juste exagérés.

Et la première question est, de ce fait, devenue « Quel est l'état du dispositif ALT dans le Pas-de-Calais ? ».

Une méthodologie qui s'appuie, à la fois sur une approche quantitative et qualitative.

Pour passer du ressenti à la réalité des faits, j'ai entrepris un travail d'analyse³ sur L'ALT, grâce à l'informatisation tous les états mensuels d'occupation, transmis par les organismes gestionnaires, pour chaque logement conventionné, sur la période comprise entre 2007 et 2012. J'ai ainsi, réalisé le traitement de 6 279 dossiers à l'aide d'un tableur et d'un système de gestion de base de données.

Cela m'a permis de connaître, de manière exhaustive et indiscutable la situation du dispositif sur cette période avec de nombreux éléments sur :

- La population accueillie : composition familiale, ressources financières, temps de présence, motif de l'hébergement, tranche d'âge, solution à la sortie ...
- Les logements : taux d'occupation, typologie ...

³ La méthodologie est détaillée en partie 2

Comme les données chiffrées seules, ne permettent pas de tout expliquer, j'ai ensuite réalisé une seconde enquête, auprès de neuf associations emblématiques du département, proposant des hébergements en ALT.

Elle a consisté en une analyse qualitative basée sur des rencontres sur site, avec les responsables (présidents, directeurs, correspondants ALT) de ces associations, suivies d'un entretien autour d'un questionnaire court et ouvert.

L'objectif de ces entretiens était de pouvoir comprendre la philosophie de ces associations et de percevoir leur positionnement pratique, mais aussi idéologique, sur l'Aide au Logement Temporaire. J'ai également pu appréhender les difficultés que ces associations rencontrent pour proposer un service d'accompagnement social.

Le résultat de ces deux enquêtes m'a donné une image réelle, et surprenante, du dispositif ALT, notamment sur le profil des publics hébergés et sur leurs parcours, mais aussi sur les pratiques des associations sur le terrain. Et surtout, j'ai pu déterminer si les dysfonctionnements étaient tels qu'ils m'avaient été décrits.

Par ailleurs, des faits, peu soupçonnés me sont apparus. Des faits suffisamment importants pour que je puisse en tirer les préconisations nécessaires à une bonne perpétuation du dispositif.

Enfin, toutes ces informations recueillies apportent un outil précieux pour aider la DDCS et ses partenaires (associations, Conseil Général...), à améliorer le dispositif et pour agir plus efficacement, sur le parcours vers, et dans le logement.

Afin de pouvoir développer le cheminement de cette étude, il faudra définir, dans un premier temps, ce qu'est l'Aide au Logement Temporaire (I). Une définition qui est basée sur son histoire et son cadre législatif, mais aussi sur son cadre de fonctionnement. Ces éléments permettront de mieux situer l'ALT entre l'hébergement et le logement. Ensuite le dispositif sera apprécié par rapport à ses chiffres nationaux : de son coût à sa représentation statistique.

Dans un second temps, la stratégie d'évaluation quantitative et qualitative de l'Aide au Logement Temporaire dans le Pas-de-Calais (II) sera développée. Après une présentation du panorama social du département, il sera expliqué pourquoi et comment ont été organisées les enquêtes sur l'Aide au Logement Temporaire, avec quelles approches quantitatives et qualitatives et quelle méthodologie d'action.

Enfin, il sera vu comment et avec quels résultats, l'Aide au Logement Temporaire est utilisée dans le Pas-de-Calais (III). Grâce à l'analyse des données, il sera possible de comprendre ce que représente réellement l'ALT. Ensuite cette vue sera complétée par celle des acteurs de terrain. L'ensemble permettra, alors, de déterminer les apports et les limites du dispositif, mais également, de préconiser quelques actions pour l'avenir de l'ALT.

1 Qu'est-ce que l'Aide au Logement Temporaire ?

Dans ce chapitre, je veillerai d'abord à présenter l'Aide au Logement Temporaire (ALT) sous l'aspect juridique et historique, puis à en expliquer le principe et le cadre, tant au niveau de l'organisme d'accueil que du résident. J'éclairerai, ensuite, le débat entre hébergement, logement et tiers secteur. Enfin, Je présenterai le dispositif et son financement dans un cadre national ce qui permettra de mieux apprécier, la comparaison avec les chiffres départementaux que je présenterai dans le deuxième chapitre.

1.1 Historique et Cadre législatif

Pour mieux appréhender les éléments qui ont conduit à la création de l'Aide au Logement Temporaire, il est nécessaire de comprendre comment ce dispositif a été construit législativement, puis de procéder à une description de son cadre réglementaire ainsi que de son évolution dans le temps.

1.1.1 De 1993 à 2003 : essor et expérimentation

La loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social⁴, dite aussi Loi Besson, a introduit dans le Code de la Sécurité Sociale (CSS) une « *Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées* », financée par le ministère chargé du logement.

Ce fondement a posé la première pierre à la création de l'ALT, en permettant à des associations d'insertion par le logement, et à des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), de pouvoir mieux répondre aux besoins d'hébergement des personnes en difficulté.

Et ce, plus particulièrement, pour un public qui ne pouvait accéder ni au logement, ni aux aides au logement, sans pour autant relever de l'hébergement dans un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS).

Le principe de l'ALT s'est réellement mis en place suite à la Circulaire DSS/PFL/93/31 du 19 mars 1993⁵ sous la forme de conventions entre l'Etat et des CCAS, ou encore entre l'Etat et des associations, à but non lucratif, d'insertion ou de logement pour des ménages défavorisés.

⁴ Loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social.

⁵ Ministère chargé du logement - Circulaire DSS/PFL/93/31 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L 851-1 du code de sécurité sociale.

Le point essentiel de ces conventions consistait en « *une aide financière pour loger, à titre transitoire, des personnes défavorisées* »⁶ ; ce « logement transitoire » pouvant s'exprimer sous de multiples formes.

A partir de 1993, le dispositif a connu un grand succès, et s'est rapidement répandu, sans toutefois apporter de réelle clarté sur ses usages et ses résultats. A tel point, qu'en 2003, le gouvernement, dans un contexte budgétaire et social tendu, a dû fixer des règles plus strictes.

Jusqu'à présent, le volume des prestations ALT versées n'était soumis à aucune limitation particulière et les dépenses liées au dispositif croissaient de façon incontrôlée.

Aussi, le gouvernement a décidé, lors de la préparation du projet de loi de finances au titre de 2004, de mettre en place un système de programmation de l'ALT, via la circulaire UHC/IUH 1/23 no 2003-72 du 5 décembre 2003⁷.

Ainsi, à partir de 2004, apparaitront les règles qui vont, concrètement, poser les bases de l'ALT et qui régissent encore actuellement le dispositif.

1.1.2 Depuis 2004 : un recadrage nécessaire

Les principaux changements portent sur le financement, mais aussi en un contrôle plus strict, en amont et en aval, de la bonne mise en place du dispositif, en adéquation avec les consignes gouvernementales.

L'un des changements les plus importants s'est joué au niveau du financement, par la création d'un plafond départemental, basé pour l'exercice 2004 sur 90 % des prestations de l'exercice 2003. Ainsi, dès que ce plafond est atteint, il n'est plus possible de signer de conventions.

Néanmoins, en cas de besoins supplémentaires justifiés, la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) peut apporter des crédits supplémentaires.

Par mesure d'économie, les montants ALT sont modulés, en fonction des charges réelles, payées par les organismes, pour les logements, sans appliquer systématiquement les valeurs plafonds du barème.

Pour vérifier le respect de ce plafond, toute convention ou avenant doit être transmis à la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) qui, de son côté, informe mensuellement des sommes payées. Sur le même principe, un suivi des engagements et des prestations, est mis en place, mensuellement avec la CAF et bimestriellement avec la DGUHC.

⁶ Article L 851-1 du code de sécurité sociale.

⁷ Ministère chargé du logement - Circulaire 2003-72 UHC/IUH1 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

Sur le plan technique, la préférence est accordée aux organismes respectant les objectifs et les critères d'attribution de l'ALT. La priorité est aussi accordée, à ceux qui travaillent en articulation avec le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)⁸, sur l'accueil de personnes défavorisées, n'ayant pas la possibilité d'accéder, immédiatement, à un logement définitif.

Sur le plan du contrôle, l'existence d'un réel accompagnement social de proximité par les organismes, auprès des ménages accueillis, est déterminante dans le choix ou le renouvellement des conventions.

Parmi les autres points importants, un bilan annuel d'occupation des logements conventionnés est demandé aux associations. Un taux de vacance de 20 % est cependant toléré pour y faire des travaux ou pour conserver des disponibilités d'urgence. A contrario, l'occupation des logements ALT doit rester transitoire et un logement ne doit pas, en principe, être occupé plus de six mois par le même ménage.

Il est à noter qu'il existe un autre dispositif ALT ou plutôt une deuxième déclinaison du dispositif. Elle a été instituée avec la loi du 5 juillet 2000⁹, relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (ALT2). L'ALT2 précise comment les communes doivent participer à l'accueil des gens du voyage. Elle instaure la création d'un schéma départemental où les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil doivent être réalisés.

En fait l'ALT2 a peu de rapport avec l'ALT1, et bien que son cadre puisse faire l'objet de plusieurs études dignes d'intérêt, il est, à mon sens, trop éloigné des notions classiques d'hébergement et de logement d'urgence. Ainsi, dans le cadre de ce mémoire, je ne traiterai que de l'ALT1, et lorsque le terme ALT apparaîtra dans ce document, il s'agira uniquement de l'Aide au Logement Temporaire 1 telle que définie par la loi du 31 décembre 1991.

1.2 Principe et cadre de L'ALT.

Depuis 2004, le principe et le cadre de L'ALT, ont peu évolué.

L'outil ALT est actuellement l'un des systèmes d'hébergement ou de logement, les plus souples, au niveau de son cadre d'application. Cependant, il implique le respect de certains principes tant au niveau de l'accueillant que de l'accueilli.

⁸ Le PDALPD est abordé dans la deuxième partie.

⁹ Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

1.2.1 Au niveau de l'organisme d'accueil proposant de l'hébergement ALT

L'Allocation Logement à caractère Temporaire est donc une aide forfaitaire financée par le ministère chargé du logement. Elle est attribuée à des organismes gestionnaires qui s'engagent, dans le cadre d'une convention¹⁰ passée avec l'état, à offrir des places ou des logements disponibles en permanence, pour l'accueil à titre temporaire de personnes en difficulté.

Selon la définition de la Caisse d'Allocation Familiale, « *L'ALT a été créée dans le but de loger, pour des durées de séjour limitées, des personnes défavorisées en situation d'urgence : «des personnes éprouvant en raison de leurs faibles ressources ou de leurs conditions d'existence, des difficultés particulières pour accéder à un logement ou s'y maintenir » »* ».

Ainsi, tout ménage, quelque soit sa composition ou ses ressources est potentiellement éligible à un logement ALT. Et tout type de logement, que ce soit, une chambre, un appartement ou une maison individuelle peut devenir un logement ALT.

Un plafonnement qui limite la création de nouveaux logements.

En fait, plusieurs règles découlent de la circulaire du 5 décembre 2003 comme la mise en place d'une convention entre l'organisme et l'Etat pour un nombre de logements identifiés. Sachant que les crédits disponibles sont plafonnés, les créations de nouveaux logements ALT sont sujettes, soit à des dérogations accordées par la DGUHC, soit à l'arrêt d'autres conventions.

Ceci peut être un frein, à la juste répartition territoriale du dispositif.

Autre élément restrictif, les places d'un CHRS ou d'un Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) ne peuvent pas être conventionnées à l'ALT, car ces places sont financées par l'aide sociale, qui n'est pas cumulable avec l'ALT¹¹.

Une durée d'hébergement souhaitée inférieure à six mois

La durée d'hébergement n'est pas fixée réglementairement. Toutefois, le dispositif étant un accueil temporaire, la durée de résidence doit être limitée pour assurer une permanence de l'offre. La durée moyenne souhaitable ne doit pas dépasser six mois. Au delà, des solutions alternatives doivent donc être recherchées, comme le remplacement

¹⁰ Annexe 1 : exemple de convention initiale.

¹¹ Ministère chargé du logement - Circulaire 2003-72 UHC/IUH1 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

de l'ALT par une location ou une sous-location. En fait, les chiffres nationaux montrent qu'en 2012, 20,3 % des ménages sont restés plus de 6 mois contre 18 % en 2009¹².

Un choix du public souple, mais avec quelques limites

La situation de la personne ou du ménage résidant en logement ALT est soumise au respect de plusieurs conditions.

Ainsi, concernant les étrangers, « *les organismes doivent s'assurer que les personnes étrangères de plus de dix-huit ans accueillies sont en possession d'un titre de séjour en cours de validité d'une durée supérieure à trois mois ou d'un récépissé de demande de renouvellement de ce titre* »¹³.

D'autre part, les personnes accueillies ne doivent pas percevoir d'autres allocations logement de la Caisse d'Allocation Familiale. Par contre, des personnes ayant les allocations bloquées par la CAF, suite à un indu, peuvent bénéficier d'un logement en ALT. En effet, c'est l'organisme conventionnaire qui reçoit l'aide, et c'est lui qui choisit ses résidents.

L'hébergement seul ne suffit pas.

Le fait d'avoir un toit, ne doit pas être une finalité. Une démarche de réinsertion sociale doit être entreprise avec les résidents. Dans certains départements, ce peut être par le biais d'une convention avec le Conseil Général pour l'intervention d'un aidant social. L'aide à la réinsertion, peut consister à la réouverture de droits (Sécurité Sociale, inscription à Pôle Emploi, renouvellement de titres d'identité ...), à la recherche d'un logement, d'une formation ou d'un emploi.

Certains organismes se sont, ainsi, spécialisés dans l'accueil de publics spécifiques (femmes battues, jeunes coupés de leurs familles ...).

1.2.2 Au niveau du résident en ALT

Chaque structure gère son parc ALT selon ses critères, ses moyens et sa philosophie, mais quelques généralités se dégagent comme l'existence d'une « convention précaire d'occupation¹⁴ » entre l'organisme et le résident.

¹² F. Mathieu, M.J. Robert, C. Salesses et al. - « Prestations légales Aides au logement Revenu de solidarité active au 31 décembre 2012 - Caisses d'allocations familiales Métropole et Départements d'Outre-mer » par C.N.A.F Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche - Pôle Statistiques de Prestations Légales - juillet 2013 – pages 121 à 124.

¹³ Article R. 851-4 du code de la sécurité sociale.

¹⁴ Annexe 2 : exemple de convention d'hébergement pour usager.

Des règles plus contraignantes qu'en logement classique

En plus, des règles communes à tout logement comme l'entretien, l'hygiène des lieux ou le respect du voisinage ; il est en général interdit de modifier le logement, tant dans son mobilier que dans sa conformation.

Les animaux sont rarement acceptés, tout comme l'ajout d'appareils électroménagers, pour des raisons de sécurité ou de nuisance.

Dans de nombreux cas, le résident ne peut pas héberger de personnes supplémentaires ou même recevoir des invités après certaines heures. Il ne peut pas, non plus, exercer à l'intérieur de l'habitation une activité professionnelle ou commerciale.

Une assurance de responsabilité civile peut lui être réclamée.

Il peut aussi y avoir des « interdits », comme apporter ou consommer de l'alcool ou des substances illicites.

Les agents de l'organisme gestionnaire doivent pouvoir rencontrer l'occupant ; ils peuvent, même, se rendre dans le logement, en l'absence de celui-ci.

Participation ou redevance

Les revenus des résidents ne sont pas un facteur pris en compte par les textes. Tout au plus est-il question de « faibles ressources » et de difficultés à trouver un logement.

Cependant, rares sont les personnes sans aucunes ressources qui sont hébergées en ALT, car l'allocation couvre imparfaitement le loyer et les frais réels du logement. Ainsi, une participation financière est souvent demandée au résident. Le terme loyer n'est pas employé, mais plutôt le terme de redevance.

La participation mensuelle peut-être fonction des ressources, de la durée du séjour et du nombre de personnes hébergées.

Une participation supplémentaire peut être réclamée en cas de surconsommation énergétique.

Une quittance est remise lors du paiement.

Etat des lieux et caution

Comme dans une location classique, un état des lieux est réalisé à l'entrée et à la sortie du « locataire ». Les logements ALT sont, dans une grande majorité, déjà meublés par le gestionnaire et tout dégât constaté dans le logement ou sur le mobilier entraîne une retenue sur la caution.

La caution ne correspond pas à la notion classique attendue. Il paraît, en effet, difficile de demander à des personnes en grande difficulté l'équivalent d'un « loyer » supplémentaire lors de leur arrivée.

La caution correspond à une participation mensuelle supplémentaire de quelques euros (voire quelques dizaines d'euros). Cette somme est conservée par l'organisme gestionnaire à titre de caution et d'épargne obligatoire.

Si la caution n'est pas utilisée pour rembourser d'éventuels dégâts, elle est restituée à l'usager lorsqu'il quitte le logement. En plus d'un aspect pédagogique concernant l'épargne, cela lui donne un apport pour les frais correspondants à son nouveau logement.

Un projet social personnalisé

Cette convention ne gère pas que les aspects du séjour dans le logement, il y est souvent mention d'un contrat ou d'un projet personnalisé de réinsertion, auquel doit se tenir la personne hébergée.

Ce projet est élaboré avec un référent social, il vise le retour au logement de droit commun via des démarches diverses (plan d'apurement de dettes, recherches de logement auprès de bailleurs sociaux ...). Il peut aussi couvrir des aspects plus larges comme les démarches administratives, les recherches d'emploi ou de formation.

Le référent social apporte un appui à la personne, en échange, celle-ci doit rendre compte de l'avancée de ses démarches.

Résiliation du titre d'occupation

La convention d'hébergement temporaire se termine à la fin du délai prévu. Il peut arriver quelle soit prolongée.

La résiliation peut être demandée par les deux parties, en cas de non respect du règlement ou du projet social personnalisé.

De même, une résiliation peut être prononcée pour le non paiement de la redevance, l'abandon du logement ou un comportement asocial.

L'usager peut également décider de quitter le dispositif s'il trouve une autre solution de logement.

1.3 L'ALT relève-t-elle du logement ou de l'hébergement ?

Le contrat d'occupation d'un lieu d'habitation ALT, a des similitudes avec un contrat de location, mais aussi avec une convention d'hébergement telle qu'il en existe dans les CHRS.

De même, pour décrire le dispositif, j'ai employé des termes appartenant à l'hébergement et au logement. Car l'ALT présente des caractéristiques communes à l'une ou l'autre catégorie.

Pour mieux situer le rôle de l'ALT entre l'hébergement et le logement, il faut bien comprendre ce que définissent ces termes.

1.3.1 Comment se définit le logement ?

Dans un logement, l'occupant peut-être propriétaire ou locataire. Dans le secteur social, ce sera, le plus souvent, l'accès à la location qui sera recherché.

Le logement peut être loué auprès d'une personne physique ou morale, publique ou privée. Il existe des logements dits « sociaux » qui « *sont des logements construits, achetés ou améliorés avec l'aide financière de l'État, appartenant aux organismes HLM (offices publics d'HLM (Habitation à Loyer Modéré) et sociétés anonymes) ou gérés par eux. Ils sont attribués aux personnes et aux familles dont les ressources n'excèdent pas certaines limites* »¹⁵.

