

# Synthèse régionale des diagnostics territoriaux partagés à 360°

*En application du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale du 21 janvier 2013, des diagnostics territoriaux (DT) dits « à 360° » ont été réalisés en 2014 dans chaque département.*

*Leur objectif : avoir une vision objectivée, globale et partagée des problématiques rencontrées par les personnes pour accéder à un hébergement ou un logement et s'y maintenir. Cette vision, corrélée avec une connaissance de l'offre locale existante en termes d'hébergement, de logement et d'accompagnement, doit permettre d'identifier les besoins insatisfaits et les solutions prioritaires à développer.*

*Les cinq départements des Pays de la Loire ont ainsi expérimenté la méthodologie d'élaboration des DT avant sa généralisation sur le reste de la France. Parallèlement, des travaux ont été engagés au niveau régional avec les ministères du logement et de la cohésion sociale pour une consolidation des données et la rédaction d'une synthèse régionale.*

*Le présent document revient sur les idées fortes de cette synthèse qui s'articule autour de trois grandes parties :*

- les enjeux de la région en matière de politiques publiques d'hébergement, de logement et d'accompagnement ;
- l'analyse des problématiques départementales et régionales ;
- les besoins prioritaires et les pistes de progrès.

Selon l'état d'avancement de leur plan d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD) ou leur investissement antérieur dans l'élaboration des projets territoriaux de sortie de l'hiver (PTSH), les départements se sont diversement appropriés les DT. Pour la Loire-Atlantique et la Vendée, le DT s'est ainsi présenté comme une première étape dans le processus de renouvellement de leur PLALHPD, programmé en 2015. En Mayenne, l'appropriation a été encore plus forte puisque la démarche a été menée concomitamment avec celle de renouvellement du plan. Mais, quels que soient les territoires, l'exercice a été positif et a eu pour intérêt de renforcer les relations entre les acteurs de l'hébergement et du logement. Les travaux ont mis en avant l'impossibilité de pouvoir disposer de données chiffrées exhaustives et fiables, notamment en matière d'hébergement. C'est la raison pour laquelle, la première synthèse des DT comporte, pour certains publics ou dispositifs, des informations plus qualitatives que quantitatives.

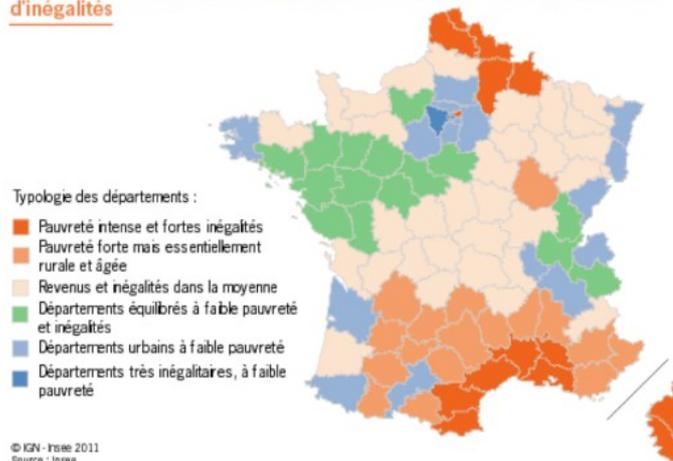
## I - Les enjeux de la région en matière de politiques publiques d'hébergement, de logement et d'accompagnement

### Dynamiques territoriales

Les Pays de la Loire étaient la **5ème région la plus peuplée** de France avec 3,6 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2013 soit 6 % de la population métropolitaine. Son attractivité, la réduction de la taille des ménages (accentuée par la décohabitation et le vieillissement) et la croissance de la population entraînent une augmentation des besoins en logement sur l'ensemble de la région. Croisés avec le parc des résidences principales, ces besoins en logement mettent en exergue des tensions sur les zones urbaines et le littoral et accroissent le coût des loyers.

A l'instar de tout le territoire national, la crise économique impacte les conditions de vie des habitants de la région. Cependant, les indicateurs sont à regarder avec prudence. Même s'ils sont à la baisse, la région demeure moins exposée aux inégalités et à la pauvreté que l'ensemble du territoire national (11,6 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté contre 14,3 % en France Métropolitaine en 2011). Les cinq départements des Pays de la Loire font partie des 15 départements les moins frappés par la pauvreté et les inégalités. La Loire-Atlantique est le département de la région avec le taux le plus faible (10,7%) tandis que la Sarthe est celui enregistrant le taux le plus élevé (13,1 %).

