

Avec le soutien de la DGCS



n°12

FACE AU MAL-LOGEMENT, LES CCAS/CIAS IMPLIQUÉS.

D'UNE RÉPONSE À L'URGENCE À L'ACCOMPAGNEMENT VERS UN LOGEMENT PÉRENNE.

Fanny KOCH-ORTEGA et Marie GLOOR
Pôle Enquêtes et Observation sociale

Juliette BOUREAU
Pôle Politiques sociales

unccas

Union Nationale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale

Nous remercions les CCAS d'Aubagne, de Caen, de Clermont-Ferrand, de Concarneau, de Dijon, de Goussainville, de Lille, de Lons-Le-Saunier, de Marseille, de Nice, de Saint-Ouen, de Strasbourg, de Toulouse, de Tours et le CIAS "Territoires vendômois" pour leur participation active aux groupes de travail et ateliers.

Nous tenons à remercier l'ensemble des CCAS/CIAS ayant participé à cette enquête, pour le temps consacré et l'ensemble de leurs contributions : partage de données et d'expériences, remontées des problématiques rencontrées sur leurs territoires et contributions à l'analyse de l'action globale du réseau UNCCAS.

INTRODUCTION

Alors que l'accès à un logement se complexifie sur de nombreux territoires, conserver son logement apparaît dans le même temps de plus en plus délicat pour les ménages précaires : progression du nombre de personnes sans domicile stable, saturation des dispositifs d'urgence, coût du logement devenu insoutenable... **L'absence de logement et le mal-logement sont une réalité¹.**

De quelles façons les CCAS/CIAS, acteurs de proximité, peuvent-ils aider à faire face aux situations de mal-logement ? Quelles sont leurs actions pour faire valoir le droit au logement² ? Comment interviennent-ils pour accompagner les ménages à accéder à un logement décent et à le garder ?

Cette nouvelle enquête de l'UNCCAS fait le point sur **l'implication des CCAS/CIAS en matière de veille sociale, d'hébergement, d'accès et de maintien dans le logement**. Au-delà de leurs missions légales d'information sur les droits et de domiciliation, les CCAS/CIAS sont amenés à s'engager de multiples façons lorsque les solutions viennent à manquer sur leurs territoires.

Intervenant dans le cadre des politiques communales et intercommunales (I.), les CCAS/CIAS répondent ainsi aux besoins croissants de leurs administrés (II.) via des réponses relevant de leurs obligations légales ou des leviers traditionnels (III.). Ils mettent en œuvre des actions volontaristes fortes pour répondre aux situations d'urgence (IV.), accompagner les ménages dans l'accès à un logement autonome et favoriser le maintien dans le logement (V.). A travers leur engagement et la force de leur proximité avec les publics, les CCAS/CIAS sont résolument des structures avec lesquelles il faut compter parmi les acteurs impliqués dans l'hébergement/logement (VI.).

¹ Selon le rapport 2017 de la Fondation Abbé Pierre, 4 millions de personnes seraient sans abri, mal logées ou sans logement personnel.

² Tel qu'institué par la Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

SOMMAIRE

PANORAMA DES MODALITÉS D'IMPLICATION DES CCAS/CIAS.....	5
ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES.....	6
PRINCIPAUX RÉSULTATS	8

01 L'INTERVENTION DES CCAS/CIAS DANS LE CADRE DES POLITIQUES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT 10

- A. Une forte implication des CCAS/CIAS dans la répartition des compétences avec leurs communes/intercommunalités10
- B. Les différents modes d'implication pour agir11
- C. L'association des CCAS/CIAS aux politiques locales de l'hébergement et du logement12

02 UN ENGAGEMENT EN RÉPONSE À DES BESOINS CROISSANTS ET SPÉCIFIQUES À CHAQUE TERRITOIRE 15

- A. Une offre de logement globalement en-deçà des demandes.....15
- B. Une diversité de besoins15
- C. Une multitude de profils rencontrant des problématiques d'hébergement/logement17