Le fait de louer un logement apporte certaines caractéristiques, ainsi que des droits et devoirs.

Le bail

« *La loi prévoit que le contrat de location est conclu*¹⁶ :

- *pour une durée au moins égale à trois ans pour les bailleurs personnes physiques*
- *et à six ans pour les bailleurs personnes morales.*

A la fin de la durée initiale et si le bailleur ne donne pas congé, le contrat de location parvenu à son terme est soit reconduit tacitement, soit renouvelé ».

Ce bail permet au locataire de disposer d'un droit au maintien dans le logement, tant qu'il en respecte les clauses.

C'est ce droit au maintien qui marque la plus grande différence entre l'hébergement et le logement.

Le locataire paie un loyer régulièrement. Hormis chez certains bailleurs sociaux, le loyer réel n'est pas fonction des revenus, cependant, un soutien au loyer est possible grâce aux Aides Personnelles au Logement (APL) de la CAF.

Le locataire doit souscrire une assurance habitation, et gère, le plus souvent, ses propres frais d'énergie.

1.3.2 Comment se caractérise l'hébergement ?

L'hébergement d'urgence

Toute personne se retrouvant à la rue a droit à un hébergement d'urgence¹⁷, aucune obligation et aucune condition de ressources ne sont imposées à la personne hébergée.

De ce fait, elle n'a pas de bail et ne bénéficie pas du droit au maintien dans les lieux. Il s'agit là d'un accueil temporaire, dans l'attente d'une solution plus élaborée.

¹⁵ <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N19424.xhtml>

¹⁶ « Les droits du locataire » : <http://www.droitdulocataire.fr/spip.php?article20>

¹⁷ F. GIBAUD - « Hébergement d'urgence et logement temporaire » - Les dossiers de la DGUHC – Mars 2004 – page 8.

La personne peut s'y rendre directement, où y être orientée par le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO), le 115, ou une équipe de rue.

L'hébergement d'insertion

Il se situe davantage sur la durée et sur une démarche d'insertion construite autour d'un projet mis en place avec les travailleurs sociaux de la structure hôte.

Ce projet d'accompagnement doit permettre à la personne de se réinsérer (formation, accès aux droits (Revenu de Solidarité Active (RSA), Couverture Maladie Universelle (CMU), retour vers le logement ...).

L'hébergement ne donne pas lieu à un bail mais plutôt à une convention d'hébergement qui ne donne pas droit au maintien dans les lieux, car l'hébergement est par définition transitoire et renouvelable.

La personne hébergée ne verse pas un loyer, mais peut verser une redevance, basée sur ses ressources. Ces ressources ne sont, d'ailleurs, pas un élément restrictif pour l'accueil en hébergement.

Le résident n'a pas forcément de droit aux aides au logement.

La diversité des formes d'hébergement permet de toucher des publics plus ou moins autonomes, des compositions familiales variées, et de gérer des difficultés diverses.

Le système le plus connu est le CHR, mais il y a aussi le CADA, ou l'hôtel social ou encore des placements diffus, généralement en ALT¹⁸.

1.3.3 Le Tiers Secteur

Un rapport de novembre 2012, commandé et publié par la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL)¹⁹ met en avant plusieurs systèmes situés à la frontière de l'hébergement et du logement, qui sont classés en « Tiers Secteur »²⁰.

Parmi les dispositifs présentés, certains présentent de fortes similitudes avec l'ALT.

Le logement temporaire (dispositif de logement)

Contrairement à l'hébergement, le locataire est titulaire d'un bail et bénéficie d'une garantie de maintien dans les lieux. Ceci permet au titulaire d'accéder aux Aides Personnelles au Logement de la CAF.

¹⁸ Annexe 3 : les solutions d'hébergement.

¹⁹ DIHAL, DGS et DHUP - « Etude visant à mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné dit « tiers secteur » - rapport d'étude - novembre 2012.

²⁰ Annexe 4 - Les statuts d'occupation.

En contrepartie, le locataire doit payer un loyer et assurer son logement.

Ce système quasi identique à la location de droit commun permet d'attendre d'un logement plus adapté.

Le propriétaire du logement est, généralement, une structure spécialisée dans l'hébergement / logement, qui propose, en plus du logement, un suivi social.

La sous location et le bail glissant (tiers secteur)

A la base, le principe est le même que le logement temporaire. A cette différence, que l'association, est, elle-même, locataire du logement auprès d'un bailleur social ou privé.

La personne placée dans ce logement est donc un sous-locataire.

Ce statut lui permet, cependant, de bénéficier de l'APL, ou de l'Allocation Logement (AL) si le logement n'est pas conventionné avec l'État.

Durant une période de six mois à un an, la personne est suivie, pour les démarches d'accompagnement social nécessaires à sa réinsertion.

Si cette période est probante, et que l'occupant a réglé régulièrement son loyer, le bail du logement passera à son nom, et il pourra devenir locataire à part entière de son logement. Cette option de " bail glissant " doit être spécifiée dans le contrat de location initial.

L'association perd alors tout droit sur ce logement, et doit en rechercher un nouveau, si elle désire proposer cette forme de location à un autre ménage.

Le bail glissant présente peu de risques pour les bailleurs, car l'association garantit le paiement du loyer en cas de non paiement par le sous-locataire.

Aide à la Médiation Locative (tiers secteur)

L'Aide à la Médiation Locative (AML) peut venir en complément à la sous-location.

« C'est une aide forfaitaire annuelle, financée par le ministère chargé du logement, qui rémunère cette intermédiation entre le locataire et le bailleur et accordée aux associations qui pratiquent la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées. »²¹

A cela près, le principe reste le même que pour le bail glissant

L'intermédiation locative (logement ou maintien dans le logement)

Les bailleurs sociaux ne pouvant pas, toujours répondre, dans les temps aux besoins de logements des personnes les plus défavorisées, des solutions doivent être recherchées dans le parc locatif privé.

Cependant, les propriétaires doivent recevoir des garanties vis-à-vis de leurs loyers.

²¹ F. GIBAUD - « Hébergement d'urgence et logement temporaire » - Les dossiers de la DGUHC – Mars 2004 – Page 22-23

L'Inter Médiation Locative (IML) consiste en la médiation d'une association entre le bailleur et le locataire pour garantir le paiement des loyers.

Cette solution permet donc, l'accès au logement en facilitant les locations.

Elle peut aussi servir à la prévention des expulsions locatives par l'aide au paiement du loyer.

1.3.4 La situation de l'ALT

Comme il a été démontré, auparavant, le logement et même, le tiers secteur se caractérisent par deux points fondamentaux :

- Le bail
- Le droit au maintien dans le logement.

La signature d'une convention d'occupation d'un logement en ALT peut ressembler à une forme de bail. L'absence de droit au maintien dans le logement semble indiquer que l'Aide au Logement Temporaire se situe dans le secteur de l'hébergement.

La personne en ALT est en situation d'hébergement temporaire, dans un contexte qui ressemble à du logement.

Ce dispositif paraît être une étape plus marquée vers le logement que les solutions d'hébergement ordinaires, l'étude que j'ai réalisée et que je détaille dans la troisième partie permettra de savoir ce qu'il en est.

1.4 Les chiffres nationaux de l'ALT : financement, coût et éléments statistiques

Après plus de deux décennies d'usage, l'Aide au Logement Temporaire est un élément bien implanté dans le secteur de l'hébergement. Et même en ne tenant compte que de la période postérieure à la circulaire du 5 décembre 2003²², il existe des éléments financiers et statistiques suffisants pour apprécier le dispositif. Après avoir étudié le mécanisme de son financement, il faudra appréhender ce que représente l'Aide au Logement Temporaire financièrement ; et ensuite, apprécier son rôle en tant qu'outil d'insertion, par l'étude de quelques chiffres nationaux.

1.4.1 Comment est financée l'ALT ?

Pour percevoir, l'ALT, les organismes doivent d'abord, être conventionnés par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) de leur département, qui représente l'Etat, et plus particulièrement, le Préfet. Avant la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) en 2010, c'étaient les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) qui faisaient ces conventions.

²² Ministère chargé du logement - Circulaire 2003-72 UHC/IUH1 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

« La convention fixe chaque année le montant de l'aide attribuée à l'organisme qui est déterminé de manière forfaitaire par référence, d'une part, au plafond de loyer retenu pour le calcul de l'allocation de logement définie respectivement par les livres V, VII et VIII du code de la sécurité sociale et, d'autre part, aux capacités réelles et prévisionnelles d'hébergement offertes par l'organisme »²³.

De plus, des montants plafonds sont déterminés selon les types d'hébergement et selon les particularités géographiques, par un arrêté conjoint des ministres chargés de la Sécurité Sociale, du budget et du logement.

Ensuite, il faut « calculer le montant de l'ALT, pour chaque logement ou chambre, en tenant compte des charges réelles payées par les organismes pour ce logement ou chambre. Ainsi, par exemple dans les cas de places mises gratuitement à disposition de l'organisme ou de logements qui sont propriétés de l'organisme conventionné »²⁴

Dès qu'une convention (ou un avenant) est signée²⁵, la DDCS en transmet un exemplaire aux Caisses d'Allocation Familiales de son département²⁶.

L'aide est alors versée mensuellement, à terme échu, par la CAF, aux structures conventionnées. En fait, le coût de l'ALT est financée à parité par l'État (50 %)²⁷ et les organismes de protection sociale (CNAF : 48 % et MSA : 2 %). Mais ce sont les Caisses d'Allocations Familiales qui font les versements.

Les CAF informent mensuellement, le préfet (via la DDCS) des sommes payées pour éviter que les versements dépassent le plafond fixé pour le département²⁸.

De son côté, l'organisme conventionné doit justifier de l'hébergement effectif réalisé mensuellement pour chacun de ses logements.

Enfin, la DDCS doit indiquer à la DGUHC, tous les deux mois, les montants d'engagements et les consommations effectives²⁹.

Des aides peuvent être accordées par certains Conseils Généraux pour l'aménagement des logements ou leur remise en état, ou encore pour un suivi social des personnes hébergées. Cependant, ce type d'aide n'est pas homogène, ni même existant, sur tout le

²³ Article L 851-1 du code de sécurité sociale.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Annexe 1 : exemple de convention initiale.

²⁶ Ministère chargé du logement - Circulaire 2003-72 UHC/IUH1 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

²⁷ Via la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) et le Budget Opérationnel de Programme (BOP) 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

territoire national. Dans le Pas-de-Calais, ces aides existent et leurs principes seront développés lorsque la situation du département sera abordée³⁰.

1.4.2 Le coût de l'ALT

Durant, la décennie 1993-2003, l'ALT n'étant pas plafonnée, son essor a été considérable. Pendant cette période, la progression des barèmes de l'ALT suivait la même évolution que celle des aides au logement. Ceci s'est arrêté en 2004, avec le plafonnement des conventions.

Depuis 2004, les dépenses liées à l'ALT sont quasi stabilisées : ainsi si on compare les 72,4 millions d'euros de coût du dispositif en 2007³¹, par rapport aux 74,3 millions d'euros de 2012³², la progression sur 5 ans n'est seulement que de 2,62 %.

Et encore, faut-il prendre en compte, dans ces chiffres, le fait que l'ALT a connu une revalorisation de 1,6 %³³ en 2009. Cette revalorisation est d'ailleurs la seule qu'y a été accordée par le ministère du logement depuis 2004.

1.4.3 Les données statistiques de l'ALT

Comme il a été dit dans le point précédent, avec le système de conventionnements plafonnés, les financements bougent assez peu.

Dans un fonctionnement contraint comme celui-ci, il est intéressant de regarder comment s'ajustent les autres paramètres, au fil du temps, en utilisant des chiffres nationaux de 2007³⁴ et 2012³⁵, extraits de données de la CAF.

³⁰ Dans la deuxième partie.

³¹ P. Collinet, C. Salesses, M. Tomasini - Recherches et Prévisions n° 94 - Les aides au logement : Principales évolutions des aides personnelles depuis 2002 et caractéristiques de l'allocation de logement temporaire - Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF en collaboration avec l'INSEE - décembre 2008 – Page 11.

³² F. Mathieu, M.J. Robert, C. Salesses et al. - « Prestations légales Aides au logement Revenu de solidarité active au 31 décembre 2012 - Caisses d'allocations familiales Métropole et Départements d'Outre-mer » par C.N.A.F Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche - Pôle Statistiques de Prestations Légales - juillet 2013 - Page 110.

³³ Revalorisation de l'allocation de logement temporaire - Réponse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement à la Question écrite n° 01688 de M. Jean-Louis Lorrain - JO Sénat du 14/03/2013 - page 871.

³⁴ P. Collinet, C. Salesses, M. Tomasini - Recherches et Prévisions n° 94 - Les aides au logement : Principales évolutions des aides personnelles depuis 2002 et caractéristiques de l'allocation de logement temporaire - Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF en collaboration avec l'INSEE - décembre 2008 – Page 11.

³⁵ F. Mathieu, M.J. Robert, C. Salesses et al. - « Prestations légales Aides au logement Revenu de solidarité active au 31 décembre 2012 - Caisses d'allocations familiales Métropole et Départements d'Outre-mer » par C.N.A.F Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche - Pôle Statistiques de Prestations Légales - juillet 2013 - Page 110.

Une stabilité des conventionnements qui cache des changements profonds

En 2012 ce sont 1 627 organismes qui ont été financés contre 1 689 en 2007. Cette stabilité montre que le dispositif reste toujours au niveau maximum du plafonnement. Cela indique également un succès toujours constant de ce système d'hébergement.

En 2012, la capacité d'accueil totale a été de 60 198 places pour 23 188 logements³⁶ conventionnés contre 58 409 places pour 27 688 logements conventionnés, en 2007³⁷. La capacité d'accueil s'est accrue de 3 % sur 6 ans, alors que les logements conventionnés ont diminués de plus de 16 %.

Ceci semble indiquer que la typologie des logements a subi une profonde mutation sur une période relativement courte.

Sur cette période de six ans, on assiste à une baisse de plus de 13 % du nombre de ménages ayant eu recours à l'ALT. En effet, en 2012, ce sont 88 660 ménages soit 127 061 personnes qui ont eu recours à l'Aide au Logement Temporaire, alors qu'en 2007 ils étaient 102 300 ménages, soit 147 400 personnes, à en avoir bénéficié.

Cette baisse du nombre de ménages hébergés, dans un contexte de capacité d'accueil en évolution, peut s'expliquer par un allongement de la durée des hébergements et la modification des types de logement.

Typologie des publics

Avec une baisse de 20 000 personnes hébergées, les chiffres de 2012 sont inférieurs à ceux de 2007 sur toutes les catégories. La comparaison ne pourra, donc s'apprécier qu'en pourcentage représentatif.

En 2007, 75 % des ménages sont des personnes isolées sans enfant (60 % d'hommes et 15,6 % de femmes). En 2012, cette proportion est de 80% (62,3 % d'hommes et 15,9 % de femmes). Ces chiffres mettent en valeur la fragilité des personnes face à l'isolement et à la rupture familiale.

En 2007, les familles (monoparentales ou couples) avec enfants représentent 20,7 % des ménages hébergés contre 18,6 % en 2012.

Il y a très peu de ménages en couple avec enfants : 4,4 % en 2007 et seulement 3,2 % en 2012.

³⁶ Ibidem.

³⁷ P. Collinet, C. Salesses, M. Tomasini - Recherches et Prévisions n° 94 - Les aides au logement : Principales évolutions des aides personnelles depuis 2002 et caractéristiques de l'allocation de logement temporaire - Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF en collaboration avec l'INSEE - décembre 2008 – Page 11.

En 2012, 16,2 % des personnes hébergées sont des jeunes âgés de 18 à 25 ans. Ce pourcentage est en légère augmentation par rapport à 2007 (15,2 %), mais semble marquer une évolution constante, comme peuvent l'observer les travailleurs sociaux et les professionnels de l'hébergement.

Durées d'hébergement et conditions de sortie

En 2007, plus de 50 % des ménages sont restés moins de quinze jours, Ce chiffre est passé à 40,2 % en 2012. Cette baisse de 10 % peut être appréciée de différentes façons. Soit cela signifie un accroissement des difficultés de recherches de logement durable ; difficultés pouvant être dues à la situation économique et/ou à un public plus éloigné de l'insertion. Soit, à l'inverse, un meilleur ciblage du public, en amont, a permis de mieux choisir les résidents et de libérer des places dans le dispositif.

A contrario, 12 % des ménages ont été hébergés plus de six mois en 2007³⁸, ce chiffre est passé à 18 % en 2009, puis à 20,3 % en 2012³⁹.

La solution de sortie est aussi en baisse qualitative, puisqu'en 2012, seuls 16,2 % des ménages ont quittés un ALT pour un logement durable, ils étaient un sur cinq il y a trois ans.

Ces évolutions mettent en avant les difficultés croissantes que rencontrent les ménages en difficulté. Difficultés dues à la dégradation marquée de la situation économique depuis 2008 et qui rend l'accès au logement de plus en plus difficile.

Une autre difficulté pour les associations est de pouvoir amener vers le logement, même encadré, des personnes dont les situations sont de plus en plus complexes et multifactorielles (sans ressources, problèmes de santé, problèmes de sociabilisation ...).

Que nous apprennent ces chiffres ?

En fait, ils interrogent autant qu'ils ne répondent. Pour avoir une véritable compréhension de ces évolutions, il faudrait pouvoir connaître les paramètres qui ont changé autour du dispositif et qui, de facto, ont modifié son fonctionnement.

Cette courte analyse, à partir de données statistiques venant de la CAF est intéressante pour analyser les évolutions du dispositif et peut permettre d'en apprécier les tendances. Elle ne permet pas forcément d'appréhender tous les éléments provoquant ces changements.

³⁸ Ibidem.

³⁹ F. Mathieu, M.J. Robert, C. Salesses et al. - « Prestations légales Aides au logement Revenu de solidarité active au 31 décembre 2012 - Caisses d'allocations familiales Métropole et Départements d'Outre-mer » par C.N.A.F Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche - Pôle Statistiques de Prestations Légales - juillet 2013 - Page 110.

Ceci démontre qu'une enquête statistique sans une connaissance approfondie du terrain donne des informations difficiles à interpréter.

Fort de cette constatation, lorsque que j'ai menée l'enquête sur l'Aide au Logement Temporaire dans le département du Pas-de-Calais, j'ai jouté l'approche des acteurs du terrain à l'enquête statistique.

2 Stratégie d'évaluation quantitative et qualitative de l'Aide au Logement Temporaire dans le Pas-de-Calais

Après avoir dressé un panorama social du Pas-de-Calais et de ses arrondissements, je présenterai ici, les raisons qui m'ont incité à réaliser ce mémoire sur l'Aide au Logement Temporaire dans ce département.

J'expliquerai, ensuite, comment et par quels moyens, j'ai réalisé une enquête statistique sur toutes les entrées et sorties du dispositif ALT dans le département de 2007 à 2012.

Enfin, pour que cette enquête ne soit pas qu'une suite de chiffre, il m'a paru nécessaire de rencontrer les structures proposant de l'ALT sur le département.

Pour cela, il a fallu les identifier, sélectionner les plus représentatives, les rencontrer et les auditer sur leur usage du dispositif.