#### Six familles de départements au regard des indicateurs de pauvreté et d'inégalités



Toutefois, la situation est loin d'être homogène au sein d'un même département. Des poches de pauvreté existent sur certains territoires ruraux, éloignés des zones urbaines (le Saumurois ou la région nazairienne) ou au sein même des grandes agglomérations.

### Analyse globale des publics

Cette analyse s'est faite dans les départements selon 3 principes directeurs : l'approche par les situations de vie (grille européenne ETHOS), l'approche par les parcours et l'approche territoriale c'est-à-dire selon les problématiques locales. La synthèse n'a pu effectuer une consolidation pour chaque catégorie de publics définie par la grille ETHOS en l'absence de données chiffrées dans tous les DT ou d'homogénéité dans les sources disponibles. Pour autant, la synthèse a permis de tirer les enseignements suivants :

- **personnes vivant à la rue** : pas de chiffrage précis (publics dit « invisibles » par nature). Certaines personnes renonceraient à faire appel au 115 du fait de la saturation des structures d'accueil ;
- **sortants d'institutions carcérales** : en augmentation dans 3 départements (Loire-Atlantique, Maine-et-Loire et Sarthe), ils ne sont pas tous en besoin d'hébergement ou de logement (7 % seraient sans domicile et 7 % en situation d'hébergement précaire selon une enquête nationale). La préparation de la sortie en amont n'en reste pas moins primordiale pour faciliter la réinsertion ;
- **sortants d'institutions psychiatriques ou présentant des troubles** : pas de chiffrage précis mais la problématique est identifiée dans tous les DT. Les associations gestionnaires de structures d'hébergement, tout comme les bailleurs sociaux, se disent démunis et expriment le besoin d'une coordination avec les professionnels du secteur médical et psychiatrique ;
- **sortants d'une prise en charge de l'aide sociale à l'enfance (ASE)** : malgré une préparation en amont de la sortie du dispositif ASE, les situations de rupture sont en progression et de plus en plus de jeunes sans ressources font des demandes d'hébergement ;
- **gens du voyage** : pas de chiffrage sur le nombre de personnes sédentarisées dans les Pays de la Loire. Actuellement, 122 aires d'une capacité de 2 257 places sont ouvertes pour accueillir les voyageurs ;
- **migrants de l'est non sédentaires** : en 2013, la région, et plus particulièrement la Loire-Atlantique, comptait 1 469 personnes réparties au sein de 36 campements. Elle était la 3ème la plus concernée de France, derrière l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais ;
- **personnes issues de la demande d'asile** : entre 2012 et 2014, tous les départements observent une augmentation de ce public ce qui accroît la pression sur l'hébergement d'urgence de droit commun ;
- **personnes victimes de violence** : à l'exception de la Mayenne, tous les départements ont indiqué que ces personnes étaient concernées par des parcours complexes. En Maine-et-Loire, un protocole de prévention a été, par exemple, mis en place et en Vendée, un dispositif d'éviction du conjoint violent a été créé ;
- **personnes vieillissantes** : la prise en compte des besoins spécifiques des personnes âgées recouvre plusieurs préoccupations telles que l'adaptation des logements actuels ou le besoin de réponses nouvelles pour les personnes actuellement en structure d'hébergement (vieillesse parfois précoce des personnes ayant eu un parcours de vie chaotique). Elles deviennent d'autant plus problématiques qu'elles apparaissent à un âge où les ressources peuvent fortement chuter.

### Analyse de la demande

Sur l'année 2014, les demandes d'**hébergement d'urgence** adressées aux SIAO (115) ont concerné en moyenne, chaque mois, près de 1 700 personnes différentes à l'échelle de la région. La Loire-Atlantique et le Maine-et-Loire concentrent 2/3 des demandes. La moitié des demandes émane de personnes étrangères hors UE et 2/3 des demandes, de personnes isolées, principalement des hommes.

S'agissant des demandes d'**hébergement d'insertion**, les données des SIAO ne sont pas disponibles et fiables dans tous les départements. Cependant, d'après une enquête de 2012, plus de 1 700 personnes étaient hébergées dans l'un des 36 CHRS de la région. 56 % étaient des familles avec enfant, une part en progression de 8 points par rapport à 2008 avec un poids grandissant des familles monoparentales.