03 L'INFORMATION, LA DOMICILIATION ET L'OCTROI D'AIDES FINANCIÈRES : LES RÉPONSES-SOCLES DES CCAS/CIAS..... 26

- A. Les CCAS/CIAS comme moteurs dans l'accès aux droits26
- B. La domiciliation, première étape dans l'accompagnement des personnes sans domicile stable28
- C. L'octroi d'aides financières pour le logement, une action complémentaire pour soutenir les ménages.....32

04 LES CCAS/CIAS COMME ACTEURS FACE À L'URGENCE : D'UNE CONTRIBUTION À LA VEILLE SOCIALE DU TERRITOIRE À LA GESTION D'HÉBERGEMENTS D'URGENCE OU D'INSERTION.....37

- A. La veille sociale du territoire37
- B. La gestion de structures d'hébergement d'urgence et d'insertion39

05 ACCOMPAGNER L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT : UNE LARGE PALETTE D'INTERVENTIONS POUR LES CCAS/CIAS.....44

- A. Faciliter l'accès au logement des ménages en situation de précarité44
- B. Soutenir les demandes de logement social45
- C. Prévenir les expulsions locatives et aider au maintien dans le logement47
- D. L'accompagnement social lié au logement.....51

06 LA PLACE DU CCAS/CIAS AU SEIN DU SYSTÈME DES ACTEURS DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT.....55

- A. Les CCAS/CIAS au cœur des échanges avec une multiplicité d'acteurs55
- B. Les enjeux de repérage et de positionnement des CCAS/CIAS56

CONCLUSION : LES CCAS/CIAS, DES ACTEURS PRÉSENTS DE MULTIPLES FAÇONS SUR LA QUESTION DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT59

LES MONOGRAPHIES : GOUSSAINVILLE, L'INTERCOMMUNALITÉ "TERRITOIRES VENDÔMOIS" ET CONCARNEAU.....61

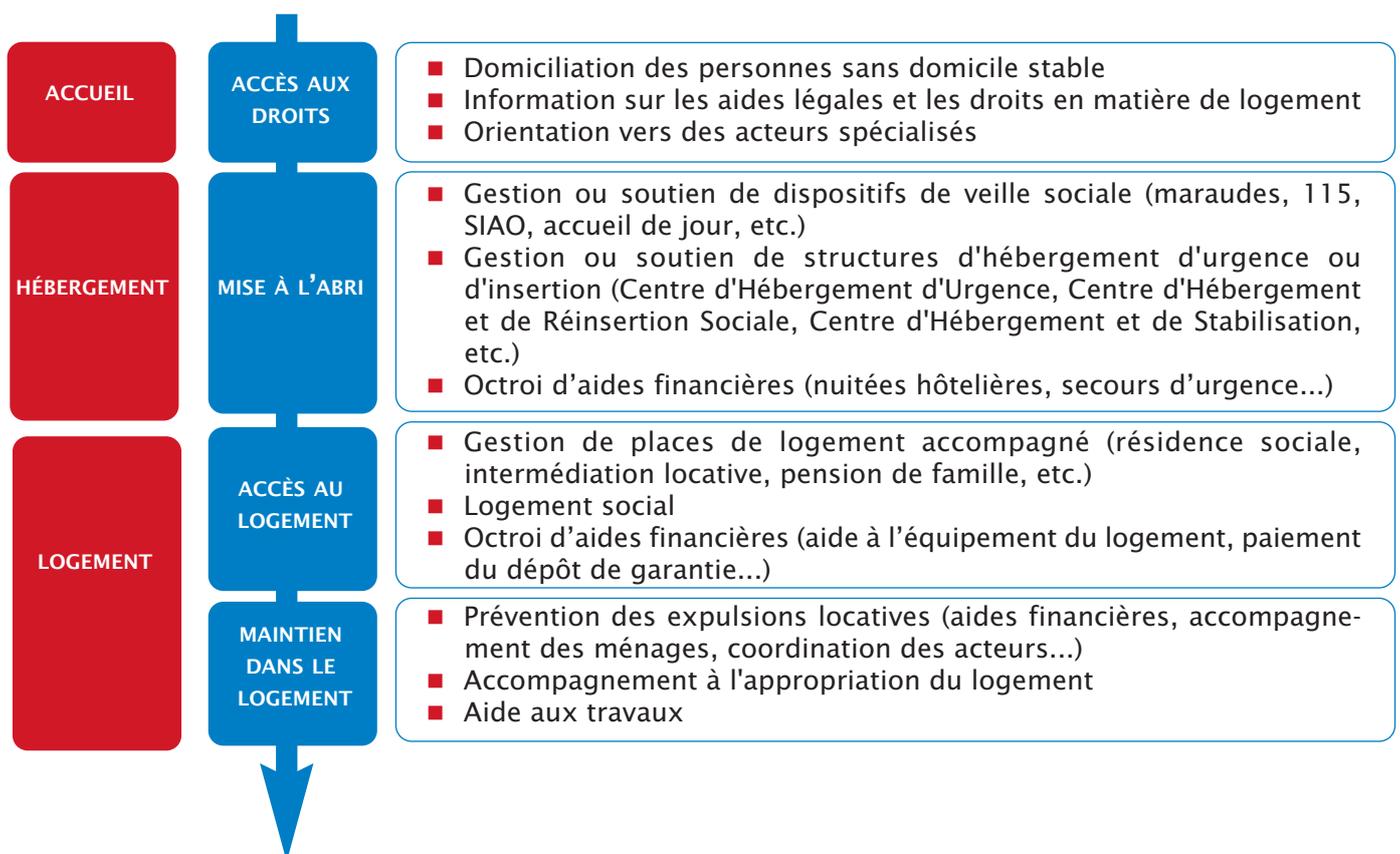
PANORAMA DES MODALITÉS D'IMPLICATION DES CCAS/CIAS