2.1 Panorama social du Pas-de-Calais

Pour comprendre, le contexte de l'étude, il est important de présenter la situation géographique, économique et sociale du Pas-de-Calais.

2.1.1 Situation du Pas-de-Calais

La région Nord-Pas-de-Calais est composée de 2 Départements, Le Nord et le Pas-de-Calais dont la population représente plus de 4 millions d'habitants, soit l'équivalent de 8 départements moyens.

La région a une situation géographique stratégique au nord de l'Europe. Elle est proche de Paris mais aussi de Londres, de Bruxelles, d'Amsterdam et du Luxembourg, grâce à un réseau ferré performant (Thalys, Eurostar, TGV), mais aussi par plusieurs autoroutes, un réseau fluvial ... et bien sur le « Channel » (Ferries et Eurotunnel) et trois grands ports maritimes (Dunkerque, Calais, Boulogne).

Le Nord et le Pas-de-Calais ont beaucoup de caractéristiques communes. Ce sont des départements à la population jeune et dynamique. Leur population se concentre fortement sur les grandes villes : 94,7 % de la population vit dans des grandes aires urbaines⁴⁰ (contre 82,5 % sur le territoire national), comme Lille, Valenciennes, Arras, Lens, Calais, Boulogne...

Ces atouts, sont la contrepartie de la faiblesse de la région, qui reste encore marquée par la chute industrielle, la disparition des mines de charbon et bien sur, les différentes crises qui se succèdent depuis la fin des « Trente Glorieuses ».

⁴⁰ DRJSCS Nord-Pas-de-Calais - Panorama Statistique Jeunesse, Sport et Cohésion Sociale Nord-Pas-de-Calais 2012 – Rapport annuel – juin 2013.

Ainsi, le « carrefour de l'Europe » est aussi le carrefour des migrations clandestines. Les grandes villes concentrent l'emploi mais aussi la pauvreté. Toute la jeunesse ne fréquente pas les grandes universités, ni les prestigieuses écoles de commerce ou d'ingénierie de la région. Et beaucoup d'indicateurs sanitaires et sociaux sont alarmants.

Le Pas-de-Calais avec presque un million et demi d'habitants est le 5ème département de France, en poids démographique.

Il se caractérise par sa jeunesse (30 % de moins de 20 ans)⁴¹, une forte densité de population (219 habitants au km²), 894 communes et 7 arrondissements.

En 2010, son taux de natalité était de 13,5 pour 1 000 habitants (le taux national est de 12,8), et son indice de vieillissement (nombre de personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes de moins de 20 ans) était de 56,4 ; c'est-à-dire bien inférieur à l'indice national (68,6). A noter la part importante des familles monoparentales de 14,1 %, légèrement supérieur au chiffre national 13,7 % (chiffres de 2009).

A contrario, avec un taux de mortalité de 9,6 ‰, le département dépasse d'un point le taux national (8,6). Même si cette tendance baisse, ceci est du aux nombreux comportements « à risque » de la population (tabac, alcool, toxicomanie ...).

Dans le Pas-de-Calais, Le taux de pauvreté est plus important qu'au niveau national avec 20,4 % pour le seuil de pauvreté à 60 % alors que la moyenne nationale est de 14,1 %.

Pour la tranche de population âgée de 0 à 19 ans, ce taux est de 28,4 %⁴² (18,8 % en national).

En France, on considère comme pauvre une personne dont les revenus sont inférieurs à un certain pourcentage d'un revenu dit « médian ». Ce revenu médian partage la population en deux, autant gagne moins, autant gagne davantage. Quand le revenu médian augmente, le seuil de pauvreté s'accroît donc.

Un individu peut être considéré comme pauvre quand ses revenus mensuels, après impôts et prestations sociales, sont inférieurs à 814 ou 977 euros, en fonction du seuil de pauvreté utilisée (seuil à 50 % ou à 60 % du niveau de vie médian). Le seuil à 60 % est le plus utilisé.

En 2009, le taux d'activité de la population (rapport entre le nombre d'actifs et la population de 15 à 64 ans en pourcentage) n'était que de 66,9 %. C'est-à-dire bien inférieur au taux national : 71,9 %. D'ailleurs, le taux de chômage est également plus élevé avec 14,93 % de demandeurs d'emploi (national 11,19 %).

Le pourcentage de population couverte par le Revenu de Solidarité Active (RSA) est deux fois plus élevé que la moyenne française totale (11,2 % contre 6,3 %).

⁴¹ Ibidem

⁴² Ibidem

Enfin 10 % de la population du département est bénéficiaire de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC). C'est, là encore, bien supérieur au taux national qui est de 6 %.

2.1.2 Des inégalités territoriales

Le département du Pas-de-Calais est décomposé en 7 arrondissements (Arras, Béthune, Boulogne, Calais, Lens, Montreuil, Saint Omer).

Selon les caractéristiques sociales rencontrées, on peut considérer qu'il y a quatre secteurs marquants.

Les grandes villes côtières (Calais et Boulogne)

Elles se caractérisent par une population très jeune (Indice de jeunesse : 1,64 contre 1,33 pour le département)⁴³, qui éprouve des difficultés d'insertion (chômage, manque de formation ...).

Le territoire est composé d'un pôle urbain très dense autour de Calais et de Boulogne qui concentre 60% de la population (991 habitants au km²) et d'un espace périurbain plus diffus qui draine de plus en plus de population urbaine.

La précarisation est essentiellement localisée dans ces villes et leur périphérie : 8 500 demandes de logement social étaient en instance au 1er janvier 2011 (dont 14 % supérieures à 2 ans) avec un délai d'attente de 14 mois largement supérieur à la moyenne départementale (9,54 mois).

Sur Calais, le parc privé potentiellement indigne demeure conséquent (12 % du parc privé). Environ 25 % des logements du parc privé sont libres, d'où une grande facilité de relogement, même pour les personnes en difficulté. Cependant, le manque d'exigence va dans les deux sens.

Le secteur minier (Lens, Liévin, Hénin, Béthune)

L'ancien secteur des mines, se caractérise par la plus forte densité de population (1 099 habitants au km²) du département.

L'indice de jeunesse est l'un des plus élevés du département (1,43 contre 1,33 pour le département et 1,17 pour la France⁴⁴).

Le taux de chômage y est largement supérieur à la moyenne départementale avec une forte représentation des jeunes.

La plus forte demande sociale du département émane de l'arrondissement de Lens: 11 543 demandes de logement social étaient en instance au 1er janvier 2011, dont

⁴³ Sources Conseil Général du Pas-de-Calais - PDALPD

⁴⁴ Ibidem

37,2 % concernaient des jeunes de moins de 30 ans. A contrario, le délai d'attente moyen est de 10,79 mois, soit à peine supérieur à la moyenne départementale (9,54 mois).

Des difficultés de maintien dans le logement : l'arrondissement de Lens est le territoire qui comptabilise le plus d'assignments : 1 010 assignments en 2012, soit un tiers des assignments du département.

Le parc privé comporte un taux de logements indignes de 11 %, contre une moyenne départementale située à 9,3 %.

Arras

Arras, chef lieu du département, et sa communauté urbaine concentrent 84 %⁴⁵ de l'offre locative sociale du territoire. Le reste est surtout un secteur rural, avec quelques petites villes (Frévent, Bapaume...).

Il y avait 4 862 demandes de logement social en instance au 1er janvier 2011 dont 40 % émanaient des jeunes de moins de 30 ans. Ici le délai d'attente moyen est de 8,54 mois, soit un mois de moins que la moyenne départementale.

Néanmoins, le nombre de situations d'urgence a progressé de 57 % entre 2011 et 2012.

L'Audomarois, le montreuillois et le Ternois (Saint Omer, Montreuil, Saint Pôl)

C'est, un peu l'ensemble des zones rurales qui entourent les secteurs préalablement cités. Tous ces territoires n'ont pas tout à fait les mêmes caractéristiques, mais ils ont en commun d'être peu accessibles aux personnes défavorisées. Ils ne sont, malgré tout, pas exempts de poches de pauvreté.

Leur densité de population est très faible : 58,7 habitants au km² contre 219 pour le département. Ces territoires possèdent un ou deux pôles urbains, autour de petites villes comme Saint Pôl sur Ternoise, Montreuil, Hesdin ou Saint Omer. Le reste est composé d'espaces ruraux. Cependant, 10,2 % du parc privé est vieillissant et peut être considéré comme indigne et comme source de précarité énergétique.

Les problèmes sociaux sont moins visibles que dans les villes, car plus difficile à détecter.

L'accompagnement social se caractérise par une forte mobilisation de l'AML (10.3 % des AML du Pas-de-Calais⁴⁶).

2.1.3 La politique d'hébergement et de logement dans le Pas-de-Calais.

Sur le logement / hébergement, les deux acteurs majeurs du Département sont la Préfecture et le Conseil Général.

Le Conseil Général a découpé le département en 9 secteurs d'intervention avec une forte thématique sanitaire et sociale. Ces 9 secteurs reflètent une réalité plus actuelle du Pas-

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ Ibidem

de-Calais, mais ne s'articulent pas forcément avec les 7 sous-préfectures. Ces différences d'appréciation du territoire ne simplifient pas les actions convergentes entre l'état et le Département.

Le département du Pas-de-Calais (tout comme celui du Nord), ayant une population supérieure à 400 000 habitants, dispose d'une Direction Départementale de la Cohésion Sociale. La DDCS, sous la direction de la préfecture, est l'acteur départemental de l'Etat pour les problèmes liés à l'hébergement et au maintien (ou au retour) dans le logement.

En plus du Conseil Général, d'autres acteurs sont amenés à collaborer avec la DDCS du Pas-de-Calais sur cette thématique. En premier lieu, se trouve la Direction Départementale du Territoire et de la Mer (DDTM) pour son rôle essentiel sur le parc locatif social, ensuite viennent : la Caisse d'Allocation Familiale, les bailleurs sociaux, les associations d'hébergement et d'insertion. L'Agence Régionale de Santé (ARS) (et sa délégation Territoriale) peuvent aussi intervenir pour les diagnostics d'insalubrité.

La Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) a également un rôle important sur les politiques d'hébergement et de logement, puisque les enveloppes budgétaires du BOP 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » sont ventilées au niveau régional.

La DRJSCS⁴⁷ a d'ailleurs mis en place un plan ambitieux de refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement : « un logement d'abord », en référence au plan national du Logement d'Abord.

Cette refondation s'appuie sur :

- Les Plans Départementaux d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (PDAHI)
- Le rôle prioritaire du Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO)
- L'efficacité du Droit Au Logement Opposable (DALO)
- Le développement d'une offre de logements adaptés : maisons relais, l'intermédiation locative....
- La mise en place d'OSIRIS : outil logiciel d'observation régional des publics accueillis dans les dispositifs de veille sociale (115, SIAO ...).

Plus de 85 millions d'euros ont été consacrés, à ce plan, en 2010, dans le Nord Pas-de-Calais. Ainsi, depuis 2005, les capacités d'accueil de la région ont pu être augmentées de 32%, passant de 4 452 places à 5 878 en 2010.

⁴⁷ Sources DRJSCS Nord-Pas-de-Calais

Cependant, ces aides ont plutôt profité au Nord ; par exemple, le taux d'équipement en place d'hébergement pour 1 000 adultes de 20 à 59 ans est de 3,9 ‰ pour seulement de 1,3 ‰ dans le Pas-de-Calais (1,8 ‰ en national).

Actuellement, le département dispose de 1 027 places d'hébergement, dont 911 en CHRS (dont 91 en urgence, 126 en stabilisation, 810 en insertion).

Son parc social locatif est de 151 624 logements, dont 64 449 logements collectifs, et son taux de vacance de 3,1 % est dans la moyenne nationale. Le taux de ménages bénéficiant de l'Allocation Logement est de 60,2 ‰ contre 49,2 ‰ au niveau national.

Parmi les outils départementaux de la politique du logement et de l'hébergement, on trouve le Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion des personnes sans domicile (PDAHI) et le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD).

Le Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion des personnes sans domicile (PDAHI)⁴⁸

Le PDAHI⁴⁹ organise la planification territoriale de l'offre d'hébergement dans la perspective de l'accès au logement. Piloté par l'Etat, ce plan s'articule avec « la Stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abris ou mal logées 2009-2012 ⁵⁰».

Le PDAHI a trois objectifs stratégiques :

- Prévenir la mise à la rue,
- Mettre en place un service public de l'hébergement et de l'accès au logement,
- Réorienter la prise en charge sociale des personnes en difficultés en privilégiant les actions facilitant l'accès au logement.

Ce plan couvre l'ensemble des places d'hébergement faisant l'objet d'une convention avec l'Etat, ainsi que leurs conditions d'hygiène et de confort, leurs services d'accompagnement social. Il couvre également l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté, de même que les différentes composantes du dispositif de veille sociale.

⁴⁸ Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville - Circulaire DGAS/LCE 1A/2009/351 du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement.

⁴⁹ L'article L 312-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles

⁵⁰ Benoist APPARU - Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement - Benoist APPARU, secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme - 10 novembre 2009.

Le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)⁵¹

Basé sur un copilotage Conseil Général / Etat, le PDALPD⁵² vise à définir, dans le département et pour une période donnée (minimum 3 ans) les objectifs et les moyens devant permettre aux personnes en difficulté:

- d'accéder à un logement décent ou indépendant ou de s'y maintenir
- de disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques

Il s'agit donc d'un cadre d'action qui s'impose aux acteurs qui œuvrent contre l'exclusion par le logement : bailleurs publics ou privés, collectivités locales, associations, CAF, Action Logement, Mission Locale, opérateurs...

La mission du PDALPD est de garantir le droit au logement en agissant sur la prévention des expulsions, l'habitat indigne, la précarité énergétique, les dispositifs d'accompagnement social, la production d'une offre de logements adaptés, la politique réservataire (contingent préfectoral), le Fonds Solidarité Logement (FSL).

Le PDAHI, a été élaboré en cohérence avec le PDALPD en vue d'une fusion des deux Plans en 2014. Cette logique permet d'assurer la continuité des parcours d'insertion des personnes vers le logement.

2.1.4 Les aides accordées par le Conseil Général

Le Pas-de-Calais fait partie des départements qui bénéficient d'aides spécifiques, accordées par le Conseil Général, sur l'Aide au Logement Temporaire.

Dans le cadre du PDALPD⁵³, les demandes d'agrément et d'extension de logements ALT sont examinées conjointement par la DDASS et les services du Conseil Général.

Ces aides qui s'inscrivent dans le cadre du Fonds de Solidarité Logement (FSL)⁵⁴ sont au nombre de deux :

- Le Forfait Annuel Logement (FAL)
- Le Fond d'Acquisition de Mobilier des Logements d'Urgence (FAMLU).

Le Forfait Annuel Logement (FAL)

Le Forfait Annuel Logement a pour but de financer les coûts supplémentaires supportés dans le cadre de la gestion des logements temporaires (ALT).

⁵¹ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

⁵² Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées

⁵³ DDCS du Pas-de-Calais - Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion du Pas-de-Calais 2010-2012 - octobre 2010.

⁵⁴ Conseil Général du Pas-de-Calais - Règlement intérieur du Fonds Solidarité Logement - Juin 2009.

Cette aide est versée aux organismes ayant obtenus un agrément ALT par la DDCS.

Le nombre de FAL par organisme ne peut excéder 30.

Le FAL se décompose en deux parties :

- 473,06 € pour la partie gestion locative,
- 1 287,53 € pour le suivi des familles.

L'objectif du FAL est de conduire les bénéficiaires au terme d'un parcours, passant par le logement d'urgence, à un logement autonome classique.

Le personnel mobilisé pour l'accompagnement de la famille doit avoir une expérience dans le domaine du logement, et les qualifications requises pour assurer un suivi social.

Cette exigence constitue un critère d'appréciation au moment de l'examen de la demande d'agrément ou de la demande d'extension.

Le Fond d'Acquisition de Mobilier des Logements d'Urgence (FAMLU)

Cette aide permet aux associations de renforcer le dispositif des logements d'urgence en complétant les financements alloués dans le cadre du FAL et du Fonds de garantie de dégradations des Logements d'Urgence (FLU).

Il s'agit de permettre aux associations accueillant des familles au titre des logements d'urgence de s'équiper en mobilier de collectivité ou de remplacer le mobilier vétuste.

Pour être éligible à cette aide, la structure doit être agréée au titre de l'ALT et conventionnée au titre du FAL.

Le FAMLU est utilisé pour l'achat de mobilier pour les logements. Ce peut être du mobilier (lit, sommier, armoire, table ...) ou de l'électroménager (réfrigérateur, gazinière, plaques électriques). Pour ce faire, l'association fournit d'abord un devis pour obtenir un accord de principe. La subvention est versée après envoi de la facture définitive par l'organisme.

Le forfait ne peut excéder 75 % du coût du mobilier dans la limite fixée ci-dessous :

CHAMBRE : Type 1	1 040,00 €
Type II / Type III	2 515,00 €
Type IV / Type V	3 247,00 €

Ainsi, l'association doit financer, au moins 25 % des frais, voire plus, si les frais dépassent les barèmes.

Le dispositif ne peut être saisi pour un même logement avant l'expiration d'un délai de 5 ans. Dans la pratique, cette aide est surtout demandée par les grosses structures qui disposent de plusieurs logements. La majorité des logements ALT sont proposés avec un ameublement de base.

2.2 Pourquoi et comment organiser une enquête sur l'Aide au Logement Temporaire ?

Je présente ici, les raisons qui m'ont incité à travailler sur l'ALT, les pistes de réflexion qui me sont apparues et comment j'ai voulu organiser cette enquête.

2.2.1 Genèse du projet

J'ai effectué mon stage d'exercice professionnel à la Direction Départementale de la Cohésion Sociale du Pas-de-Calais, au sein de la Mission Inclusion, Prévention des Discriminations (MIPD). Les actions de ce service sont fortement axées sur l'hébergement et sur le logement.

Lors de ce stage, il m'a été proposé de réaliser une évaluation statistique du dispositif d'Aide au Logement Temporaire sur la période couvrant 2009 à 2012⁵⁵, sur le département du Pas-de-Calais.

Avec l'œil candide d'un intervenant extérieur, j'ai très vite été étonné par la différenciation marquée entre les thématiques de l'hébergement et du logement ; entre l'urgence de l'hébergement et la stabilisation du logement. Cette dichotomie se rencontrant même, au niveau de l'organisation du service, avec un pôle Logement et un pôle Hébergement.

Pourtant, il paraît logique qu'une personne en difficulté, aille de l'un vers l'autre, et dans les deux sens. D'ailleurs, les structures d'accueil et d'insertion proposent, à leurs résidents, des parcours individualisés alliant les deux notions.

Aussi, en étudiant le principe de l'ALT, j'ai été séduit par le lien qu'elle pouvait créer entre l'hébergement et le logement et j'ai accepté de réaliser cette étude pour le service.

Au fur et à mesure, de mes recherches, j'ai réalisé que cette enquête et ce thème pouvaient faire le sujet d'une étude beaucoup plus poussée.

Le travail que je présente ici, s'appuie, donc, partiellement, sur une demande de la DDCCS du Pas-de-Calais. L'étude a été approfondie et j'y ai ajouté des visites sur site et des rencontres avec plusieurs associations qui utilisent l'ALT.