La demande en **logement adapté** n'est pas aujourd'hui quantifiée. La notion-même de logement adapté renvoie à plusieurs dispositifs : les pensions de famille (étude de la DRJSCS de 2015), l'intermédiation locative ou sous location (étude en cours du CREAM), les logements ordinaires avec mesure d'accompagnement (AVDL : accompagnement vers et dans le logement).

S'agissant de la **demande locative sociale**, elle concernait plus de 84 000 ménages au 1<sup>er</sup> janvier 2015. La Loire-Atlantique et le Maine-et-Loire en concentraient plus de 70 %.

Si l'accès au logement est un enjeu majeur pour la région, **assurer le maintien en est un autre tout aussi essentiel**. En 2013 et 2014, le nombre de ménages visés par une procédure d'expulsion est en hausse dans tous les départements (+13,2 % de commandement de quitter les lieux en un an).

### Adéquation offre / demande et fluidité

D'après le bulletin SIAO urgence, en 2014, près de 750 personnes, en moyenne, chaque mois, n'obtiennent aucune réponse positive à leur demande d'**hébergement d'urgence**. Dans 7 cas sur 10, cela est dû à l'absence de place. La pression est particulièrement forte en Loire-Atlantique. De manière générale, le dispositif d'hébergement d'urgence est très rapidement saturé malgré l'ouverture de places complémentaires.

En matière d'**hébergement d'insertion et de stabilisation**, les inadéquations entre offre / demande, identifiées dans les DT, diffèrent d'un département à l'autre. En Loire-Atlantique et en Vendée, les besoins de places nouvelles ou d'adaptation visent les personnes issues de la demande d'asile. En Maine-et-Loire, ils portent notamment sur les femmes seules. En Mayenne, ce sont les jeunes, les personnes vieillissantes et les personnes avec animaux tandis qu'en Sarthe, ce sont davantage les jeunes et les personnes en souffrance psychique.

L'attractivité économique, la croissance démographique et la décohabitation accentuent **la tension sur le parc locatif social**. L'offre est insuffisante sur certaines agglomérations et le littoral atlantique. En Loire-Atlantique, les besoins se localisent prioritairement sur Nantes Métropole, la CARENE, le littoral et le sud Loire. Le DT relève d'ailleurs un paradoxe : faute de pouvoir accéder au parc social, les ménages les plus précaires se tournent vers le parc locatif privé, plus coûteux et parfois aussi plus énergivore. En Maine-et-Loire, où le taux de logements sociaux est le plus élevé (17,7%), la typologie du parc ne semble pas en adéquation avec la demande (insuffisance de petits et de très grands logements) et les plus précaires peinent à y accéder. La Vendée est à l'inverse du Maine-et-Loire sous doté en logements sociaux. L'enjeu de production y est donc fort notamment sur la gamme des petits et des grands logements. Si en Mayenne et en Sarthe, le marché locatif est détendu, ces départements sont toutefois confrontés à des difficultés particulières : besoin en grands logements et faible mixité sociale en Mayenne et déséquilibre dans la répartition territoriale du parc HLM en Sarthe (concentration sur Le Mans Métropole).

Quel que soit le département, la lutte contre l'habitat indigne et la rénovation thermique sont des priorités pour assurer un logement décent.

## II - Analyse des problématiques départementales et régionales

Les DT de la région ont tous identifié les quatre publics suivants comme ceux pour lesquels des réponses adaptées demeurent insuffisantes et restent à construire :

- le public issu de la demande d'asile, notamment les déboutés ;
- les jeunes dont les sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- les personnes présentant des troubles de la santé mentale ;
- les femmes victimes de violence.

Ils sont ciblés par les priorités nationales (DNO, Plans nationaux, appel à projets innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement). Le repérage des publics dits « invisibles » est un autre enjeu partagé par les DT.