Rappelons en préambule que les CCAS/CIAS ont trois missions légales obligatoires :

- la pré-instruction des dossiers de demandes d'aide sociale légale ;
- la domiciliation administrative des personnes sans domicile stable relevant de leur territoire ;
- la réalisation d'une analyse des besoins sociaux (ABS) avec un diagnostic socio-démographique de l'ensemble de la population de leur territoire à chaque début de mandat.

Au-delà de ces missions, beaucoup développent des actions facultatives pour répondre aux besoins des habitants de leur commune/intercommunalité. Ils peuvent ainsi intervenir de multiples façons au cours des trajectoires résidentielles des publics. Le graphique suivant schématise cette palette de possibilités d'interventions.

INTERVENTIONS POSSIBLES DES CCAS/CIAS AUPRÈS DES PUBLICS RENCONTRANT DES PROBLÉMATIQUES D'HÉBERGEMENT OU DE LOGEMENT

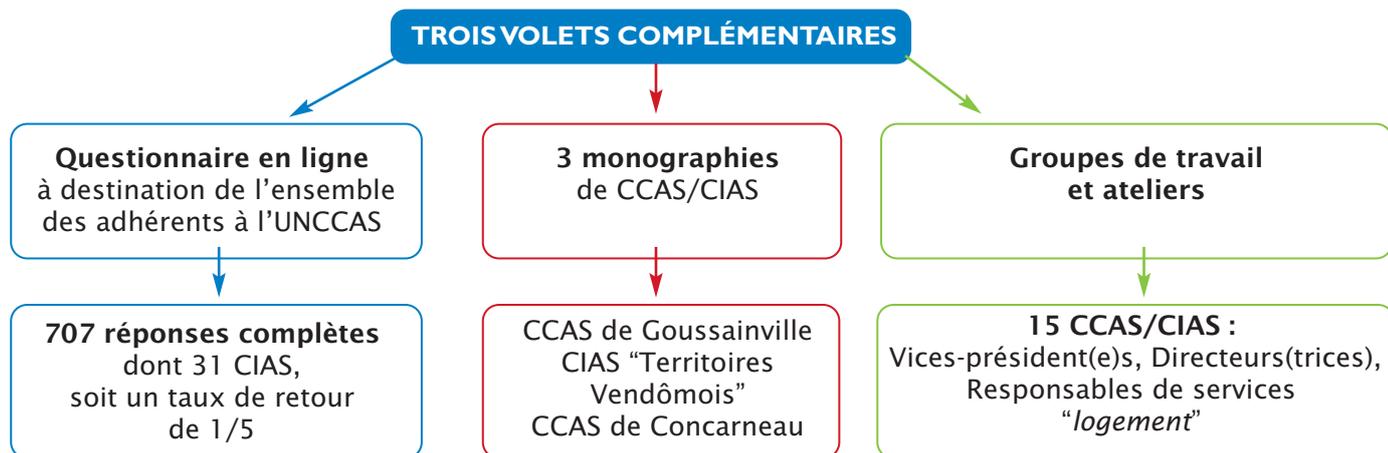


A noter que les actions des CCAS/CIAS ayant trait à la lutte contre la précarité énergétique et à la gestion de résidences spécialisées pour les personnes âgées ne sont pas abordées dans l'étude, celles-ci étant traitées dans d'autres enquêtes ou outils réalisés par l'UNCCAS³.

³ Les actions des CCAS/CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique (pré-instruction de demandes de FSL énergie, octroi d'aides financières, médiation avec les fournisseurs d'énergie...) concourent aux politiques de maintien dans le logement, de même que leur gestion de plus de 1 000 résidences-autonomie contribue à fournir un logement adapté à près de 59 000 résidents. Sources : "Précarité énergétique : comment les CCAS/CIAS agissent, de l'accès aux droits à l'accompagnement social", UNCCAS, Enquêtes et Observation sociale n°11, Mars 2017 et "Les logements-foyers gérés par les CCAS et CIAS", UNCCAS, Enquêtes et Observation sociale n°4, Octobre 2012