Ce projet a été supervisé par mon maître de stage, Monsieur Jacques Grandamme, Inspecteur chargé de la politique Hébergement-Logement et par Madame Marie-Christine Bonnel, Inspectrice principale, puis par sa remplaçante Madame Isabelle Dumez, responsable du Pôle MIPD.

2.2.2 Un apport professionnel indéniable

Durant, les périodes de stage, j'ai pu constater, à quel point, les associations sont liées à la DDCCS, puisque celle-ci budgétise, valide et contrôle toute demande concernant l'ALT.

⁵⁵ La première partie de stage a eu lieu en novembre 2012

Ainsi, les associations, sont, de facto, en relation étroite avec la DDCS, pour l'ALT ou pour d'autres dispositifs d'hébergement logement (maisons relais, CHRS ...).

Par ces contacts fréquents, ces organismes apportent à la DDCS, une connaissance approfondie de leur public, et de l'environnement social de leur secteur géographique. Les interlocuteurs principaux de ces structures, sont les Inspecteurs de l'Action Sanitaire et Sociale (IASS).

L'enquête et l'analyse de ses résultats pourront apporter à la DDCS et à ses partenaires (associations, Conseil Général...), les informations nécessaires pour améliorer le dispositif. L'analyse du parcours des usagers, permettra d'agir plus efficacement, en amont ou en aval de la période d'hébergement ; voire de déterminer de nouveaux besoins pour des populations précises.

2.2.3 Comment est perçu le dispositif ALT dans le département du Pas-de-Calais ?

Beaucoup d'acteurs de l'hébergement, dont la DDCS, sont convaincus qu'il existe des dysfonctionnements dans l'usage de l'ALT. Les critiques les plus courantes du dispositif concernent des excès de durée ou d'inadéquations entre logement et public.

Les séjours en ALT sont-ils trop longs ?

La Circulaire 2003-72 UHC/IUH1 du 5 décembre 2003 précise « *Vous veillerez aussi à ce que l'occupation des logements à l'ALT soit bien à titre transitoire. En effet, un ménage n'a pas vocation à rester dans un logement ou chambre conventionné à l'ALT au-delà d'une période de six mois en moyenne. Pour que l'occupation n'excède pas cette durée, des solutions alternatives doivent donc être recherchées.* »⁵⁶

Certains séjours seraient beaucoup trop longs, dépassant les six mois et s'étalant parfois sur plusieurs années. Ce qui compromettrait la fluidité du dispositif.

Pour cette question, l'enquête peut permettre, non seulement, de déterminer la réalité du terrain, mais également de donner des éléments de réflexion pour procéder à une meilleure ventilation des logements.

Le nombre de logement ALT augmente-t-il continuellement ?

Il est avéré que le nombre de logement en ALT, dans le Pas-de-Calais a progressé de 27 % entre 2005 (635 places) et 2007 (928 places). Cette tendance continue-t-elle ? Quelles en sont les causes ?

⁵⁶ Ministère chargé du logement - Circulaire 2003-72 UHC/IUH1 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

Des logements sont-ils sous-occupés ?

Beaucoup de logements ne seraient pas occupés parce qu'ils ne correspondent plus à la composition familiale qui compose la demande. Là encore, l'enquête peut confirmer, ou infirmer cette tendance.

Si les faits sont avérés, à quoi est due cette inadéquation ?

Des logements sont-ils occupés par des publics sans aucunes ressources ou trop éloignés du retour au logement ?

Parmi ces personnes il y aurait des jeunes de moins de 25 ans, sans ressources et des Sans Domicile Fixe (SDF).

Ce point est à étudier, notamment pour vérifier s'il y a une réelle augmentation de la précarité chez les plus jeunes.

« Quel est l'état du dispositif d'Aide au Logement à caractère Temporaire dans le département du Pas-de-Calais ? »

Afin de déterminer si ces faits étaient fondés, fictifs ou juste extrapolés à partir de quelques contre-exemples. Pour affirmer ou infirmer ces assertions, identifier les dysfonctionnements et les points à améliorer, il m'a fallu obtenir de façon irréfutable, une image réelle de la situation du dispositif sur plusieurs années.

2.2.4 Quelle méthodologie employer ?

Pour ce faire, j'ai décidé de réaliser une enquête exhaustive sur les 874 logements ALT disponibles dans le département du Pas-de-Calais, pour la période comprise entre 2007 et 2012.

Pourquoi choisir 2007, alors que la commande initiale était de démarrer en 2009 ?

En fait, je dispose de données, allant jusqu'à 2004, période correspondant à la montée en charge du dispositif dans le département. Une enquête avait déjà été réalisée sur la période couvrant 2005 à 2007⁵⁷, et il semblait intéressant de pouvoir lier les deux enquêtes pour mieux étudier l'évolution des données. D'autre part, 2007, marque une période de stabilisation du nombre de logements ALT.

Comme les données chiffrées seules, n'expliquent pas tout ; j'ai voulu la doubler d'une série d'entretiens sur site, auprès d'une dizaine d'organismes proposant ces hébergements.

⁵⁷ D. ROBILLARD, DDCS du Pas-de-Calais - Enquête Evaluative : 2005-2006-2007 sur l'Allocation Logement à Caractère Temporaire - Juillet 2009.

Pour le choix de ces associations, je me suis appuyé sur les connaissances de Madame Robillard, qui travaille sur l'ALT depuis plusieurs années.

Cette double enquête offre l'opportunité de connaître les taux d'occupation des logements disponibles dans le dispositif ALT, et surtout leur évolution dans le temps.

De plus, une analyse exhaustive de tout un dispositif à l'échelle départementale est une occasion exceptionnelle de recueillir d'autres informations.

Une meilleure identification du public (prioritaire, évolution de situation) devient possible, avec une analyse plus fine de la composition familiale, de la famille monoparentale à la famille nombreuse. Il est ainsi possible de déterminer si les personnes de moins de 25 ans en difficulté sont en augmentation, comme semblent l'indiquer les observations des acteurs de la réinsertion.

Etudier l'évolution sur six années (de 2007 à 2012) permet de disposer d'un historique des personnes hébergées, mais aussi de l'usage de l'ALT :

- Quels sont les organismes qui orientent sur le dispositif ?
- Quels événements amènent à se retrouver sans logement ?
- Quelle est la durée des hébergements ?
- Quelles sont les orientations ou les solutions de sortie du dispositif ?
- Quelles sont les ressources financières des résidents (RSA, aides diverses).

L'analyse des résultats peut apporter à la DDCS et à ses partenaires (associations, Conseil Général...) des informations importantes sur

- La connaissance des publics concernés.
- Le parcours des usagers.
- Les pratiques des acteurs de l'ALT sur le terrain.
- La confirmation ou l'infirmité d'éventuels dysfonctionnements.

Et ainsi

- D'améliorer le dispositif.
- D'agir plus efficacement, sur le parcours vers et dans le logement.
- De déterminer de nouveaux besoins pour des populations précises.

2.3 Approche quantitative : enquête exhaustive et collecte des données

Je développe ici la stratégie d'approche quantitative que j'ai utilisée pour collecter les données, ainsi que la méthode et les outils que j'ai utilisés pour traiter ces informations.

2.3.1 Les états mensuels d'occupation

Chaque mois, les organismes gestionnaires transmettent un état mensuel d'occupation des logements ALT à la DDCS⁵⁸. Ce document sert à vérifier l'utilisation effective des logements et permet de calculer les taux d'occupation pour le versement des financements par la Caisse d'Allocation Familiale.

L'état mensuel d'occupation reprend toutes les entrées et sorties du mois. Il donne aussi des informations sur

- L'âge des personnes (par les dates de naissances).
- La composition familiale (famille monoparentale, famille nombreuse...).
- Leurs ressources financières (RSA, chômage ...).
- Les dates d'entrée et de sortie du logement.
- L'origine de leur orientation (organisme instructeur).
- La raison de leur orientation en ALT (motifs d'admission, séparation, expulsion ...).
- Leur orientation à la sortie du dispositif ALT ? (Logement, retour dans la famille...).
- Le nom et les coordonnées de l'organisme instructeur.
- L'adresse du logement et son type (T1, chambre ...).

A l'origine, ces états ont été saisis sur une application Access, réalisée par le service informatique et appelée « ATL Aide Temporaire au Logement »⁵⁹. Mais, depuis quelques années, les états sont simplement rangés dans des dossiers, faute de temps.

2.3.2 Mise en forme de l'enquête statistique

Pour démarrer mon enquête, je disposais, donc d'un logiciel de gestion de base de données encore performant, et de centaines d'états saisis ou sur papier couvrant une période potentielle comprise entre 2005 et 2012. Le seul élément gênant, était de savoir quand et comment, je pourrai saisir les centaines de dossiers en attente. Heureusement, Madame Bonnel, la responsable du service a placé un agent à la saisie de ces états ; ce qui a donné une base de données complète de 6 279 dossiers pour mes analyses.

Comme je l'ai indiqué précédemment, j'ai réduit mes analyses à la période comprise entre 2007 et 2012.

Les items étudiés ont été les suivants :

- Le taux d'occupation.
- Le profil des personnes hébergées.
- L'âge du chef de famille.
- La durée moyenne de séjour.
- La catégorie des ressources.

⁵⁸ Annexe 6 – Etat mensuel d'occupation.

⁵⁹ Annexe 7 – Logiciel ATL

- L'organisme orientant vers le dispositif ALT.
- Les motifs d'admission.
- La situation des personnes à la sortie.

Cela m'a fourni une image réelle de la situation du dispositif pour cette période avec les taux d'occupation des logements et leur évolution dans le temps, ainsi qu'une meilleure identification du public (prioritaire, évolution de situation).

Tout au long de sa réalisation, l'étude, l'analyse et l'avancée du rapport ont été soumis à mon maître de stage ainsi qu'à la responsable du pôle social de la DDCS.

Les éléments contenus dans ces documents devraient pouvoir servir à orienter les prochaines années du dispositif Aide au Logement Temporaire.

2.4 Approche qualitative : enquête auprès des acteurs de terrain

Où j'explique comment j'ai choisi les associations et structures à rencontrer, et comment ont été organisés les entretiens.

2.4.1 Le choix des organismes

En complément d'une l'enquête statistique exhaustive assez lourde, j'ai souhaité rencontrer sur site, des structures et associations représentatives du département.

J'ai été accompagné dans le choix de ces associations par Madame Robillard, chargée du dispositif ALT, qui possède une très bonne connaissance des acteurs de l'ALT, puisqu'elle travaille avec eux depuis de nombreuses années. Avec ses conseils, nous avons déterminé une liste de neuf structures réparties sur les différents arrondissements du département.

En plus, de leur ventilation géographique, ces associations ont été ciblées par rapport à des particularités spécifiques. Ces particularités peuvent être dues à leurs missions d'origine (aide alimentaire, hébergement, logement, insertion professionnelle, soutien jeunesse ...), aux publics ciblés (tout public, jeunes, personnes expulsées, femmes ...), à leur organisation (complexe, en réseau, degré d'efficacité...).

Finalement, le choix s'est porté sur neuf structures : une sur l'Arrageois, trois sur le secteur côtier (Calais et Boulogne), quatre sur le secteur minier (Lens, Liévin, Béthune), une en zone plutôt rurale (Saint Omer)⁶⁰.

2.4.2 Le questionnaire

Les entretiens ouverts et peu directifs, n'ont pas été prévus pour un traitement statistique de données. Une part importante a été laissée à l'observation directe ; en général, par

⁶⁰ Annexe 5 – Liste des structures visitées

une visite, mais parfois par des rencontres avec des personnes hébergées dans des logements ALT.

J'ai pris rendez-vous avec les responsables ALT des structures sélectionnées pour m'entretenir avec eux selon un questionnaire très court de huit questions dont voici le contenu :

- Présentation de la structure et de son histoire.
- Qui oriente les personnes sur le dispositif ALT ?
 - Est-ce le SIAO (Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation) ?
 - La structure elle-même ?
 - D'autres intervenants ? (Maison de Solidarité, CCAS ...)
- Comment s'organise l'entrée en ALT ?
 - Commission d'attribution ?
 - Liste d'attente ?
- Quel est votre public ALT ?
 - Ce public correspond-il à votre vision du dispositif ?
 - Dans le cas où la structure gère un dispositif assez proche (ex Résidence Sociale), je lui demande ses critères d'orientation vers un dispositif plutôt qu'un autre.
- Qui parmi votre personnel s'occupe de l'ALT ?
 - Employés ou Bénévoles ?
 - Quelle est leur qualification ?
- Comment s'organise le suivi social des résidents ?
 - Par un travailleur social ? Précisez ?
 - Par des visites ? Des contacts téléphoniques ?
 - A quel rythme ?
- Y a-t-il un suivi à la sortie ?
- Percevez-vous d'autres aides pour le dispositif ALT
 - de la part du Conseil Général, de la CAF ?

Ces visites ont été, également, l'occasion de collecter les documents suivants :

- Le rapport d'activité 2012.
- La convention d'hébergement avec l'utilisateur.
- Le règlement d'hébergement.

L'étude de ces documents a été un complément important à l'analyse des questionnaires, notamment pour les aspects, non évoqués durant les entretiens.

J'ai volontairement choisi d'élaborer un questionnaire très court et très ouvert pour que les personnes s'expriment librement et de façon peu cadrée. Ce principe, même s'il est un peu plus long, permet, par le biais d'exemples ou d'anecdotes de mieux appréhender la philosophie de l'association.

De même, certaines questions sont volontairement redondantes avec les analyses que j'avais déjà réalisées ; non pas, pour voir si les personnes se contredisent, mais plutôt, pour approfondir les résultats de ces analyses. Ce que je ne pouvais pas faire à partir de mes sources « papier ».

L'autre avantage de ces rencontres sur site est d'ordre plus professionnel ; il m'a permis de mettre des visages sur des noms, de comprendre l'état d'esprit de chacune de ces associations, ainsi que leur culture et leur sensibilité. En m'inspirant du principe des rencontres de « courtoisie », qui ne sont pas toujours faciles à réaliser, faute de temps, dans le cadre de l'activité professionnelle.

3 Comment et avec quels résultats, l'Aide au Logement Temporaire est-elle utilisée dans le Pas-de-Calais ?

Une fois que les états mensuels d'occupation ont été enregistrés sur l'application ATL, les requêtes statistiques ont pu être réalisées. Les données obtenues peuvent être présentées et mises en comparaison avec les chiffres nationaux. Elles vont enfin permettre d'affirmer ou d'infirmer les idées reçues sur l'ALT.

La synthèse des rencontres avec les professionnels de l'hébergement, donnera la vision de terrain nécessaire pour mieux appréhender certaines particularités ou tendances.

A partir de ces éléments, il deviendra possible de projeter les perspectives d'évolution du dispositif, dans les années à venir, ainsi que les risques d'écueil. Cela permettra de réfléchir aux actions qui devraient être mises en place au niveau national et au niveau local pour optimiser le fonctionnement de l'ALT.

3.1 Analyse des données et représentation de l'Aide au Logement Temporaire dans le Pas-de-Calais.

L'usage de l'Aide au Logement Temporaire dans le département du Pas-de-Calais présente quelques particularités qu'il est important de présenter avant de proposer toute analyse.

3.1.1 Budget, règles et spécificités

Les crédits alloués à l'ALT dans le département ont connu une croissance constante jusqu'à 2009, pour décroître et se stabiliser autour de 1,3 millions d'Euros en 2012⁶¹.

Pour 2013, les enveloppes définitives n'étaient pas encore fixées, mais la tendance était à la stabilisation des crédits sur le modèle de 2012.

CREDITS ALT 2007 à 2012		
	ENVELOPPES ALLOUEES	CREDITS DEPENSES
2007	1 178 081.00 €	993 365.03 €
2008	1 230 521.16 €	1 202 340.66 €
2009	1 389 882.00 €	1 272 418.29 €
2010	1 319 951.00 €	1 318 233.42 €
2011	1 325 059.00 €	1 322 886.54 €
2012	1 301 643.00 €	1 319 128.63 €

La baisse des crédits est de 6,35 % entre 2009 et 2012, et de 1,77 % entre 2011 et 2012.

⁶¹ Source : Direction Départementale de la Cohésion Sociale du Pas de Calais.

D'ailleurs, en 2012, les crédits dépensés ont dépassé pour la première fois les enveloppes allouées. Ce dépassement représente 1,34 % de l'enveloppe, ce qui correspond environ à la baisse de financement.

Cet évènement est inquiétant, car il laisse à penser que certaines places conventionnées pourraient disparaître, pour retourner à l'équilibre budgétaire.

En parallèle, le nombre de ménages hébergés s'est accru régulièrement jusqu'en 2010, puis a commencé à décroître jusqu'à baisser de 5 % en 2012⁶².

Nombre de ménages hébergés						
Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012
nombre	701	815	836	875	840	831

En 2012, les associations qui utilisent des hébergements en ALT, sont au nombre de 31, elles gèrent 374 logements pour 1 046 places. Elles gèrent de 1 à 30 logements, la moyenne étant de 12, tout en sachant que la limite maximum, acceptée est de 30 habitats ALT par structure.

	2007	2009	2011	2012
Nombre de logements conventionnés	347	378	380	374
Nombre moyen de logement par association	11,56	11,45	11,87	12,06
Nombre de places effectives	949	1044	1060	1046
Nombre moyen de places par association	31,63	31,63	33,12	33,74
Nombre d'associations conventionnées	30	33	32	31

Un principe a été acté dans le département concernant le calcul du nombre de places. Il a été convenu la règle de calcul générale suivante :

TYPOLOGIE	Nombre de places retenues
Chambre individuelle	1
Chambre 2 personnes	2
Chambre + 2 personnes	2
T1	2
T2	3
T3	4
T4	5
T5	6

Treize associations gèrent plus de 15 logements ALT.

Le nombre de logements conventionnés bouge assez peu depuis quatre ans et tourne autour des 380. A un ou deux logements près, il est difficile de connaître leur nombre

⁶² Ces chiffres sont extraits du logiciel ATL, les tableaux présentés ont été réalisés par moi-même.

exact sur une période d'un an, sachant que des logements entrent et sortent constamment du dispositif.

3.1.2 Quel est l'état réel du dispositif ALT dans le Pas-de-Calais ?

Après avoir analysé les différents chiffres, et croisé les données, il apparaît que plusieurs des idées reçues sur le dispositif ne sont pas ou plus fondées.

A la lumière de la réalité des chiffres, les faits sont plutôt surprenants ; il suffit de reprendre les affirmations les plus répandues et de comparer.

Les séjours en ALT ne sont pas trop longs, mais leur durée s'allonge.

En 2012, 83,6 %⁶³ des séjours en ALT ont des durées inférieures à un an, ce qui est bien meilleur qu'en 2011 où le taux était de seulement 78 % ; meilleur aussi que le chiffre national : 79,7 %. Les placements inférieurs à 6 mois sont autour de 54 %, ce qui en fait les meilleurs depuis 2007.

L'accueil temporaire se vérifie dans la mesure où, sur une moyenne de six ans plus de 80 % des publics sont hébergés sur une durée inférieure ou égale à un an.

Ceci contredit le ressenti selon lequel les durées de séjour sont supérieures à un an ou deux ; ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas des cas dépassant plusieurs années.

