

Evaluation du 5^{ème} Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

Synthèse

Objet de la démarche :

Le travail d'évaluation du 5^{ème} PDALPD s'inscrivait dans le cadre d'une démarche plus générale de bilan du Plan arrivant à son terme et de préparation du 6^{ème} PDALPD. Cette évaluation avait ainsi pour objectif d'apporter un éclairage spécifique sur les effets des différents dispositifs du Plan et leur incidence sur les parcours de vie et d'insertion en interrogeant directement leurs principaux destinataires.

La démarche évaluative s'est structurée autour de 3 principales questions évaluatives :

- I. **L'examen des effets du PDALPD sur les parcours de vie des ménages :** *En quoi les différentes actions du PDALPD mises en œuvre auprès des personnes défavorisées participent-elles réellement à leur insertion sociale et professionnelle ?*
- II. **Le déploiement du PDALPD en direction des publics :** *Comment les actions du PDALPD sont-elles mobilisées ? Sont-elles cohérentes et en synergie avec d'autres formes d'aides apportées aux bénéficiaires selon leur situation et la nature de leurs difficultés ?*
- III. **La pertinence et la perception de l'action départementale en matière d'aide au logement :** *Les aides sont-elles suffisantes et nécessaires dans le parcours des personnes bénéficiaires pour résoudre leurs problématiques de logement ? Les actions proposées sont-elles des réponses pertinentes à la variété des problèmes et des situations ?*

Le recueil des informations nécessaires à l'analyse a majoritairement reposé sur la conduite d'une enquête auprès de 84 ménages bénéficiaires, contactés pour la réalisation d'entretiens semi-directifs. La méthode d'évaluation a ainsi privilégié un angle qualitatif, visant à permettre la compréhension des logiques conférant aux dispositifs du PDALPD un impact important sur les parcours de vie des ménages confrontés à une problématique de logement.

En complément à cette enquête, plusieurs temps de travail sont venus d'une part, appuyer la réflexion évaluative (organisation de *focus groups* avec les travailleurs sociaux des UTASI, entretiens individuels avec les partenaires du PDALPD) et d'autre part, permettre la production collective de recommandations (animation de 3 ateliers de concertation citoyenne et de 2 groupes de travail).

Cette synthèse présente les principaux constats issus de l'évaluation avant d'exposer un tableau récapitulatif des recommandations produites dans le cadre de cette démarche.

❖ L'impact des actions du PDALPD sur les parcours de vie des ménages : un accompagnement, condition nécessaire mais non suffisante pour une dynamisation des parcours d'insertion

Des aides à l'accès à un nouveau logement : des effets nuancés en termes de stabilisation de la situation des ménages

- Le bénéfice d'un dispositif du PDALPD, qu'il s'agisse d'une solution de maintien ou d'accès à un logement ou relogement, contribue globalement à la stabilisation à court terme des ménages confrontés à une problématique logement.
- Cette dynamique de stabilisation, soit la situation dans lesquels les ménages estiment que le logement occupé est adapté à leur stabilisation et permet de résoudre leur problématique de logement est essentiellement observable pour les ménages ayant été confrontés à une déstabilisation ponctuelle et importante (accident de vie) de leur précédente situation d'occupation du logement.
- Lorsque la problématique logement est l'expression de difficultés sociales latentes affectant de façon durable la situation sociale du ménage, le traitement par un dispositif du PDALPD s'avère être moins fortement stabilisateur : les ménages expriment ainsi plus fréquemment des inquiétudes quant à la pérennité de leur situation en raison d'un niveau de dépenses liées au logement estimé toujours conséquent au regard du niveau de revenu des ménages.

Un lien entre résorption d'une problématique de logement et dynamisation des parcours d'insertion demeurant ténu, interrogeant la nécessité de renforcer les accompagnements post-relogement

- L'installation dans un nouveau lieu de résidence (accès à un logement ou relogement), constitue une étape importante dans le parcours de vie des ménages dans la mesure où elle peut avoir un impact sur trois dimensions essentielles à la dynamique d'insertion des ménages : la stabilisation de l'occupation du logement et le taux d'effort, l'intégration dans un nouvel environnement social et urbain et les ressources qui lui sont associées, et la remobilisation des ménages vis-à-vis de leurs démarches d'insertion suite à la stabilisation de leur problématique logement.
- Pour les ménages, la mobilité résidentielle vers un nouvel environnement social et urbain ne constitue ainsi que marginalement un élément de déstabilisation de leurs démarches d'insertion socioprofessionnelle. Le relogement revêt en cela une importance relativement neutre pour les ménages, pour qui les relations avec le voisinage, qu'elles soient positives ou négatives, ne sont que rarement susceptibles d'impacter le parcours des ménages. De même, si l'accès à de nouvelles ressources (institutions, associations, services publics) constitue globalement un élément facilitant pour les ménages en insertion, il vient rarement modifier les pratiques des ménages allant dans le sens d'une dynamisation des parcours d'insertion.
- L'impact de l'aide à l'accès à un logement ou le relogement sur les situations socioprofessionnelles des ménages semble limité dès lors que l'on n'observe pas de parcours au sein desquels le relogement a conduit directement un ménage à améliorer sa situation vis-à-vis de l'emploi.