UN DISPOSITIF D'ENQUÊTE COMBINANT TROIS NIVEAUX D'ANALYSE

Cherchant à coupler apports quantitatifs et qualitatifs, le dispositif d'enquête de l'UNCCAS repose sur trois volets complémentaires : **une enquête nationale** menée par questionnaire auprès de l'ensemble des adhérents à l'UNCCAS ; **des études monographiques** de trois CCAS/CIAS ; **des journées de travail** inter-CCAS/CIAS. Ces trois volets ont été menés de façon concomitante entre avril 2016 et décembre 2017.



L'ENQUÊTE PAR QUESTIONNAIRE

Ce volet vise à faire ressortir les tendances d'implication dans l'hébergement et le logement représentatives du réseau des CCAS/CIAS. En janvier 2017, un questionnaire en ligne a été adressé à l'ensemble des adhérents à l'UNCCAS (soit près de 4 000 CCAS et CIAS) afin de recueillir des données de cadrage approfondies sur leur activité 2016.

Ce questionnaire se voulait le plus exhaustif possible, passant en revue aussi bien l'organisation de la stratégie logement au local et les partenariats développés que les dispositifs d'aides, d'accompagnement et de gestion de structures. Grâce aux données complètes de 707 CCAS et CIAS, une vision d'ensemble en ressort.

EFFECTIFS ET POURCENTAGES DE RÉPONDANTS SELON LA STRATE DE TERRITOIRE

POPULATION DU TERRITOIRE EN NOMBRE D'HABITANTS	NOMBRE DE CCAS/CIAS RÉPONDANTS	TAUX DE RETOUR (SUR L'ENSEMBLE DES ADHÉRENTS À L'UNCCAS)
Moins de 5 000	223	12%
De 5 000 à 9 999	202	21%
De 10 000 à 19 999	131	23%
De 20 000 à 49 999	101	28%
Plus de 50 000	50	33%
Ensemble des CCAS/CIAS	707	18%

Note de lecture : 202 CCAS implantés dans des communes comptant entre 5 000 et 9 999 habitants ont répondu à l'enquête en ligne, soit 21% des adhérents à l'UNCCAS de cette strate démographique.