En 2012, près de 16,4 % des ménages sont restés plus d'un an dans le dispositif contre 13 % en 2007, et les durées supérieures à 24 mois n'ont pas évoluées avec un taux de 2,90 %.

Toutefois, la durée moyenne de séjour s'allonge depuis quelques années et se situe autour de 7,4 mois en 2012. La durée moyenne en 2007 était de 6,8 mois. Là aussi, l'année 2011 a été marquante avec une durée moyenne de 8,4 mois, soit un mois de plus qu'en 2012. Les mauvais résultats de l'année 2011, expliquent, sûrement, cette impression de durée de séjours en grande augmentation, alors que les chiffres de 2012 sont revenus au niveau de ceux de l'année 2009. Il reste vrai, que la durée des séjours peut, selon l'environnement économique, varier sensiblement.

Loin d'être sous-occupés, les logements ont un taux d'occupation proche de la saturation.

Les taux d'occupation sont très élevés, et, dans la majorité des cas, supérieurs à 93 %. Ce chiffre augmente d'ailleurs d'année en année. Cette tendance est particulièrement forte dans les structures gérant de nombreux logements, où les taux approchent les 100 %.

Paradoxalement, ce sont dans les structures ne gérant qu'un seul logement que certains taux sont les plus bas (45 %).

⁶³ Tous les chiffres, présentés ici sont extraits du logiciel ATL.

Faut-il se réjouir d'un taux moyen d'hébergement à 93 % ? Ceci suppose que les logements sont constamment occupés, et qu'ils sont réoccupés instantanément dès qu'ils se libèrent. Ils répondent donc à une demande, et il ne paraît pas y avoir d'inadéquation. Cependant, un tel niveau d'efficacité implique la présence de listes d'attentes, et donc d'une saturation de la demande.

Le nombre de jeunes de moins de 25 ans, loin d'augmenter, est en baisse constante.

Les tableaux ci-dessous⁶⁴ montrent l'évolution des répartitions par âge du chef de famille des ménages, occupant des logements ALT entre 2007 et 2012, en valeur réelle et en pourcentage.

AGE	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inconnu	5	7	14	18	10	10
Moins de 25 ans	269	283	295	282	245	221
De 25 à 29 ans	113	129	117	136	110	103
De 30 à 49 ans	228	296	313	331	353	375
50 ans et plus	86	100	97	107	122	125
Total général	701	815	836	874	840	834

AGE	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inconnu	0.7%	0.9%	1.7%	2.1%	1.2%	1.2%
Moins de 25 ans	38.4%	34.7%	35.3%	32.3%	29.2%	26.5%
De 25 à 29 ans	16.1%	15.8%	14.0%	15.6%	13.1%	12.4%
De 30 à 49 ans	32.5%	36.3%	37.4%	37.9%	42.0%	45.0%
50 ans et plus	12.3%	12.3%	11.6%	12.2%	14.5%	15.0%
Total général	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Contrairement à ce que disent les acteurs de terrain, les jeunes de moins de 25 ans ne sont pas en augmentation, bien au contraire. Même si cette tranche d'âge représente encore plus d'un quart des résidents (26,5 %), elle a baissé de 12 % en six ans. Cependant, ce chiffre est supérieur de 10 % au taux national (16,2 %).

Par contre, la tranche des 30-49 ans s'est accrue de 12,5 %.

Alors, pourquoi, cette baisse des jeunes ? Parce que, leurs revenus ne leur permettent plus d'aborder l'hébergement en ALT. Beaucoup de ces jeunes, n'ont pas du tout de ressources, et n'ont pas droit au RSA.

A contrario, leur nombre augmente considérablement, dans les CHRS, où ils représentaient 25 % des hébergés en 2008, alors qu'ils sont 30 % en 2012. En hébergement d'urgence, 29 % des personnes ont moins de 18 ans⁶⁵.

⁶⁴ Ces chiffres sont extraits du logiciel ATL, les tableaux présentés ont été réalisés par moi-même.

⁶⁵ DREES - "Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale" – ES 2008 – Février 2012.

Les logements sont très peu occupés par des publics sans aucune ressource, mais plutôt par des travailleurs pauvres.

Les ressources sont constituées dans la majeure partie des cas, par des minima sociaux (AAH, RSA, prestations familiales ...) soit 43,3 %, cette part est en baisse de 3 % par rapport à 2007.

Les allocations diverses (aides sociales à l'enfance, Allocation jeune majeur, Fond d'aide aux jeunes (FAJ), pension alimentaire ...) ne représentent plus que 8,9 % et ont diminué de 4,6 % en six ans.

Ressources	2007	2012	<>
ALLOCATIONS DIVERSES	13.6%	8.9%	-4.6%
MINIMAS SOCIAUX	46.2%	43.3%	-2.9%
REVENUS DU TRAVAIL	36.7%	41.9%	5.2%
SANS RESSOURCES	3.6%	5.9%	2.3%

Les personnes sans ressource représentent 5,9 %, et sont en hausse de 2,3 % depuis 2007. Elles sont, malgré tout, loin de représenter une tendance forte.

Les revenus du travail qui constituent 41,9 %, soit 5,2 % de plus qu'en 2007, font presque part égale avec les minima sociaux. On entend par revenus du travail : les allocations chômage, les CDD, les CDI, les contrats aidés, les formations, l'intérim ...

Il se produit un glissement progressif de population des bénéficiaires des minima sociaux, vers les travailleurs pauvres, c'est-à-dire, un public disposant de ressources, mais présentant insuffisamment de garanties pour accéder au logement conventionnel.

3.1.3 Etude du parcours des personnes résidant en hébergement ALT.

Les données recueillies ont permis de rétablir le véritable profil d'utilisation du dispositif. Qu'en est-il des éléments intervenant, en amont et en aval dans le parcours d'hébergement ? Qui oriente vers l'ALT ? Qui sont les résidents ? Comment en sont-ils arrivés là ? Que deviennent-ils lorsqu'ils en sortent ?

Le rôle croissant des Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO).

En 2007, les Maisons Départementales Solidarité (M.D.S), antennes sociales du Conseil Général du Pas-de-Calais, appelées autrefois Unité Territoriale d'Action Sanitaire et Sociale (UTASS), étaient à l'origine de 24,4 % des admissions. Les associations œuvrant auprès des personnes défavorisées représentaient 16,7 % des orientations en ALT. Les SIAO⁶⁶ ne jouissaient pas encore de leur légitimité d'outil d'orientation et ne contribuaient qu'à 14 % aux placements dans le dispositif.

En 2012, les rôles se sont inversés, et les SIAO sont les premiers vecteurs d'orientation avec 27,2 %. Cette évolution part d'une volonté des différents acteurs de l'hébergement

⁶⁶ Il y a sept SIAO dans le Pas de Calais ; soit un par arrondissement.

de reconnaître les SIAO comme l'outil centralisateur et répartiteur des demandes d'hébergement ; cela dans le cadre du PDAHI⁶⁷.

Tableau synthétique des organismes à l'initiative de placements en ALT⁶⁸

ORGANISME DEMANDEUR	2007		2009		2011		2012	
SIAO	98	14%	96	11.5%	173	20.6%	226	27.2%
MDS (ex UTASS)	171	24.4%	180	21.5%	140	16.7%	111	13.4%
Associations	117	16.7%	152	18.2%	129	15.4%	102	12.3%
CCAS + Mission locale	85	12.1%	81	9.7%	63	7.5%	74	8.9%
Structure d'hébergement	42	6%	44	5.3%	56	6.7%	51	6.1%
Autres	188	26.8%	283	33.9%	279	33.2%	267	32.1%
Total	701	100%	836	100%	840	100%	831	100%

L'item « Autres » reste important avec 32,1 % des demandes. Il regroupe les demandes provenant des bailleurs, du service FSL, des maisons d'arrêt, ou de l'intéressé lui-même.

L'isolement reste le premier facteur d'exclusion.

Les données recueillies sur l'ensemble du département montrent que la majorité des personnes accueillies en logement en ALT sont des personnes seules. Le chiffre cumulé des personnes seules, avec ou sans enfants est de 81,2 % en 2012, soit une hausse de 3,6 % en six ans. Ce taux est en corrélation avec les statistiques nationales (80 %).

COMPOSITION FAMILIALE	2007	2012	<>
Personnes seules	64.3%	60.2%	-4.1%
Personnes seules avec enfants (de 1 à 3)	12.3%	18.9%	6.7%
Personnes seules avec plus de 3 enfants	1.0%	2.0%	1.0%
Couples seuls	11.4%	7.7%	-3.7%
Couples avec enfants (de 1 à 3)	9.3%	8.0%	-1.2%
Couples avec plus de 3 enfants	1.4%	2.0%	0.6%
non renseigné	0.3%	1.1%	0.8%

Le nombre de familles monoparentales a presque doublé, passant de 13,3 % à 20,9 % Ces chiffres démontrent l'importance de l'isolement, dans le parcours d'exclusion. La montée des monoparents semble s'expliquer par une priorisation de ces publics dans un cadre plus proche du logement, par rapports aux hébergements collectifs. Là encore, ce chiffre est dans la norme nationale (18,6 %).

⁶⁷ DDCS du Pas-de-Calais - Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion du Pas-de-Calais 2010-2012 - octobre 2010.

⁶⁸ Ces chiffres sont extraits du logiciel ATL, les tableaux présentés ont été réalisés par moi-même.

La perte du logement reste le premier motif d'admission devant la rupture familiale.

La perte du logement cumulée avec la rubrique SDF représente presque 64 % des motifs d'admission en ALT. Ce chiffre s'est accru de 5,2 % depuis 2007.

Dans la rubrique Rupture on retrouve 2,6 % de violences conjugales (+ 1 % en six ans).

Motifs d'admission en ALT	2007	2012	<>
Expulsion / perte du logement	46.9%	50.4%	3.5%
Sans domicile fixe	11.7%	13.4%	1.7%
Rupture	27.2%	25.3%	-2.0%
Autres motifs	14.1%	11.0%	-3.2%

L'item « autres motifs » regroupe : l'absence de ressource, l'attente relogement, la mise en autonomie, la mutation dans autre logement ALT, le rapprochement du lieu de travail, la résiliation de bail, le surpeuplement, les troubles de voisinage, la vente du logement.

La sortie du dispositif mène majoritairement, et de plus en plus, vers le logement autonome.

Plus d'une sortie sur deux mène à un logement autonome (52,5 %), cette tendance est en augmentation de 5,1 % depuis 2007. Ce taux est d'autant plus remarquable que le chiffre national est en baisse constante et qu'il ne représente que 18,6 %⁶⁹.

Le taux de sortie sans solution (SDF, adresse inconnue) a été divisé par deux, en six ans, pour ne plus représenter que 5,8 % des sorties ; le rôle de l'accompagnement social semble être déterminant dans ce progrès.

solution à la sortie de l'ALT	2007	2012	<>
Logement autonome	47.4%	52.5%	5.1%
Autre structure d'hébergement	17.0%	10.6%	-6.3%
Solution personnelle	20.5%	22.0%	1.4%
Rupture de contrat	3.5%	3.5%	0.0%
Sans solution	11.6%	5.8%	-5.8%
Non renseigné	0.0%	5.5%	5.5%

La part de ménages retournant en structure d'hébergement est en nette baisse et semble montrer une meilleure sélection des résidents couplée à une bonne qualité de suivi social.

⁶⁹ F. Mathieu, M.J. Robert, C. Salesses et al. - « Prestations légales Aides au logement Revenu de solidarité active au 31 décembre 2012 - Caisses d'allocations familiales Métropole et Départements d'Outre-mer » par C.N.A.F Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche - Pôle Statistiques de Prestations Légales - juillet 2013 - Page 110.

Une solution personnelle a été trouvée par 22 % des familles ; ces solutions sont très variées : hébergement chez un tiers, dans la famille, retour dans le logement initial, départ dans un autre département ...

Les ruptures de contrat restent inchangées à 3,5 %.

Ces bons résultats de sortie du dispositif, démontrent que les acteurs de terrain du département utilisent l'ALT avec une grande efficacité. Ce qui renforce la nécessité de les rencontrer pour mieux appréhender leurs travaux.

3.2 L'Aide au Logement Temporaire vue par les acteurs de terrain.

J'ai réalisé neuf rencontres sur site⁷⁰, auprès de structures proposant de l'hébergement en ALT. Ces entretiens ont été réalisés auprès des directeurs, présidents ou responsables du dispositif au sein de l'association. Ils ont duré de une à deux heures et ont pu, selon la faisabilité, conduire à une visite du site, ou des logements.

Les points de vue des acteurs de terrain et leurs positionnements m'ont surpris par la diversité des usages de l'ALT.

3.2.1 Des publics variés, parfois ciblés selon la philosophie de l'association.

Les associations que j'ai auditées, ont en commun de disposer d'un grand nombre de logements : de 11 à 30, la moyenne se situant à 22 places.

A cela près, ces associations ont peu de choses en commun car leur taille, leur origine, leur objectif, leur territoire sont différents.

D'ailleurs, l'une d'entre elle ne s'occupe pas d'hébergement ; du moins, à l'origine, puisque c'est une antenne des « Restos du Cœur », qui, sensibilisée, par les problèmes de logement de certains de ses usagers, a mis en place une trentaine de logements.

Un autre facteur qui s'est révélé important est la différence des thématiques et des publics rencontrés selon les secteurs du Pas-de-Calais ; que ce soit en façade maritime ou en zone rurale peu urbanisée, ou encore dans les anciens secteurs industriels et miniers.

Des tendances conjoncturelles font que les profils des résidents évoluent. Ainsi, même si les ¾ des personnes hébergées sont seules, le nombre de famille monoparentale augmente. Toutes les associations, font aussi, remarquer que le public devient plus difficile, moins coopératif, quelque soit le type d'hébergement (ALT ou CHRS).

Certaines associations se sont clairement spécialisées pour répondre à un public spécifique : deux d'entre elles se sont spécialisées sur un public de jeunes.

⁷⁰ Annexe 5 : Liste des structures visitées pour l'enquête de terrain

Dans la première, l'âge moyen est de 22 ans, 85 % des adultes ont moins de 30 ans, dont 53 % entre 18 et 21 ans. Cette association spécialisée dans l'hébergement, est située sur Calais où la population est jeune, mais aussi en difficulté.

L'autre, se situe dans le bassin minier, elle gère un volet insertion et un volet hébergement pour les jeunes de 18 à 25 ans. Les 17 places ALT « jeunes » sont réservées à un public de jeunes célibataires ayant un projet social structuré en accord avec l'association. Le principe repose sur un système de colocation entre deux jeunes, de même sexe (dont un plus ancien) selon un principe d'émulation.

Dans les deux cas, les jeunes doivent justifier de ressources pour bénéficier de ce type de logement.

Une autre structure, sur Saint Omer (petite ville en zone semi rurale) place dans ses 11 logements ALT des personnes qui ne peuvent pas aller en CHRS car elles sont trop précarisées ou ne peuvent vivre en communauté. Il s'agit là, d'un public avec de lourds problèmes de dépendances, complètement à contrepied du public ALT habituel, que l'association doit suivre avec beaucoup de moyens. La participation financière des résidents est peu élevée, mais ce qui importe est le respect de la convention mensuelle de projet, pour le rétablissement des droits sociaux en projet avec le résident. Les $\frac{3}{4}$ des personnes sortent, dans l'année, vers le logement ou vers des baux glissants, grâce à des conventions avec plusieurs bailleurs sociaux. Il y a, malgré tout, beaucoup de dégradations dans les logements avec ce public.

Ce ciblage de public existe aussi dans une structure lensoise (non concernée par l'enquête), qui n'héberge que des femmes victimes de violence conjugales.

La durée des séjours, à une exception près, est en hausse constante depuis quelques années et se situe à une moyenne de sept à huit mois. Globalement, toutes les associations rencontrées, sont attentives à ne pas trop prolonger les durées d'hébergement. Certaines, réservent une ou deux de leurs places, pour gérer des urgences transitoires. Parmi les cas, les plus extrêmes, se trouve une personne hébergée en ALT, dans le même logement depuis 11 ans.

3.2.2 Une prise en charge et un parcours qui s'harmonisent sur tout le territoire.

De part les réponses obtenues sur le questionnaire, des tendances générales se déterminent.

Les SIAO, facteurs principaux de l'orientation des personnes sur le dispositif ALT

Dans la plupart des cas, c'est le SIAO de l'arrondissement (il y a sept SIAO dans le Pas-de-Calais, un par arrondissement) qui oriente le public vers une solution d'hébergement

ou une autre. D'autres acteurs, interviennent, comme les Maisons Départementales de la Solidarité (MDS) du Conseil Général, les CCAS, le réseau associatif ...

Ce fait est d'ailleurs confirmé par l'étude statistique.

Toutefois, à Calais, le SIAO local, semble avoir des soucis de légitimité avec plusieurs associations.

Toujours, à Calais, une association reçoit ses dossiers de « candidats » via un cabinet d'huissiers qui souhaite trouver des solutions pour les personnes qu'il doit expulser.

Des listes d'attente de plus en plus longues pour entrer dans le dispositif.

Toutes les associations rencontrées font une sélection sur les dossiers, qu'ils soient présentés par le SIAO ou par d'autres. Ensuite, selon leurs critères de recevabilité, ils font une présélection de candidats qu'ils reçoivent en entretien. Au terme, de chacune de ces étapes, le demandeur, peut être orienté sur l'ALT ou sur une autre solution : CHRS, liste d'attente, refus, autre ...

Cela conduit à l'existence de listes d'attentes pouvant dépasser la quarantaine de personnes et pouvant dépasser les six mois d'attente. L'existence, ou non, de ressources est le critère principal de recevabilité.

A noter que certaines villes du bassin minier, font pression sur les associations pour que les personnes hébergées, soit impérativement des habitants de la commune.

Un suivi social trop léger, faute de moyens.

Toutes les associations font appel au Forfait Annuel Logement⁷¹, qui est une aide spécifique du Pas-de-Calais, apportant un service d'accompagnement social supplémentaire au dispositif ALT. Dans le même esprit, toutes les associations financent une partie du mobilier de leurs logements, grâce au FAMLU.

En moyenne, ce sont deux travailleurs sociaux qui travaillent sur l'accompagnement social (souvent des assistants sociaux ou des conseillers en économie).

Selon les barèmes du FAL, un équivalent temps plein (ETP) correspond à environ 25 logements. Pour l'ensemble des structures interrogées, cela est insuffisant, et les associations qui disposent de travailleurs sociaux les envoient visiter les familles. Certaines font même appel à des bénévoles.

Les familles sont visitées, dans le logement, au minimum une fois par mois. Le plus souvent deux fois par mois. Ce nombre de visites est fonction de la complexité du dossier de rétablissement des droits sociaux en projet avec le résident. Les résidents sont beaucoup plus visités au début de leur hébergement.

Cette fréquence de visite, ne permet pas de traiter des cas complexes, ce qui, là encore, contribue à la sélection des publics.

⁷¹ Détaillé en deuxième partie.

Un bon taux de sortie vers le logement autonome.

Les taux de sorties sont en corrélation avec les statistiques, et plus de la moitié des personnes hébergées en ALT, partent vers le logement autonome (bailleur public ou privé), directement ou via un bail glissant. Deux associations ont mentionné l'usage du contingent préfectoral. Le retour en famille est le deuxième facteur de sortie du dispositif. Après la sortie, le contact est perdu, et il n'y a plus de suivi. Il est, donc, très difficile de savoir ce que deviennent les personnes.