- Toutefois, le relogement, lorsqu'il amène à la stabilisation de la situation des ménages confrontés à une problématique d'accès ou de maintien dans le logement, constitue une étape « dynamisante » du parcours d'insertion des ménages s'estimant davantage mobilisés dans leurs démarches. Les logiques sous-tendant cet effet « remobilisateur » montre toutefois que sa portée est limitée :
 - pour les ménages pour qui la problématique logement relevait d'une difficulté ponctuelle ou d'un accident de vie, la résorption de cette problématique agit fortement sur la volonté et la capacité des ménages à renforcer leurs démarches d'insertion, un accompagnement socioprofessionnel renforcé pour appuyer ces démarches semble toutefois nécessaire pour une partie de ces ménages ;
 - pour les ménages ayant été confrontés à des difficultés sociales latentes, s'étant notamment manifestées par des problématiques de maintien dans le logement, face auxquelles ont été mises en place des aides au maintien ou proposé l'accès à un nouveau logement, cet effet remobilisateur est plus limité. L'accès à l'emploi demeure la condition essentielle à la stabilisation des ménages et la simple résorption de la problématique logement ne permet pas aux ménages de dynamiser leur démarche d'insertion.

- Face à ce constat, un enjeu important à prendre en compte dans le cadre de la mise en œuvre du PDALPD réside dans la possibilité de renforcer l'articulation entre les dispositifs d'accompagnement liés au logement (FSL et ASLL notamment) et des dispositifs d'accompagnement socioprofessionnel voire d'accompagnement social renforcé (ex. MASP).

Des aides du FSL, contributives de l'amélioration de la situation des ménages mais dont le rôle sécurisant demeure partiel

- Pour les ménages ayant accédé à un logement uniquement du fait de démarches personnelles, les aides financières du FSL ont véritablement permis de lisser le coût d'entrée dans le logement et ont constitué un préalable nécessaire à leur accès, notamment lorsque le bailleur exigeait un FSL.
- L'accompagnement à la définition du projet logement est une étape qui apparaît comme importante pour faciliter l'appréciation par les ménages de la nécessité d'accéder à un logement dont le coût et les caractéristiques favoriseront une occupation durable du logement. Etape importante de l'accompagnement des ménages, elle apparaît dans le témoignage des ménages comme relativement « neutre » dans la mesure où la stabilisation de leur situation n'est que rarement imputée à cette étape permettant de définir leurs « attentes raisonnables » en matière de logement.
- La sollicitation des aides au maintien est rétrospectivement perçue comme trop tardive, la situation d'impayés aurait pu être réglée en amont. La difficulté des ménages réside dans la possibilité de se saisir de l'information relative aux aides existantes: pour de nombreux ménages en difficulté de maintien, il apparaît que la résolution de leur situation nécessitait une meilleure information, avant la dégradation de leur situation. Cet enjeu de l'information doit pour autant intégrer le fait que les ménages ne sont pour autant réceptifs à l'information et sollicitent tardivement un dispositif identifié en raison d'une espérance forte en l'avenir, d'une prise de conscience tardive de la situation, et/ou du rejet de la notion d'accompagnement.

- Ce constat amène ainsi à appuyer une réflexion sur un enjeu important dans le cadre des mesures FSL : les modalités d'adhésion des ménages aux procédures de prévention des impayés implique la mise en place d'une réflexion spécifique sur les modalités de communication auprès des ménages confrontés à des difficultés de paiement des loyers, peu réceptifs aux supports actuels d'information et proposition d'accompagnement.
- Plus largement, il apparaît ainsi important de pouvoir renouveler les supports et outils d'information accessibles aux publics cibles du PDALPD afin de pouvoir renforcer le rôle préventif de l'information, dans des situations de difficultés d'accès ou de maintien dans le logement, ou d'occupation (logement non-décent).