Des pistes de réflexion ont été avancées dans les DT ou lors de groupes de travail régionaux :

- **public issu de la demande d'asile** : pérennisation des dispositifs spécifiques créés dans les départements, développement de l'intermédiation locative pour les personnes réfugiées, etc. La mise en œuvre du plan migrants pourra conduire à des ajustements ;
- **jeunes sortant de l'ASE** : plusieurs initiatives sont conduites dans les départements en faveur du logement des jeunes (MOUS logement jeunes en Mayenne et en Sarthe). En Loire-Atlantique, un dispositif est

actuellement expérimenté sur Nantes pour les jeunes de 16 à 25 ans en errance ;

- **personnes avec un problème de santé** : le lien santé / social est à renforcer. L'ARS a lancé des appels à projets pour développer certains dispositifs et un travail est en cours sur la thématique vieillissement / précarité.

Des formations sont par ailleurs co-financées par l'ARS et la DRJSCS ;

- **femmes victimes de violence** : en Maine-et-Loire, le DT360 envisage l'adaptation de l'offre d'hébergement ;

- **public invisible** : pour pouvoir mieux l'appréhender, il convient de promouvoir « l'aller vers ». La FNARS a conduit en 2014 une étude avec le soutien de la DRJSCS auprès des accueils de jour et de nuit. Elle met en évidence l'évolution des profils et des flux et invite à poursuivre les travaux pour un meilleur repérage des personnes fragiles, en lien avec tous les acteurs de la veille sociale.

### **III – Besoins prioritaires et pistes de progrès**

#### **Besoins prioritaires et pistes de progrès – volet hébergement**

##### **Développer l'observation sociale afin de disposer d'informations fiables et objectives :**

- conforter le rôle de la conférence régionale des SIAO en complément des travaux réalisés au niveau départemental entre la DDCS et le SIAO ;
- exploiter les données issues des systèmes d'information existants (enquête ES, Accueil Hébergement Insertion, Étude nationale des coûts, etc.) ;
- favoriser la mise en place d'études ou d'évaluations régionales et/ou départementales sur un public ou un dispositif afin de mieux identifier les problématiques par territoire.

##### **Poursuivre la réflexion sur les parcours au niveau régional pour éviter les ruptures :**

- lancer des groupes de travail spécifiques pour mieux comprendre le parcours de certains publics cibles : femmes victimes de violence, sortants d'ASE, sortants de prison ;
- réfléchir à la gestion des cas complexes sans démultiplier les instances ;
- prévoir des suivis de cohorte de personnes pour mieux identifier les risques.

**Résorber l'engorgement des structures d'hébergement en engageant une réflexion globale** sur le besoin en création de places (sous l'angle quantitatif et qualitatif), l'évolution des structures par rapport au profil des bénéficiaires (horaires d'ouverture, rotation, etc.), la coordination de l'urgence et de l'insertion, le développement de l'accompagnement social et des structures de logement adapté et les conditions de réussite pour favoriser l'accès et le maintien durable dans le logement.

##### **Renforcer la coordination entre tous les acteurs :**

- mieux articuler les mesures d'accompagnement (AVDL, FSL, etc.) ;
- consolider le lien santé-social ;
- conforter le lien hébergement/logement via les instances régionales (comité régional pour l'hébergement et l'accès au logement, commission hébergement et accès au logement) et des réunions conjointes DDCS/DDT ;
- poursuivre les réunions de coordination « asile / précarité » entre les préfetures et l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII).

#### **Besoins prioritaires et pistes de progrès – volet logement**

##### **Proposer un parc locatif accessible financièrement aux ressources des ménages :**

- **encourager la production de logements dans le cadre de l'appel à projets PLAI adapté.**

##### **Développer une offre de logement accompagné pour les personnes cumulant difficultés économiques et sociales :**

- encourager le montage de projets dans le cadre des appels à projets 10 000 logements accompagnés ;
- soutenir le développement d'une offre de logements en intermédiation locative ou sous location ;
- évaluer les expérimentations de baux glissants.

##### **Prévenir les expulsions locatives :**

- renforcer le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) ;
- mettre en place le plus tôt possible des mesures d'accompagnement pour les ménages en difficulté ;
- favoriser le relogement le cas échéant dans un logement adapté aux capacités contributives et à la composition des ménages.

Direction régionale  
de l'environnement,  
de l'aménagement  
et du logement

5 rue Françoise Giroud  
CS 16326  
44263 NANTES Cedex 2  
Tél : 02 72 74 73 00  
Fax : 02 72 74 73 09

Directeur de publication :  
Annick BONNEVILLE

ISSN : 2109-0025