3.3 Apports et limites de l'Aide au Logement Temporaire

Ces entretiens, couplés à l'enquête statistique, ont permis d'éclairer les tendances observées sur certains chiffres, mais aussi de mieux appréhender la grande diversité d'usage du dispositif ALT selon les particularités locales, la sensibilité de l'association et le public rencontré ou ciblé.

Le déploiement de cette enquête a mis en avant les apports et les limites du dispositif par rapport au contexte socio-économique actuel. Ce qui amène à la question suivante : l'outil peut-il encore fonctionner sous sa forme actuelle ?

3.3.1 Un outil souple, bien adapté aux politiques de terrain, mais qui commence à s'émousser

Les caractéristiques principales de l'ALT sont indéniablement, son adaptabilité et ses différentes déclinaisons possibles qui en font un outil apprécié des acteurs de terrain.

Toutes les associations interrogées, considèrent que le dispositif est une bonne étape vers le logement, voire le considèrent comme un logement transitoire.

Elles apprécient sa grande souplesse d'utilisation, qui leur permet d'y placer les personnes qu'elles estiment capables d'y résider, sans devoir solliciter des autorisations auprès d'autres organismes.

Elles précisent cependant, que le public devient de plus en plus difficile, que ce soit au niveau de l'implication dans les dossiers ou au niveau des comportements (désinvolture ou dégradation).

Tous disent, que les heures d'accompagnement social sont insuffisantes, et que le système commence à montrer ses limites. A moins, de se tourner vers un public moins difficile.

Ce qui, dans les faits, se vérifie déjà.

3.3.2 L'ALT : des succès qui cachent des faiblesses.

Les entretiens réalisés mettent en évidence que ce dispositif d'urgence est apprécié et bien maîtrisé par les acteurs locaux. L'étendue de son utilisation est parfois surprenante, par le choix des publics et des règles de fonctionnement qu'exercent les associations : publics ciblés, accord avec des huissiers, système de listes d'attente, tarifs variables ...

Malgré un large panel de logements, l'offre est inférieure à la demande.

Dans le Pas-de-Calais, l'ALT s'est stabilisée depuis 2008 avec un nombre d'environ 800 familles hébergées par an. Le système a connu une rapide croissance entre 2004 et 2007, passant de 219 à 701 familles. Avant 2004, l'ALT était un phénomène anecdotique : seuls 35 ménages en ont bénéficié en 2003.

Cependant, cette stabilisation n'est due qu'au plafonnement des crédits selon la circulaire UHC/IUH 1/23 no 2003-72 du 5 décembre 2003⁷². En effet, le taux d'occupation des logements est très élevé, les seules vacances de logement étant dues à des rénovations ou des remises en état.

D'autre part, l'existence de listes d'attentes, admises par tous les acteurs de terrain interrogés, met en évidence une offre inférieure à la demande. Ce qui mécaniquement, incite à faire des choix parmi les candidats. Parmi ces choix, la situation d'urgence ou la composition familiale sont présentés par les associations, comme étant les critères prioritaires. Cela ne doit pas faire oublier que d'autres critères, moins impératifs, sont également utilisés, comme le montant des ressources, la facilité de réadaptation, l'appartenance à la commune...

L'ALT joue bien son rôle de logement temporaire et de suivi social.

L'ALT est bien utilisé comme un logement temporaire, puisque plus de 83 % des ménages restent moins d'un an en ALT. Il est constaté toutefois une tendance à la hausse des durées de séjour, notamment au delà d'un an (16,4 %). Le rôle de l'accompagnement social contribue au respect d'un délai d'hébergement inférieur à six mois pour 55,4 % de familles.

L'enquête démontre que l'accompagnement social est exercé, majoritairement grâce aux aides (FAL et FAMLU) du Conseil Général. Cependant, ces aides sont jugées insuffisantes par les associations. Et encore, la situation serait bien plus difficile, si le Conseil Général n'avait pas prévu d'inclure ces aides dans son programme FSL.

Néanmoins, les structures qui emploient des travailleurs sociaux pour d'autres activités (insertion, CHRS ...), sont obligées de faire appel à eux, plus ou moins régulièrement, pour renforcer l'accompagnement des familles.

Un autre fait qui porte interrogation, est l'usage, par certaines associations, de bénévoles pour aider les résidents ALT. Même si la démarche de ces bénévoles est admirable, l'inquiétude vient plutôt, du manque d'information sur leur niveau d'encadrement, de formation et de responsabilité.

⁷² Ministère chargé du logement - Circulaire 2003-72 UHC/IUH1 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

Un dispositif efficient par son taux de sortie vers le logement autonome.

Bien qu'il y ait peu de retour de la part des travailleurs sociaux sur l'accompagnement social, la qualité de leur travail se traduit par de bons résultats en matière de relogement. Le taux de sortie vers le logement autonome, dans le département, concerne plus d'une famille sur deux (52,5 %) ; et les sorties sans solutions sont en baisse constante (5,8 %). Ces bons résultats montrent que l'ALT est un dispositif extrêmement utile. Ceci ne doit pas, malgré tout, faire oublier, qu'il n'y a aucun suivi réel, à la sortie du dispositif, pour savoir si ces relogements perdurent. De même, une « meilleure » sélection des résidents, en amont, ne justifie-t-elle pas ces bons résultats ?

3.4 Quelles perspectives pour l'ALT ? Quelles préconisations à suivre ?

Les résultats de l'enquête ont démontré que le fonctionnement du dispositif est très satisfaisant. Il est efficient comme outil de logement temporaire et de suivi social, et son taux de sortie vers le logement autonome est en amélioration.

Les points qui posent réflexions, sont la prolongation des durées de séjour, les contraintes financières qui pèsent sur les logements et l'accompagnement social, et la sélectivité croissante sur le choix des résidents.

Nanti de ces informations, quelles peuvent être les perspectives d'évolution de l'ALT, au niveau national et au niveau départemental, dans les prochaines années ? Vers quels publics ?

3.4.1 Au niveau national, un assouplissement du blocage budgétaire et du plafonnement des conventions serait souhaitable.

Quelles serait l'étendue actuelle du dispositif si le plafonnement n'avait pas été mis en place ? Et au-delà de son coût, quelle part de public en difficulté se trouve, de facto, en liste d'attente pour ce type d'hébergement ?

Le nombre de conventions est bloqué depuis 2004⁷³, et les allocations versées aux associations d'hébergement ALT, n'ont été revalorisées qu'une seule fois de 1,6 %⁷⁴ en 2009. Ces blocages administratif et budgétaire, sans prise en compte de l'évolution des charges et assurances inhérentes à tout logement, laissent un reste à charge de plus en plus important pour les organismes proposant de l'ALT. Ce qui finit par se reporter sur les résidents. Ceci incite les organismes à une sélection des personnes selon leurs revenus, plutôt que selon leur situation.

⁷³ Ibidem

⁷⁴ Revalorisation de l'allocation de logement temporaire - Réponse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement à la Question écrite n° 01688 de M. Jean-Louis Lorrain - JO Sénat du 14/03/2013 - page 871.

Ce fait a déjà été évoqué en mars 2013, par le ministère lors d'une réponse à un parlementaire qui l'interpelait sur ce sujet⁷⁵.

Dans cette réponse, le Gouvernement, se dit conscient de l'intérêt de l'ALT, mais souhaite néanmoins évaluer le dispositif « *en vue d'améliorer la connaissance des conditions et des modalités de mises en œuvre du dispositif mais aussi des difficultés rencontrées.*

Les conclusions de cette étude alimenteront ainsi la réflexion sur les évolutions du dispositif. Elles serviront de base pour préconiser des améliorations ou des adaptations à apporter au dispositif ALT, qui devront être discutées avec la CNAF ».

Il pourrait donc y avoir, dans les prochaines années, des changements dans la mise en place du dispositif. Dans le contexte socio-économique restrictif actuel, il est à souhaiter que ces changements ne soient pas uniquement appréciés sous un aspect d'économie budgétaire.

3.4.2 Quels sont les ajustements possibles au niveau départemental ?

S'il ne faut pas s'attendre à une évolution rapide au niveau national, qu'en est-il au niveau départemental ?

Un maintien des enveloppes budgétaires actuelles dans le meilleur des cas.

En 2012, pour la première fois, les financements des places ALT, pourtant moins élevés qu'en 2011, ont dépassé l'enveloppe budgétaire, en baisse de 1,8 %. Ce fait, s'il se répétait, pourrait menacer le renouvellement ou le remplacement de certaines places conventionnées, pour équilibrer les comptes. Ne disposant pas, à l'heure actuelle des chiffres 2013, il est difficile de faire des conjectures sur cet événement, pour savoir s'il amorce une tendance régulière de baisse des crédits, ou non.

En ce qui concerne le financement de l'accompagnement social apporté par le Conseil Général, il y a, certes, eu une légère augmentation du forfait annuel logement de 0,83 %, en 2012⁷⁶. Et, il ne devrait pas y avoir de changements pour 2013.

Financements du Conseil Général du Pas-de-Calais en rapport avec l'ALT			
dispositif	2011	2012	<>
Forfait Annuel Logement (FAL)	605 000 €	610 000 €	0,83 %
FAMLU	40 000 €	25 000 €	-37,50 %

Ainsi, s'il ne faut pas compter sur une augmentation prochaine des financements, que peut faire le représentant local de l'Etat, pour améliorer le dispositif ? Sur quels leviers, l'Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale (IASS) de la DDCS du Pas-de-Calais peut-il s'appuyer pour, au moins, garantir l'efficacité actuelle du dispositif ?

⁷⁵ Ibidem

⁷⁶ Source : Conseil Général du Pas de Calais

Listes d'attentes et sélection des résidents, une garantie d'efficacité ?

L'enquête et l'analyse des données ont démontrés que certains publics disparaissent progressivement des logements ALT comme les jeunes de moins de 25 ans ou les personnes ayant peu ou aucunes ressources.

D'autres publics deviennent prépondérants parmi les résidents ALT, comme les travailleurs pauvres qui disposent de revenus, et présentent plus de garanties d'insertion.

Les listes d'attente posent interrogation sur le nombre exacte de demandes en attente, et sur la situation présente des demandeurs.

En se basant, sur les listes observées, le nombre de personnes, réellement susceptibles d'intégrer un logement ALT, représenteraient environ 20 % de demande supplémentaires par rapport au nombre de places disponibles. Ce qui représenterait un fichier permanent de 220 à 250 ménages, majoritairement composé de personnes isolées.

Ces personnes, en attendant, sont soit hébergées chez des tiers, soit en CHRS, soit dans des logements insalubres. La liste d'attente, ne les rend donc pas forcément prioritaires, par rapport à une personne expulsée ou à la rue.

Ces listes n'ont rien d'officiel, et ne sont même pas informatisées dans la plupart des cas.

En tant que futur IASS, je n'apprécie guère ce recours à des listes ou à des sélections, qui tendent à une approche élitique et occulte du placement en ALT. Je suis obligé cependant, d'admettre que, dans les conditions de saturation actuelle de l'offre par rapport aux besoins, obliger les associations à ne plus sélectionner leur public ne peut qu'aboutir à prolonger la durée des séjours, à ralentir le taux de roulement des logements ... et à augmenter encore les listes d'attente. Une solution cependant, pourrait être « d'officialiser » ces listes et de les regrouper au niveau du SIAO d'arrondissement. Celui-ci, pourrait alors répartir les personnes, en fonction des places qui se libèrent, voire même vers d'autres solutions (bail glissant, résidence sociale).

Une opportunité ... la fusion du PDALPD et du PDAHI.

L'aide sociale de proximité est déterminante dans le choix ou le renouvellement des conventions⁷⁷. Pourtant, elle n'est pas financée pareillement sur tout le territoire français, puisque ces aides, sont à la discrétion des Conseils Généraux. Ainsi, certains départements ne disposent d'aucune aide de ce type.

Pour tous les acteurs de terrain, l'aide accordée, dans le Pas-de-Calais n'est plus suffisante pour assurer un vrai suivi social. Ceci exclut donc les ménages aux difficultés complexes de l'accès à l'ALT.

⁷⁷ Ministère chargé du logement - Circulaire 2003-72 UHC/IUH1 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).

De plus, les associations possédant des travailleurs sociaux dans leur personnel, sont obligées de les faire intervenir, en complément, auprès de leurs résidents ALT, sans disposer, pour autant de rétributions budgétaires pour couvrir le coût.

La difficulté est encore plus importante pour les petites associations qui ne disposent pas de beaucoup de logements conventionnés. Avec un 1/25^{ème} d'ETP d'intervenant social par logement, non seulement, l'action sociale sera légère, mais encore faut-il trouver les salariés prêts à signer de tels contrats de travail.

Une solution fonctionnelle pourrait consister à mutualiser l'accompagnement social de plusieurs associations sur un secteur géographique. Cette mutualisation, peut s'envisager sous forme de convention entre associations, ou avec le SIAO. Ce peut-être aussi un projet à envisager avec le Conseil Général dans le cadre du FAL ou du FSL. Cette initiative, impliquerait cependant, d'obtenir de la part du Conseil Général une augmentation budgétaire, pour que l'action ne se réduise pas à une économie d'échelle. Cette idée pourrait, s'inscrire dans le cadre de la fusion entre le PDALPD et le PDAHI, qui est actuellement en phase d'élaboration et qui devrait être mise en place fin 2014.

Cette logique de fusion des dispositifs départementaux chargés de l'hébergement et du logement est réalisée en vue de pouvoir assurer la continuité des parcours d'insertion des personnes de l'hébergement vers le logement. Parmi les nombreux publics ciblés par les actions du futur plan, se trouvent quelques unes des populations les plus vulnérables rencontrées dans les dispositifs d'hébergement et d'ALT. Parmi elles, l'accent est mis sur les personnes hébergées, menacées d'expulsion, dépourvues de logement ou en difficultés sociales et financières, mais aussi les jeunes de moins de 25 ans

La fusion PDALPD-PDAHI représente une réelle opportunité de pouvoir créer des actions faisant la passerelle entre l'hébergement et le logement. Dans ce sens, l'Aide au Logement Temporaire, qui symbolise cette liaison, me paraît être un point de départ intéressant.

Conclusion

La réalisation de ce travail est venue d'un projet qui m'a été proposé, dès le début de mon stage professionnel, par la Direction Départementale de la Cohésion Sociale du Pas-de-Calais. Ce projet consistait en la réalisation d'une enquête statistique autour de l'Aide au Logement Temporaire.

Sur ce dispositif, de nombreux exemples de dysfonctionnement circulaient, tels que des durées d'hébergement dépassant un an, des publics trop jeunes et sans ressources, ou encore des taux d'échec, relativement conséquents, à la sortie.

J'ai, de ce fait, entrepris cette tâche, avec quelques a priori sur l'ALT, pensant, par mes travaux, conforter ces assertions et contribuer à un vaste recadrage du dispositif.

Toujours, dans cette optique, j'ai choisi d'effectuer une évaluation plus poussée, avec l'idée, là encore, de pouvoir proposer de nombreuses préconisations pour corriger ces supposés dysfonctionnements.

Pourtant, assez rapidement, dès l'extraction des premières requêtes de la base de données, les chiffres obtenus laissaient penser que le fonctionnement du dispositif était satisfaisant. La suite a dévoilé que toutes ces idées préconçues étaient fausses, ou basée sur quelques cas, établis comme des généralités.

En fait, l'enquête statistique a démontré que l'ALT est un système très performant, parfaitement maîtrisé par les associations, qui s'améliore d'années en années. Un dispositif remplissant à la fois, un rôle d'hébergement temporaire, d'étape vers le logement et d'accompagnement social. Un outil considérablement efficace pour l'intégration vers le logement autonome.

Par la suite, j'ai réalisé des visites et des entretiens sur site auprès de neuf associations représentatives du département. C'est ainsi que j'ai découvert l'usage protéiforme de l'ALT, en fonction de ce que souhaitent en faire les structures.

Les résultats complets de cette étude ont été fournis à la DDCS du Pas-de-Calais. Ils représentent une centaine de tableaux et de ratios détaillés.

L'étude des textes et règlements relatifs à l'ALT, montrent que les conventionnements de logements sont plafonnés. Ce seuil imposé, fausse le principe de l'offre et de la demande ; et de facto, provoque une augmentation du niveau d'exigence des associations proposant ce type d'hébergement.

D'où l'émergence d'un public, plus proche du retour au logement, différent du public d'origine, socialement plus fragile.

Ce phénomène est d'ailleurs, renforcé par un financement d'accompagnement social insuffisamment adapté à la prise en charge des problèmes sociaux les plus difficiles.

En tant que futur Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale, dois-je m'inquiéter de ces constatations ?

Il est vrai que l'ALT y perd une part de son universalité, mais elle reste encore, un dispositif accessible.

La non-évolution du financement et de l'accompagnement social, face à un secteur locatif toujours plus onéreux, oblige les associations à demander des participations de plus en plus élevées aux personnes hébergées. De surcroît, beaucoup d'associations assurent une part de l'accompagnement social à leur frais.

Si les pouvoirs publics n'agissent pas, le dispositif finira par coûter trop cher pour les associations et pour les résidents. Les associations pourraient alors renoncer à leurs conventions, pour se tourner vers d'autres systèmes d'hébergement ou de logement, plus contraignants, mais mieux financés. Le risque serait de voir disparaître un dispositif performant, et qui est, à mon sens, indispensable dans le panel des solutions d'hébergement et de logements.

Des solutions viendront, probablement, de la fusion du PDALPD et du PDAHI. Fusion qui amènera la DDCS et le Conseil Général à collaborer plus étroitement sur le parcours vers le logement ; et l'Aide au Logement Temporaire, par son rôle de pivot entre l'hébergement et le logement demeure une étape importante de ce parcours.

Bibliographie

Textes législatifs et réglementaires

- Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.
- Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.
- Loi n° 91-1406 du 31 décembre 1991 portant diverses dispositions d'ordre social.
- Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (articles 44/45/53).
- Décret n° 93-1336 du 12 mars 1993 relatif à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, instituée à l'article L 851-1 du code de sécurité sociale.
- Décret n° 99-467 du 4 juin 1999 relatif à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées instituée à l'article L 851 -1 du code de sécurité sociale.
- Décret n°99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement.
- Décret n°2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement.
- Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.
- Arrêté du 20 décembre 2002 relatif à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et organismes gérant des aires d'accueil des gens du voyage.
- Arrêté du 28 mai 2004 sur la revalorisation des aides au logement.
- Ministère chargé du logement - Circulaire DSS/PFL/93/31 du 19 mars 1993 relative aux conditions d'attribution de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées prévue à l'article L 851-1 du code de sécurité sociale.
- Ministère chargé des affaires sociales - Circulaires DSS/PFL/94/90 du 12 décembre 1994 modifiant la circulaire DSS/PFL/93/31 du 19 mars 1993.
- Ministère chargé du logement - Circulaire DHC/HA n° 98-12 du 22 janvier 1998 relative à l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) complétant la circulaire DSS/PFL/93/31 du 19 mars 1993.