❖ A travers la question de la mobilisation des actions du Plan par ses acteurs émerge l'enjeu de la cohérence et l'articulation des dispositifs et des accompagnements

Une appropriation limitée des dispositifs du PDALPD par les différents services territoriaux d'action sociale qui appelle à un plus fort investissement des espaces de coordination

- L'articulation des politiques publiques ayant un impact sur les parcours d'insertion des ménages implique une dynamique de renvois respectifs entre les différents documents directeurs en matière d'action sociale et médico-sociale. Si cette démarche est conduite de façon positive au niveau des différents schémas départementaux (à l'exception notable du schéma pour l'enfance), elle pourrait gagner en opérationnalité en favorisant l'évaluation quantitative du volume de public confronté à une double problématique (ex. logement et insertion, logement et handicap...).
- La question de la complémentarité des accompagnements ciblant des problématiques sociales se pose avec acuité pour ce qui concerne le PDALPD, tant le logement est considéré comme une problématique transversale, affectant la situation de plusieurs usagers de l'action sociale et médico-sociale. Cette question implique ainsi de pouvoir garantir une connaissance importante des dispositions du PDALPD par l'ensemble des services territorialisés d'actions sociale, or, la connaissance et la mobilisation du PDALPD est encore fortement sectorisée au niveau du Service Social Territorial. La complexité des différents dispositifs souligne l'importance des missions d'appui et de ressources exercées en central, tout en mettant en avant l'enjeu d'un fort besoin d'appui et d'animation du PDALPD au niveau des territoires.
- L'enjeu de la mobilisation du PDALPD au niveau des territoires implique également de pouvoir positionner la problématique logement comme un enjeu d'accompagnement pouvant facilement être défini à travers une réflexion interservices et pluridisciplinaire dans le cadre des instances de coordinations (ITE, réunions interservices).
- **Les modalités organisationnelles de renforcement de la complémentarité entre les mesures du PDALPD et les accompagnements portés**

dans le cadre d'une mesure ASE ou d'une démarche d'insertion constituent ainsi un enjeu, plus général, de renforcement des démarches de promotion de la transversalité du travail social.

- Plus spécifiquement, l'enjeu de la mobilisation au niveau des territoires souligne l'idée du développement d'une « fonction » logement au niveau des UTASI, permettant d'assurer une meilleure prise en compte des dispositifs du PDALPD au niveau des territoires et d'assurer le lien avec les démarches de PST.

❖ Une problématique de lisibilité de l'action conduite à travers le PDALPD qui soulève des enjeux de communication et de participation des usagers

Une perception très limitée de la logique des actions portées dans le cadre du PDALPD par ses usagers

- *Les ménages bénéficiaires ont une vision très fractionnée de leur parcours, la relation avec un dispositif du PDALPD est très ponctuelle au regard de la diversité des problématiques et des acteurs rencontrés. Il en découle généralement une perception très distante de ce qu'a pu représenter le rôle d'un dispositif du PDALPD dans leur parcours, ce qui est nécessairement à nuancer en fonction du type d'accompagnement, les mesures ASLL étant plus fréquemment identifiées et comprises.*
- *Le Conseil général n'est que rarement identifié comme l'institution porteuse d'une action en faveur de l'aide au logement des ménages, y compris pour ceux ayant été au contact des travailleurs sociaux au sein des CMS.*
- *L'action des travailleurs sociaux du Conseil général n'est pas toujours clairement identifiée ou valorisée par les bénéficiaires, percevant leur rôle comme celui d'un acteur orientant vers des dispositifs sur lesquels ils semblent, aux yeux des bénéficiaires, avoir peu de maîtrise. Il en résulte une interrogation sur la notion d'accompagnement apporté par les travailleurs sociaux.*

- Face à cette question de la lisibilité de l'action départementale, l'enjeu de la communication apportée aux bénéficiaires est à nouveau interrogé. Renforcée par les constats opérés par les citoyens et les partenaires réunis lors des ateliers et groupes de travail, la nécessité de réviser ou produire de nouveaux outils d'informations relatifs à l'accès au logement, au maintien et plus généralement à l'action du Conseil général et ses partenaires a donné lieu à des propositions concrètes de la part des acteurs.