- Ministère chargé des affaires sociales - Circulaire DSS/PLF/4A/98/630 du 23 octobre 1998 relative aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.
- Ministère chargé du logement - Circulaire 2003-72 UHC/IUH1 du 5 décembre 2003 relative à la programmation de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT).
- Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville - Circulaire DGAS/LCE 1A/2009/351 du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement.
- Premier Ministre - Circulaire n° 5503 du 6 décembre 2010 relative au chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.
- Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement - Circulaire n°2012-04 du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord.
- Articles L 851-1 à 4 du Code de la Sécurité Sociale.
- Article L 312-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles.
- BOP 177 « prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables ».
- Benoist APPARU - Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement - Benoist APPARU, secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme - 10 novembre 2009.
- Revalorisation de l'allocation de logement temporaire - Réponse du Ministère de l'égalité des territoires et du logement à la Question écrite n° 01688 de M. Jean-Louis Lorrain - JO Sénat du 14/03/2013 - page 871.

Ouvrages, rapports, thèses et mémoires

- F. GIBAUD - « Hébergement d'urgence et logement temporaire » - Les dossiers de la DGUHC – Mars 2004.
- Conseil Général, DDCS du Pas-de-Calais - Plan Départemental d'Action Pour le Logement des Personnes Défavorisées 2008-2014 – réalisé en 2008.
- T.Y. JARADÉ-PIENIEK - « De l'utilité de l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées : l'exemple Parisien » - Mémoire IASS 2006-2008 – Mars 2008.
- DGAS, DGALN, DHUP - Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté - coproduction - réédition novembre 2008.

- P. Collinet, C. Salesses, M. Tomasini - Recherches et Prévisions n° 94 - Les aides au logement : Principales évolutions des aides personnelles depuis 2002 et caractéristiques de l'allocation de logement temporaire - Direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF en collaboration avec l'INSEE - décembre 2008.
- Conseil Général du Pas-de-Calais - Règlement intérieur du Fonds Solidarité Logement - Juin 2009.
- D. ROBILLARD, DDCS du Pas-de-Calais - Enquête Evaluative : 2005-2006-2007 sur l'Allocation Logement à Caractère Temporaire - Juillet 2009
- INSEE - Indicateurs sociaux Départementaux 62 - Elp 2010 - Données Rp 2009, Drees - 2010
- DDCS du Pas-de-Calais - Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion du Pas-de-Calais 2010–2012 - octobre 2010.
- DREES - "Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale » – ES 2008 – Février 2012.
- DIHAL, DGS et DHUP - « Etude visant à mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné dit « tiers secteur » - rapport d'étude - novembre 2012.
- DRJSCS Nord-Pas-de-Calais - Panorama Statistique Jeunesse, Sport et Cohésion Sociale Nord-Pas-de-Calais 2012 – Rapport annuel – juin 2013.
- F. Mathieu, M.J. Robert, C. Salesses et al. - « Prestations légales Aides au logement Revenu de solidarité active au 31 décembre 2012 - Caisses d'allocations familiales Métropole et Départements d'Outre-mer » par C.N.A.F Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche - Pôle Statistiques de Prestations Légales - juillet 2013.

Sites Internet

- «Les droits du locataire» : <http://www.droitdulocataire.fr/spip.php?article20>
- «Logements sociaux» : <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N19424.xhtml>

Liste des annexes

- Annexe 1 :** Exemple de convention initiale entre la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et l'association proposant de l'ALT.
- Annexe 2 :** Exemple de convention anonymisé entre résident et association proposant un hébergement ALT.
- Annexe 3 :** Les solutions d'hébergement (tableau extrait de Francine GIBAUD - « Hébergement d'urgence et logement temporaire » - Les dossiers de la DGUHC - Mars 2004).
- Annexe 4 :** Les statuts d'occupation (tableau extrait de « Etude visant à mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné dit « tiers secteur » » - rapport d'étude pour la DIHAL, la DGS et la DHUP – novembre 2012).
- Annexe 5 :** Liste des structures visitées pour l'enquête de terrain. Organismes ou associations proposant de l'hébergement en ALT.
- Annexe 6 :** Etat mensuel d'occupation anonymisé. Envoyé par une association proposant de l'hébergement ALT à la DDCS du Pas-de-Calais.
- Annexe 7 :** Logiciel ATL (Aide Temporaire au Logement) application réalisée sous Microsoft Access™.

Annexe 1 : convention initiale entre la DDCS et l'association proposant de l'ALT.

CONVENTION A.L.T

Entre, L'Etat, d'une part, représenté par M. le Préfet du Pas-de-Calais, et l'association «XXXX » représentée par son président d'une part. Il a été convenu ce qui suit

ARTICLE 1 : OBJET DE LA CONVENTION

La présente convention a pour objet de fixer les droits et obligations des parties.

Sa signature conditionne, pendant sa durée, l'ouverture du droit à l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées telle que prévue à l'article L 851-1 du code de la sécurité sociale (CSS) et aux articles R 851-1 à R 852-4 du même Code.

En contrepartie du versement de cette aide, l'organisme s'engage à accueillir, à titre temporaire, des personnes ou des familles défavorisées qui se trouvent sans domicile, ou nécessitant un hébergement temporaire, dans les locaux dont il dispose ou qu'il mobilise auprès de bailleurs privés ou publics.

ARTICLE 2 : DESCRIPTION DES CAPACITES D'ACCUEIL OFFERTES PAR L'ORGANISME AUX PERSONNES DEFAVORISEES

L'association certifie louer par bail, auprès de bailleurs privés et publics YYYY (+ adresse)

L'organisme peut, durant la période de validité de la convention, et sur la base d'un avenant, obtenir une modification de la capacité d'accueil prévue par la convention. Cette modification sera prise en compte dans le calcul de l'aide, dès le mois suivant la signature par le Préfet, de l'avenant proposé par l'organisme.

ARTICLE 3 : CONDITIONS FINANCIERES ET COMPTABLES

L'organisme bénéficie, pour les capacités d'accueil ainsi définies, d'une aide financière prévisionnelle d'un montant annuel maximum de euros calculé par référence aux barèmes prévus par l'arrêté interministériel en vigueur. L'aide est versée mensuellement par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) en fonction des capacités mensuelles d'accueil prévues par la convention et sur la base des justificatifs produits par l'organisme correspondant à chacun des locaux concernés, à savoir :

- les titres de propriété et les baux ou toute autre convention de location, pour les locaux en propriété ou en location ;
- toute pièce justificative, ou à défaut, une attestation sur l'honneur du représentant de l'organisme, pour les autres locaux précisant la date de mobilisation effective du local. Des vérifications sur pièces et sur place pourront être diligentées par le Préfet ou la CAF.

L'organisme gestionnaire s'engage à fournir chaque année, au Préfet et à la CAF, conformément au I de l'article R.851-6 du Code de la Sécurité Sociale, ses comptes tenus selon les normes établies par le plan comptable général. Ces documents porteront sur l'année civile. Les recettes devront faire apparaître le montant des aides perçues et leur provenance, de même que le montant des participations acquittées par les ménages (isolés ou familles) hébergés. Les dépenses devront mentionner le paiement des locaux réservés, mobilisés par l'organisme.

ARTICLE 4 : CONDITIONS D'ATTRIBUTION ET D'OCCUPATION DES LOCAUX

L'organisme s'engage à loger en priorité des personnes défavorisées au sens de la loi n°90-449 du 31 mai 1990, visant à la mise en œuvre du droit au logement, et particulièrement celles qui ne peuvent temporairement avoir accès à un logement autonome ouvrant droit aux aides personnelles au logement de droit commun (APL, ALF et ALS)

Lorsque les personnes isolées ou les familles accueillies ont besoin d'un accompagnement social, l'organisme doit s'efforcer de l'assurer, en recourant aux services sociaux de droit commun (service social départemental), aux financements de droit commun (Fonds de Solidarité pour le Logement), ou à défaut aux aides destinées à l'accompagnement d'un public particulier (personnes malades, personnes sous main de justice, service de suite de CHRS, personnes sans domicile etc...), afin d'aider les personnes à accéder aux différents droits auxquels elles peuvent prétendre, et préparer avec elles un projet de relogement.

En ce qui concerne les personnes de nationalité étrangère, l'organisme s'engage à n'accueillir que des personnes dont la validité de leur titre de séjour est supérieure à trois mois.

ARTICLE 5 : TITRE D'OCCUPATION

L'organisme s'engage à remettre à la personne ou à la famille accueillie un document indiquant les références de son logement, ainsi que celles de l'organisme mentionnant les obligations minimales qui lui incombent, notamment en ce qui concerne le respect des locaux et éventuellement son accord pour un suivi social. Ce document devra mentionner la participation financière éventuelle demandée par l'organisme.

ARTICLE 6 : OBLIGATIONS RELATIVES A LA MAINTENANCE ET A L'ENTRETIEN DES LOCAUX

Lors de la signature de la convention et de sa reconduction, le Préfet s'assure du respect des normes de salubrité prévues à l'article R 851-3 du Code de la Sécurité Sociale et de la conformité des locaux à la déclaration figurant à l'annexe 1. En cas de non conformité, soit l'aide n'est pas attribuée, soit elle est suspendue à compter du premier jour du mois civil suivant le signalement par le Préfet à la CAF.

L'organisme s'engage à maintenir les locaux en bon état d'entretien.

Le principe du logement individuel doit prévaloir. La cohabitation de plusieurs personnes dans une chambre étant à proscrire sauf situation exceptionnelle, le partage d'un logement de plusieurs pièces peut être envisagé, à condition que chaque occupant ou chaque famille ait la libre disposition de son espace privé (chambre ou ensemble de pièces). Le respect de la vie privée et de l'intimité est primordial.

ARTICLE 7 : OBLIGATIONS A L'EGARD DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET DU PREFET

L'organisme s'engage à établir, chaque année, un bilan d'occupation réalisé sur l'année civile, en recueillant, au fil de l'année, les informations figurant dans le modèle type joint en annexe 3. Ce bilan est communiqué au Préfet et à la CAF. Pour ce faire, l'organisme doit recueillir, au fil du temps, les informations anonymisées sur les personnes logées. A titre indicatif, un modèle de fiche est fourni en annexe 4. Ce bilan correspond aux données statistiques nécessaires au pilotage et au suivi de l'ALT. Le bilan de l'année n doit être rendu dans le premier mois de l'année n + 1.

Le Préfet transmet à la CAF compétente, un exemplaire de la présente convention, à laquelle est annexée la liste des locaux gérés directement, ou susceptibles d'être mobilisés par l'organisme (cf. annexes 1 et 2). Pour la reconduction de la présente convention, l'organisme doit fournir pour le 1er novembre de l'année en cours, au Préfet et à la CAF une nouvelle liste du nombre prévisionnel des locaux pour l'année à venir, détaillée mois par mois, et à partir du 31 décembre de l'année en cours :

- les comptes tels que mentionnés à l'article 3,
- le bilan d'occupation évoqué ci-dessus arrêté au 31 décembre

ARTICLE 8 : DUREE DE LA CONVENTION

La présente convention est conclue soit pour une période de douze mois débutant le 1er janvier, soit à compter du premier jour du mois suivant la signature jusqu'au 31 décembre suivant.

Elle est reconduite par avenant pour un an, sur la base de la liste prévisionnelle des locaux pour l'année à venir, mentionnée au 2^o paragraphe de l'article 7. Le montant de l'aide est calculé chaque année, en fonction des dispositions de l'article 3.

ARTICLE 9 : RESILIATION

La convention peut être résiliée par l'une des deux parties avec un préavis de trois mois.

En cas d'inexécution par l'organisme, de ses engagements contractuels ou d'une fausse déclaration faite au Préfet ou à la CAF, le Préfet, après mise en demeure par lettre recommandée avec avis de réception, peut procéder unilatéralement à la résiliation de la présente convention dans un délai d'un mois.

L'organisme, en cas d'événements exceptionnels, peut également résilier la présente convention dans un délai d'un mois.

ARTICLE 10 : CONTROLE

L'organisme est également tenu de fournir au Ministre chargé du logement ou à son représentant, ainsi qu'au Ministre chargé de la Sécurité Sociale ou à son représentant, ou aux membres des Corps d'Inspection de l'Etat toutes les informations et tous les documents nécessaires au plein exercice du contrôle de l'application de la présente convention.

Le Président de l'association

ARRAS, le
LE PREFET

Annexe 2 : Exemple de convention anonymisé entre résident et association proposant un hébergement ALT.

REGLEMENT INTERIEUR DE L'ASSOCIATION XXXX FIXANT LES DROITS ET OBLIGATIONS DES RESIDENTS

Vous devez lire attentivement ce règlement et éventuellement vous le faire expliquer avant d'y apposer votre signature précédée de la mention manuscrite : lu et approuvé.

ARTICLE 1 : Ce logement vous est proposé pour une période maximale allant du _____ au _____
Cette période ne pourra excéder 3 mois renouvelable 1 fois pendant lesquels vous devrez, avec l'aide de votre référent social, trouver une autre solution au terme des 6 mois.

ARTICLE 2 : Toutes les personnes hébergées refusant une proposition de relogement ne pourront prolonger leur durée d'hébergement.

ARTICLE 3 : Vous êtes tenus(es) d'occuper le logement exclusivement pour votre habitation personnelle et celles des personnes à charge déclarées dans la demande d'intégration.

ARTICLE 4 : Vous êtes tenus(es) d'entretenir correctement le logement : nettoyage des pièces sans oublier la gazinière, le réfrigérateur et les placards ; de plus il vous est demandé de maintenir les escaliers propres.

ARTICLE 5 : Vous avez l'entière responsabilité des personnes à votre charge et donc de leurs faits et gestes. A ce titre, il vous est demandé de prendre une « Responsabilité Civile » chez un assureur pour toute les personnes résident avec vous.

ARTICLE 6 : Vous devez respecter les règles de vie fixées par le propriétaire. Ceci comprend également le respect et l'entretien des parties communes du bâtiment que vous occupez.

ARTICLE 7 : IL EST FORMELLEMENT INTERDIT DE :

- > Héberger des animaux
- > Héberger des personnes non déclarées dans la demande d'intégration.
- > Exercer à l'intérieur du logement une activité professionnelle ou commerciale.
- > Faire des travaux de modification ou d'aménagement.
- > Introduire des matières, des objets dangereux et/ou interdits dans le logement.
- > Rentrer en état d'ébriété ou sous l'emprise de substances illicites.
- > Stocker et/ou apporter des meubles supplémentaires tels que canapé, table et chaises, buffet ...
- > Apporter des appareils électriques supplémentaires tels que : sèche linge, four micro-ondes, radiateur- électrique, congélateur, friteuse électrique. . . Pour un appareil électrique type machine à laver, la demande fera l'objet d'une réflexion et en cas d'accord de l'équipe, il vous sera demandé un supplément de 16 euros (jusqu'à 4 personnes) ou 23 euros (à partir de 5 personnes) pour les dépenses occasionnées en eau et électricité.
- > D'apposer des clous et des punaises dans les murs.
- > De faire trop de bruit (musique et/ou visite) de jour comme de nuit.

ARTICLE 8 : Le branchement d'un téléviseur, d'un DVD, d'un magnétoscope et d'un appareil radio sont autorisés.

ARTICLE 9 : Ce logement est géré par l'association XXXX qui vous héberge. Vous ne pouvez en interdire l'accès à un membre de l'équipe éducative, sous quelque prétexte que ce soit. Les membres de l'équipe sont autorisés à pénétrer dans le logement durant votre absence pour diverses raisons (travaux d'entretien, vérification de la bonne utilisation des appareils, propreté des locaux...)

ARTICLE 10 : Si vous rencontrez des problèmes, quels qu'ils soient, prenez contact avec votre référent social. Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le représentant de XXXX au éventuellement son remplaçant vous contactera.

ARTICLE 11 : Pour les personnes hébergées parce qu'elles ont fait l'objet d'une expulsion pour cause d'impayés de loyers ; le maintien dans le logement est conditionné au remboursement des dettes. Dans le cas contraire, l'association se réserve le droit de mettre un terme au contrat précaire.

ARTICLE 12 : Une participation financière vous sera demandée pendant la durée de votre séjour. Son non paiement met également fin au contrat. Elle est fixée comme suit :

- 3 euros pour la 1ere personne et 1 euro par jour pour chaque personne supplémentaire pendant 3 mois, puis
- 4 euros par jour pour la 1ere personne et 1 euro par jour pour chaque personne supplémentaire pendant les 3 mois suivants,

Cette participation vous sera demandée en début de chaque mois en cours et vous sera quittancée.

ARTICLE 13 : Une aide au relogement de 38 euros par mois vous sera réclamée de la même façon et vous sera rendue à votre départ. Toutefois, XXXX se réserve le droit de prélever sur cette somme le montant nécessaire dans les cas suivants :

- Dégâts importants.
- Impayés de la participation.

ARTICLE 14 : A votre départ et pour le jour de l'état des lieux, l'appartement devra être rendu dans un état de propreté impeccable : réfrigérateur dégivré et nettoyé, four et plaques électriques propres, sanitaires lavés ainsi que les placards, housses de matelas enlevées, sol et peinture nettoyés ainsi que les vitres.

ARTICLE 15 : Tout manquement aux articles mentionnés ci-dessus entraînera l'arrêt immédiat de votre hébergement.

ENGAGEMENT DES PERSONNES HEBERGEES

Madame, Monsieur :

Déclare(nt) avoir pris connaissance du règlement et s'engage(nt) à le respecter scrupuleusement.

Madame, Monsieur : déclare(nt) que la famille est composée de :

Le ou les bénéficiaires
(lu et approuvé)

Pour« XXXX»

LE NON RESPECT DE CES OBLIGATIONS ENTRAINERA LA RESILIATION DE NOTRE ACCORD ET DONC VOTRE EXCLUSION.

CONTRAT D'OCCUPATION CONVENTION PRECAIRE VALANT TITRE D'OCCUPATION

Entre XXXX et :

La présente convention d'occupation précaire est conclue avec l'association XXXX, Locataire en titre et gestionnaire des logements, ce qui motive son caractère dérogoire au regard des textes en vigueur et régissant le bail d'habitation.

L'occupant déclare, sur l'honneur, parfaitement remplir et connaître les conditions d'accès au logement, telles qu'elles sont précisées dans le règlement intérieur dont il a eu parfaitement connaissance et dont il a signé un exemplaire en même temps que la présente convention.

EN CONSEQUENCE DE QUOI, IL EST CONVENU CE QUI SUIIT :

XXXX met à disposition de :

Un logement sis :

En contrepartie, l'occupant paye un loyer résiduel calculé sur le montant du loyer

- 3 euros pour le premier occupant et 1 euro par jour pour les autres personnes hébergées pour la première période de 3 mois.
- 4 euros par jour pour le premier occupant et 1 euro par jour pour les autres personnes hébergées pour les 3 mois suivants

Payable d'avance et quittancé par période d'un mois

L'occupant sera tenu de respecter les dispositions du règlement intérieur dont il reconnaît avoir eu préalablement connaissance

En conséquence, l'occupant devra libérer les lieux au plus tard le :

Passé ce délai, la présente convention n'aura plus cours.