L'inscription d'une démarche de concertation citoyenne dans le cadre du 6^{ème} PDALPD

- *A travers l'enjeu de la concertation citoyenne transparaît celui de la participation des associations (notamment de locataires) au Plan, en recherche d'un canal d'information, de participation et de la formation des acteurs associatifs aux dispositifs du PDALPD.*

- *La question de l'association des citoyens au PDALPD peut être ouverte plus généralement à la politique départementale de l'habitat, selon plusieurs niveaux de concertation :*
 - *La participation des usagers/bénéficiaires au sein des actions/informations collectives*
 - *Les démarches de concertation engagées dans le cadre du PDH et de Gard 2030*
 - *Une association des citoyens, selon les principes définis par ceux-ci, à des groupes de travail spécifiques portant sur des outils du PDALPD (Ex : Elaboration de guides et documents de communication...)*

Synthèse des propositions et recommandations pour le futur Plan

Le présent tableau de synthèse expose l'ensemble des propositions travaillées dans le cadre de l'étude : à partir des principaux enjeux identifiés au cours de l'évaluation, les ateliers citoyens d'une part et les groupes de travail d'autre part, ont permis d'établir une série de recommandations en vue de la mise en œuvre du 6^{ème} Plan.

Enjeu thématique	Problématique	Proposition	Pertinence	Réalisme de la proposition	En lien avec une fiche action du Plan
L'accès au logement (objectifs 1 et 2 du 5 ^{ème} Plan)	Le manque d'information sur les conditions d'accès au logement et les aides disponibles	A.1 Diffuser une information généraliste autour de l'accès au logement: Elaboration d'un guide listant bailleurs, associations, procédure de demande de logement			OUI
		B.1 Renforcer la pédagogie autour de la demande de logement (NUD): Clarifier le principe de demande autour d'un seul organisme			OUI
		B.2 Renforcer la pédagogie autour de la demande de logement (NUD): Accompagner les publics les plus en difficultés (sociales, linguistiques) à la réalisation de la démarche			OUI
		C.1 Mieux tenir informés les demandeurs de l'avancée de leur dossier: transmettre au moment de la demande, un calendrier prévisionnel du processus d'attribution			OUI
		C.2 Mieux tenir informés les demandeurs de l'avancée de leurs dossiers: Appeler les bailleurs sociaux à transmettre de façon régulière l'avancée de leur demande			OUI

Enjeu thématique	Problématique	Proposition	Pertinence	Réalisme de la proposition	En lien avec une fiche action du Plan
L'accès au logement (objectifs 1 et 2 du 5ème Plan)		C.3 Mieux tenir informés les demandeurs de l'avancée de leurs dossiers: Mettre en place un outil informatique/internet pour suivre son dossier à partir du NUD			OUI
	Le déficit d'accompagnement des ménages	A.1 Proposer des permanences d'associations de locataires auprès des agences de bailleurs sociaux			NON
		B.1 Renforcer l'accompagnement des ménages accédant à un logement: poursuivre ou développer l'accompagnement post-relogement			OUI
		B.2 Renforcer l'accompagnement des ménages accédant à un logement: jumeler l'accompagnement social lié au logement à un accompagnement social global et socioprofessionnel			OUI
		Les déséquilibres territoriaux	A.1 Promouvoir un développement harmonieux du territoire: réviser la carte du réseau de transport (maillage, cadencement)		
	A.2 Promouvoir un développement harmonieux du territoire: Inciter au développement économique des secteurs moins attractifs				OUI (PDH)

Enjeu thématique	Problématique	Proposition	Pertinence	Réalisme de la proposition	En lien avec une fiche action du Plan
L'accès au logement (objectifs 1 et 2 du 5 ^{ème} Plan)	Les exigences financières liées à l'entrée dans le logement Les déséquilibres territoriaux	A.1 Elargir les conditions d'éligibilité au FSL Accès aux travailleurs pauvres et modestes			OUI
		B.1 Faciliter la mobilisation de la Garantie des Risques Locatifs (GRL) pour les propriétaires bailleurs: Renforcer l'information autour du dispositif	●	●	NON
		B.2 Faciliter la mobilisation de la Garantie des Risques Locatifs (GRL) pour les propriétaires bailleurs: Engager le Conseil Général à contribuer à la GRL	●	●	NON
		C.1 Renforcer la réactivité de l'attribution des aides du FSL Accès: Rendre systématique l'information quant à l'éligibilité du demandeur <u>avant la signature du bail</u>			OUI
		C.2 Fixer à 15 jours le délai de réponse suite à une demande de FSL Accès			OUI

Enjeu thématique	Problématique	Proposition	Pertinence	Réalisme de la proposition	En lien avec une fiche action du Plan
Le traitement de la non-décence (objectif 1 du 5 ^{ème} Plan)	Agir en faveur d'une offre de logements décents suffisante et adaptée	A.1 Réviser la desserte et la régularité des transports pour inciter les travailleurs à occuper des logements décents en périphérie d'agglomération			NON
		B.1 Prohiber la relocation d'un logement non-décent: en faisant fermer le logement			NON
		B.2 Prohiber la relocation d'un logement non-décent: prévenir la publication d'une annonce en agence immobilière en rappelant la responsabilité de celles-ci			NON
		C.1 Améliorer le parc de logement: donner la possibilité aux collectivités d'acquérir des logements non-décents			OUI

Enjeu thématique	Problématique	Proposition	Pertinence	Réalisme de la proposition	En lien avec une action du Plan
Le traitement de la non-décence (objectif 1 du 5 ^{ème} Plan)	Prévenir l'installation de ménages dans des logements non-décents pour les ménages en difficulté/ayant un besoin urgent de logement	A.1 Renforcer la communication sur l'offre d'hébergement d'urgence			PDAHI
		A.2 Créer un parc de logements d'urgence gérés par des associations			PDAHI
	Eviter l'occupation de logement non-décents en raison d'un défaut d'information sur le diagnostic non-décence	A.1 Renforcer l'information auprès des propriétaires sur l'obligation de location d'un logement décent (contre la mauvaise foi du bailleur)			OUI

Enjeu thématique	Problématique	Proposition	Pertinence	Réalisme de la proposition	En lien avec une fiche action du Plan
Le traitement de la non-décence (objectif 1 du 5 ^{ème} Plan)	Eviter l'occupation de logement non-décents en raison d'un défaut d'information sur le diagnostic non-décence	B.1 Multiplier l'information sur la non-décence lors de l'accès au logement : Editer un guide sur la non-décence précisant obligation du propriétaire et du locataire			OUI
		B.2 Rendre obligatoires les diagnostic décence lors de l'état des lieux, réalisé avec une tierce personne (technicien CAF ou CG)			NON
		B.3 Réviser l'état des lieux 6 mois après l'emménagement pour constater les vices cachés			NON

Enjeu thématique	Problématique	Proposition	Pertinence	Réalisme de la proposition	En lien avec une fiche action du Plan
La prévention des expulsions (objectifs 3 et 4 du 5 ^{ème} Plan)	Eviter en amont les situations d'impayés	A.1 Maîtriser les loyers pour éviter les impayés: Adapter les loyers aux revenus / Geler les loyers et les charges			NON
		A.2 Elucider la responsabilité du bailleur lors du recouvrement de postes de charges			NON
	Anticiper l'apparition de difficultés en donnant une information complète aux locataires	B.1 Conduire le propriétaire à informer le locataire sur ses droits et obligations à la signature du bail en transmettant une brochure (dispositif de prévention, acteurs ressources)			OUI
		B.2 Multiplier les canaux de transmission de l'information dans les médias locaux et nationaux sur les dispositifs de prévention des expulsions			NON
		B.3 Mieux former les travaux sociaux aux dispositifs de prévention des impayés			NON

Enjeu thématique	Problématique	Proposition	Pertinence	Réalisme de la proposition	En lien avec une fiche action du Plan
La prévention des expulsions (objectifs 3 et 4 du 5 ^{ème} Plan)	Anticiper l'apparition de difficultés en donnant une information complète aux locataires	B.4 Tisser un réseau de repérage et d'information relatif en direction des ménages fragilisés vis-à-vis du logement par des « contrats relais quartiers » au sein d'associations			NON
	Anticiper les situations de maintien difficiles	C.1 Accélérer les demandes de mutation suite à un changement de composition familiale afin d'éviter l'émergence de problématiques financières			OUI
	En cas d'impayés, proposer une réponse adaptée	A.1 Proposer un médiateur indépendant en complément de l'accompagnement d'un travailleur social			NON
		A.2 Instaurer une « cellule recherche logement » au sein du Conseil Général pour proposer un relogement			NON

Enjeu thématique/Objectif du Plan	Proposition	Pertinence	Réalisme de la proposition	En lien avec une fiche action du Plan
L'information et la communication autour du Plan	Editer un guide logement présentant le rôle de chaque acteur en matière de logement	●	●	OUI
	Diffuser des messages de sensibilisation sur les questions du logement à travers les médias locaux	●	●	OUI
	Engager les parties-prenantes du PDALPD à mobiliser leurs outils de communication interne pour informer sur les interlocuteurs logements à contacter	●	●	OUI
Gouvernance	Améliorer la transmission d'information sur l'effectivité des mesures (DRP, PST, Non-décence) auprès des travailleurs sociaux	●	●	OUI
	Organiser les relations entre le central et les UTASI sur la transmission de données de pilotage	●	●	OUI
	Engager le chantier de la définition d'une fonction logement au niveau des territoires	●	●	OUI