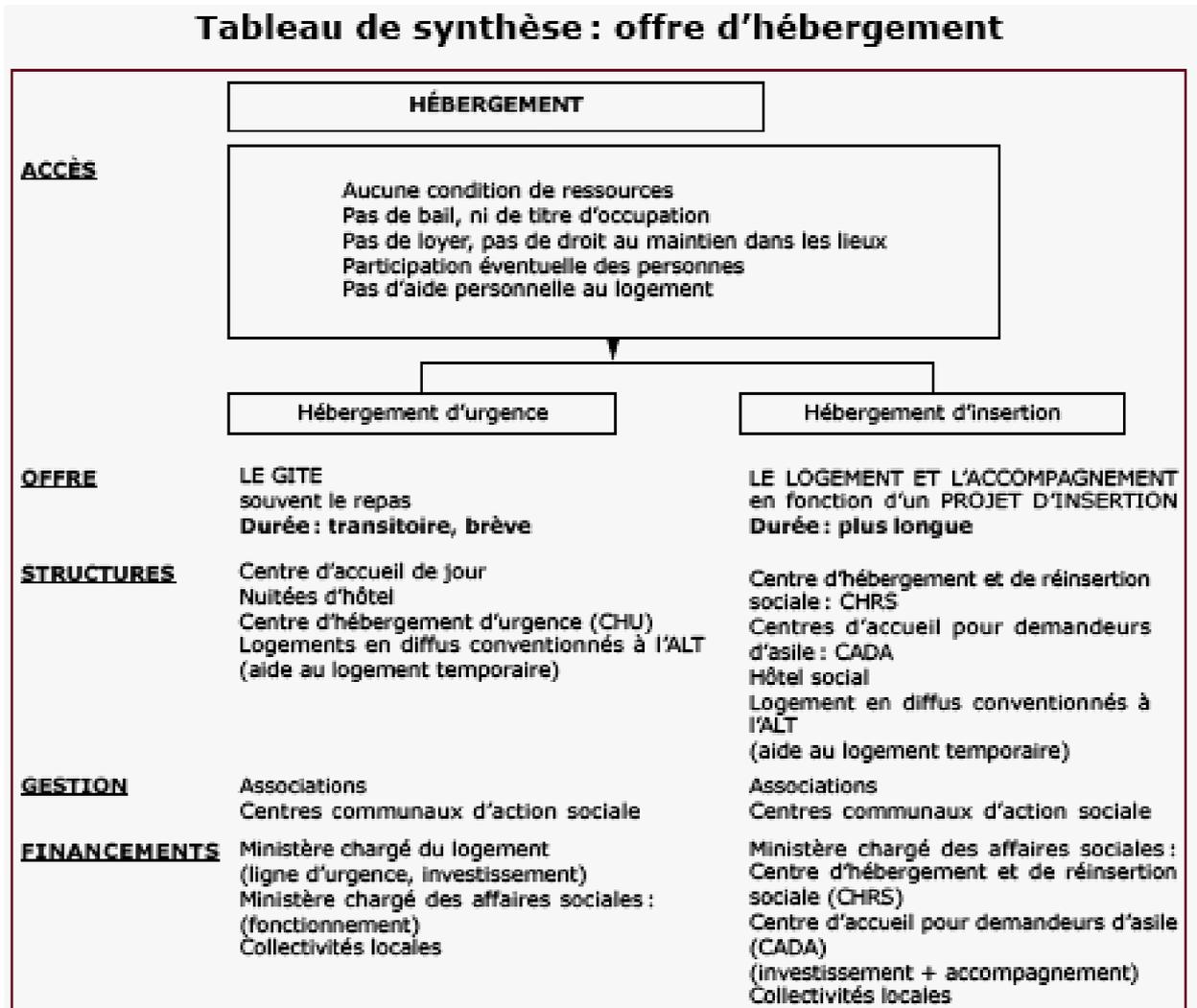
Fait à ,

Le

Le ou les bénéficiaires
(lu et approuvé)

Pour« XXXX»

Annexe 3 : Les solutions d'hébergement (extrait de : Francine GIBAUD -« Hébergement d'urgence et logement temporaire » - Les dossiers de la DGUHC - Mars 2004).



Annexe 4 : Les statuts d'occupation (tableau extrait de « Etude visant à mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné dit « tiers secteur » » - rapport d'étude pour la DIHAL, la DGS et la DHUP – novembre 2012).

▲ Hébergement, logement intermédiaire, logement de droit commun : des statuts d'occupation différents

		Statut d'occupation	Participation financière de l'occupant	Solvabilisation de l'occupant
HÉBERGEMENT	CHU/ CHRS Logement financés en ALT Nuitées d'hôtel	Hébergé	Occupation à titre gracieux ou contre participation financière aux frais d'hébergement et d'entretien	Pas de droit aux aides au logement
	Résidence Hôtelière à Vocation Sociale (RHVS) ⁸	Client	Prix de nuitée maximal fixé par voie réglementaire < 20€ pour le public réservé, et dégressif si location à la semaine ou au mois	AL si la RHVS est une résidence principale
« TIERS SECTEUR »	Hôtels sociaux	Hébergé (si financement ALT)	Participation aux frais	ALT versée au gestionnaire
		Contrat d'occupation temporaire	Redevance dont le montant est fixé par convention avec les services de l'Etat et doit se situer sous les plafonds PLAI	AL
	Résidences sociales, FTM et FJT	Résident Titre d'occupation conclu pour une durée d'1 mois renouvelable par tacite reconduction à la seule volonté de la personne logée	Paiement d'une redevance (égale au loyer + charges + prestations annexes) plafonnée pour la partie loyer par décret selon la zone géographique	APL-foyer
	Pensions de famille et résidences accueil	Résident Contrat de résidence ou convention d'occupation, conclu pour une durée d'un mois et tacitement renouvelé	Paiement d'une redevance mensuelle (loyer + charges + prestations annexes) équivalente à 15% des ressources	APL-foyer
	Sous-location (avec ou sans bail glissant)	Statut de sous-locataire donnant droit au maintien dans les lieux dans la limite d'un bail temporaire	Loyer Plafonné par le conventionnement si parc conventionné	AL dans le parc privé non conventionné APL dans le parc privé conventionné ou le parc public
		Bail glissant : objectif de faire « glisser » le bail au nom du sous-locataire après une période déterminée		
Mandat de gestion sociale	Locataire	Loyer	APL dans le parc privé conventionné ou AL	
DROIT COMMUN	Logement social	Locataire	Loyer	APL

Annexe 5 : Structures visitées proposant de l'hébergement ALT pour l'enquête de terrain.

LES RESTOS DU CŒUR (ARRONDISSEMENT D'ARRAS)

Maison Coluche - Rue Jean Jaurès - 62217 BEAURAINS

Date de l'entretien : 17/10/2013 Personne(s) rencontrée(s) : Hélène (correspondante)

30 logements : 11 T1 - 6 T2 - 10 T3 - 3 T4

APSA (ARRONDISSEMENT DE LENS)

4 rue de l'église - Cité 4 - 62302 LENS CEDEX

Date de l'entretien : 28/10/2013 Personne(s) rencontrée(s) : Mr MAYEUX (correspondant)

22 logements : 4 T2 - 14 T3 - 3 T4 - 1 T5

3-I.D (ARRONDISSEMENT DE LENS)

91 Ter rue Jean Jaurès - BP 40191 - 62803 LIEVIN

Date de l'entretien : 18/10/2013 Personne(s) rencontrée(s) : Mme LECLERCQ (correspondante)

24 logements : 14 T1 - 5 T2 - 4 T3 - 1 T4

RENCONTRE LOISIRS (ARRONDISSEMENT DE LENS)

79 bis rue Victor Hugo - 62590 OIGNIES

Date de l'entretien : 18/10/2013 Personne(s) rencontrée(s) : Mr GLAPIAK (directeur)

19 logements : 9 T1 - 1 T2 - 7 T3 - 2 T4

ASSOCIATION HABITAT INSERTION (AHI) (ARRONDISSEMENT DE BETHUNE)

122 rue d'Argentine - BP 106 - 62702 BRUAY LA BUISSIERE CEDEX

Date de l'entretien : 15/10/2013 Personne(s) rencontrée(s) : Mme DEPREZ, Mme Fontaine, Mr BREMEERSCH (directeur)

30 logements : 2 chambres individuelles - 2 chambres de 2 personnes - 1 chambre de + de 2 personnes - 14 T1 - 6 T2 - 3 T3 - 1 T4 - 1 T5

MACEP (ARRONDISSEMENT DE BOULOGNE)

130 rue de la Paix - 62200 BOULOGNE SUR MER

Date de l'entretien : 24/10/2013 Personne(s) rencontrée(s) : Mr BERGERAT (président), Mme FONTAINE et Mr MONCHAUX membres du conseil d'administration

18 logements : 1 T1 - 8 T2 - 5 T3 - 4 T4

RESIDENCE POUR TOUS (ARRONDISSEMENT DE CALAIS)

125 rue du Château d'Eau - 62100 CALAIS

Date de l'entretien : 01/10/2013 Personne(s) rencontrée(s) : Mr CHOTEAU (président) Mme DEPREZ (directrice)

29 logements : 5 T1 - 13 T2 - 11 T3

HABITAT JEUNES (HAJ) (ARRONDISSEMENT DE CALAIS)

18 rue Gustave Cuvelier - 62100 CALAIS

Date de l'entretien : 01/10/2013 Personne(s) rencontrée(s) : Mr DESCAMPS (directeur)

21 logements : 3 chambres individuelles en appartement semi collectif - 13 studios et T1bis - 4 T2 - 1 T3

MAHRA-LE TOIT (ARRONDISSEMENT DE ST OMER)

49 Boulevard de Strasbourg - 62500 ST OMER

Date de l'entretien : 24/10/2013 Personne(s) rencontrée(s) : Mme Buisine (correspondante)

11 logements : 2 chambres individuelles - 4 T1 - 4 T2 - 1 T3

Annexe 6 : Etat mensuel d'occupation anonymisé. Envoyé par une association proposant de l'hébergement ALT à la DDCS du Pas-de-Calais.

ASSOCIATION:		l'association XXXXXX										
Nom de la Personne chargée de bilan mensuel			xxxxxx									
Coordonnées téléphoniques		00.00.00.00.00								MOIS : JANVIER 2011		
BILAN MENSUEL D'OCCUPATION DES LOGEMENTS CONVENTIONNES EN A.L.T. OU EN RESIDENCE SOCIALE												
Logement concerné	Nom de l'occupant	Date de naissance	Composition familiale	Date d'entrée	Organisme à l'origine de la demande	Motif de la demande d'admission	Nature/montant des ressources	Montant de la participation	Capacité à accéder à un logement autonome OUI - NON	Date de sortie	Solution à la sortie	
3/10 rue Rouault	L. B.	02/12/1952	Famille avec enfants majeurs	31/10/2008	l'association	Sortie de la structure sociale	RSA couple	A percevoir: 140 €	OUI	18/01/2011	LOGEMENT EN BAIL GLISSANT	
	L. S.	20/05/1963					700.03 €	Perçu: 140 €				
	L. A.	20/09/1985					RSA	A percevoir: 80,01 €				18/01/2011
	L.Y.	10/02/1984					400.09 €	Perçu:				
							RSA	A percevoir: 80,01 €		18/01/2011	SANS LAISSER D'ADRESSE	
							400.09 €	Perçu:				
7/8 rue Rouault	B. F.	22/04/1962	Célibataire	15/11/2010	Service Logement de l'association	Sortie de logement STAB	Salaire	A percevoir: 162,61 €	OUI	11/01/2011	SANS LAISSER D'ADRESSE	
							813.07 €	Perçu:				
	G. J.	15/06/1982	Célibataire	03/12/2010	SIAO	A la rue	RSA	A percevoir: 92,01 €	NON			
							460.09 €	Perçu: 92,01 €				
	D. J.	27/01/1981	Célibataire	24/01/2011	Service Logement de l'association	Sortie de logement STAB	ASSEDIC 867,90€	A percevoir:	NON			
								Perçu:				

Annexe 7 : Logiciel ATL (Aide Temporaire au Logement) application réalisée sous Microsoft Access™.

frm_apt_dossier - Microsoft Access

Accueil Créer Données externes Outils de base de données

Affichage Coller Affichages Presse-papiers

Police Texte enrichi

Actualiser tout

Nouveau Enregistrer Supprimer Enregistrements

Totaux Orthographe Plus

Filtrer Sélection Options avancées Appliquer le filtre Trier et filtrer

Ajuster à la taille du formulaire Fenêtre

Remplacer Atteindre Sélectionner Rechercher

Formulaires

- frm_apt_dossier
- frm_ass_ajout
- frm_association
- frm_dossier
- frm_liste_imprimer
- frm_listing
- frm_statistiques
- frm_statistiques.CG
- frm_tcd_age
- frm_tcd_destination_sortie
- frm_tcd_duree_sejour
- frm_tcd_motif_admission
- frm_tcd_organisme_demande
- frm_tcd_personnes_entrees
- frm_tcd_personnes_sorties
- frm_tcd_profil_des_menages
- frm_tcd_profil_des_menages...
- frm_tcd_ressource
- tbl_app_ajout
- tbl_appartement

Adresse : **Entrée 12 apt 13 résidence Les Coucous** Mise à dispo: **01/08/2010**

Commune : **LONGUENESSE** Bailleur : **PDC HABITAT**

Type de logement : **T3** Nb apt : **1** Nb place : **4** Apt Résilié Date **Fermer**

Date entrée	Date Sortie	Organismes demandeur :	Occupant	Né(e) le
04/01/2012	04/04/2012	Autres	GEERSEN Jean Pierre	12/02/1946
Composition familiale		Ressources		Motif d'admission
PERS. SEULE		NON RENSEIGNE		DECISION DE JUSTICE/FORCE DE L'C
Montant		Solution de sortie		Observation
Oui	DANS LA FAMILLE	chbre 1		
Date entrée	Date Sortie	Organismes demandeur :	Occupant	Né(e) le
08/10/2010	23/11/2010	Autres	GERARD Joël	13/12/1970
Composition familiale		Ressources		Motif d'admission
PERS. SEULE		NON RENSEIGNE		NON RENSEIGNE
Montant		Solution de sortie		Observation
Non renseigné	INCARCERATION	chambre 1		
Date entrée	Date Sortie	Organismes demandeur :	Occupant	Né(e) le
02/07/2011	23/08/2011	Autres	TOPKAYA Huseyin	26/08/1979
Composition familiale		Ressources		Motif d'admission
PERS. SEULE		NON RENSEIGNE		
Montant		Solution de sortie		Observation
Non renseigné	DANS LA FAMILLE			
Date entrée	Date Sortie	Organismes demandeur :	Occupant	Né(e) le
20/07/2011	13/09/2011	Autres	DERMENGHEM Michel	07/06/1951
Composition familiale		Ressources		Motif d'admission
PERS. SEULE		NON RENSEIGNE		NON RENSEIGNE
Montant		Solution de sortie		Observation
	DANS LA FAMILLE			

Date d'entrée

Verr. num. Filtré

A.L.T - Microsoft Access

Accueil Créer Données externes Outils de base de données Compléments

Affichage Coller Police Texte enrichi Actualiser tout Enregistrer Orthographe Supprimer Plus Nouveau Totaux Filtre Sélection Options avancées Appliquer le filtre Trier et filtrer Ajuster à la taille du formulaire Fenêtre Recherche Remplacer Atteindre Sélectionner

Formulaires

- frm_apt_dossier
- frm_ass_ajout
- frm_association
- frm_dossier
- frm_liste_imprimer
- frm_listing
- frm_statistiques
- frm_statistiques_CG
- frm_tcd_age
- frm_tcd_destination_sortie
- frm_tcd_duree_sejour
- frm_tcd_motif_admission
- frm_tcd_organisme_demande
- frm_tcd_personnes_entrees
- frm_tcd_personnes_sorties
- frm_tcd_profil_des_menages
- frm_tcd_profil_des_menages_...
- frm_tcd_ressource
- tbl_app_ajout
- tbl_appartement

A.L.T

ASSOCIATION

3 I.D.

Ajouter une association Listing Statistiques

Adresse	Commune	Type logement	Ajouter un appartement
1/2 rue des Fusillés CH1	R BILLY MONTIGNY	CHAMBRE INDIVIDUELLE	Dossiers
1/2 rue des Fusillés CH2	R BILLY MONTIGNY	CHAMBRE INDIVIDUELLE	Dossiers
1/2 rue des Fusillés CH3	R BILLY MONTIGNY	CHAMBRE INDIVIDUELLE	Dossiers
107 rue Henri Martin n°1 - APPT 2	LIEVIN	T1	Dossiers
107 rue Henri Martin n°3	LIEVIN	T1	Dossiers
107 rue Henri Martin n°5 - APPT 13	LIEVIN	T1	Dossiers
12 Allée Pottier apt 10 Les Hêtres	AVION	T2	Dossiers
14 rue salengro apt 1	BULLY LES MINES	T1	Dossiers
14 rue salengro apt 2	BULLY LES MINES	T1	Dossiers
14 rue salengro apt 3	BULLY LES MINES	T1	Dossiers
14 rue salengro apt 4	BULLY LES MINES	T1	Dossiers
158 rue Emile Zola	LENS	T3	Dossiers
18 résidence Equinoxe apt 23	LIEVIN	T1	Dossiers
2 rue Montécassino - Cité Rollencourt	R LIEVIN	T4	Dossiers
22 les Amandiers apt 12	LIEVIN	T3	Dossiers
34 rue Raspail Apt 4	LIEVIN	T1	Dossiers
34 rue Raspail Apt 5	LIEVIN	T1	Dossiers
34 rue Raspail apt 6	LIEVIN	T1	Dossiers
34 rue Raspail apt 7	LIEVIN	T2	Dossiers
34 Rue Raspail apt 8	LIEVIN	T2	Dossiers

Mode Formulaire Verr. num.

BRECKPOT

Bruno

Mars 2014

Inspecteur de l'Action Sanitaire et Sociale

Promotion 2012-2014

Evaluation du dispositif d'Aide au Logement à caractère Temporaire dans le Pas-de-Calais

PARTENARIAT UNIVERSITAIRE : EHESP RENNES

Résumé :

Etude reposant sur une enquête basée sur une stratégie d'évaluation quantitative et qualitative de l'Aide au Logement Temporaire (ALT) dans le Pas-de-Calais.

L'ALT est un dispositif qui permet aux associations d'héberger temporairement des personnes sans logement.

En 2013, une étude a été réalisée sur l'usage de l'ALT dans le Pas-de-Calais, par traitement informatique des états mensuels d'occupation de 2007 à 2012.

Elle est complétée par une série d'entretiens auprès de neuf associations, conventionnées ALT.

Ce qui donne des informations sur

- La population accueillie : composition familiale, ressources financières, temps de présence, motif de l'hébergement, tranche d'âge, solution à la sortie ...
- Les logements : taux d'occupation, typologie ...
- Le fonctionnement et la philosophie des associations
- Les difficultés rencontrées par celles-ci
- L'accompagnement social.

L'ensemble permet de déterminer les apports et les limites du dispositif, mais également, de préconiser des actions pour l'avenir de l'ALT.

Mots clés :

accompagnement social - accueil - aide au logement - Aide au Logement Temporaire - ALT - CAF - Conseil Général - DDCS - défavorisé - évaluation - hébergement - hébergement temporaire - IASS - logement - mémoire - PDALPD

L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.