Allant d'une commune de 182 habitants jusqu'à Paris et ses 2,2 millions d'habitants, **l'échantillon témoigne de la diversité des territoires français**. Par ailleurs, un certain équilibre entre les zones d'implantation des répondants est à observer : 37% des territoires représentés sont situés en zone rurale, 28% en zone périurbaine (périphérie d'une ville-centre) et 35% en zone urbaine. Au total, **les répondants représentent 16,1 millions d'habitants, soit près du quart de la population française**.

Le taux de retour étant croissant avec le nombre d'habitants du territoire (il est de 12% dans les communes de moins de 5 000 habitants mais s'élève en moyenne à 24%, soit le double, pour les autres territoires), les données ont été redressées statistiquement afin d'être représentatives du réseau UNCCAS. Pour faciliter la lecture, l'ensemble des répondants et adhérents à l'UNCCAS seront dénommés "*les CCAS/CIAS*" dans l'étude.

LES MONOGRAPHIES

Pour explorer les politiques développées par les CCAS/CIAS et favoriser une vision concrète de leur implication dans le champ de l'hébergement et du logement, trois enquêtes de terrain viennent compléter les résultats de l'enquête nationale. Afin de mieux appréhender les spécificités des interventions de chacun, il a été choisi de s'intéresser à trois territoires de strates de population moyennes, ancrés dans des contextes très différents : Concarneau (19 000 habitants), Goussainville (30 000 habitants) et l'intercommunalité "*Territoires Vendômois*" (55 000 habitants).

Le CCAS de Goussainville, situé en Île-de-France dans un contexte de marché du logement extrêmement tendu, met en avant son rôle fondamental de domiciliation et d'accès aux droits. Il est en pleine mutation pour développer son dispositif d'accompagnement des publics et tend à se positionner au croisement des échanges entre les acteurs locaux de l'hébergement et du logement.

Le CCAS de Concarneau a quant à lui développé une action globale autour d'un "*parcours logement*", combinant une panoplie d'outils allant de l'hébergement d'urgence au maintien dans le logement. Il est organisé autour de la domiciliation, de structures d'hébergement, de mesures d'accompagnement social lié au logement, de dispositifs d'intermédiation locative et s'articule autour du service logement social.

Enfin, le CIAS des Territoires Vendômois s'est orienté vers le développement à l'échelle de l'intercommunalité d'un accompagnement socio-médical au logement, particulièrement effectif auprès du public spécifique des personnes cumulant des problématiques psychiques et d'accès au logement.

Ces monographies sont à retrouver dans leur intégralité à la fin de l'enquête (page 63).

LES GROUPES DE TRAVAIL ET ATELIERS

Afin d'alimenter les analyses sur les différentes actions des CCAS/CIAS et creuser les problématiques qu'ils rencontrent en matière d'hébergement et de logement, **plusieurs journées de travail** ont été animées au sein de l'UNCCAS : deux ateliers sur le logement social, cinq groupes de travail thématiques (portant par exemple sur les spécificités des publics remontant des problématiques d'hébergement/logement aux CCAS/CIAS, la légitimité d'intervention des CCAS/CIAS dans la veille sociale et l'hébergement d'urgence, les financements des dispositifs...). Les élu(e)s ou technicien(n)es de 15 CCAS et CIAS⁴ se sont ainsi mobilisés dans cette démarche. L'enquête a été nourrie de leurs exemples de terrain et leur expertise des sujets d'hébergement/ logement ont permis d'enrichir **les pistes de réflexion stratégiques**.

⁴ voir remerciements en page 2

85% des CCAS/CIAS sont impliqués dans l'information des publics et leur orientation vers les acteurs compétents, 63% des CCAS/CIAS s'investissent dans le champ de la veille sociale ou de l'hébergement d'urgence et 76% sont engagés dans un accompagnement à l'accès ou au maintien dans le logement des ménages.

UNE INTERVENTION MASSIVE ET DIVERSIFIÉE DANS LE CHAMP DE L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT

UN ENGAGEMENT FORT EN RÉPONSE À L'AUGMENTATION DES BESOINS SUR LES TERRITOIRES

Les CCAS/CIAS observent des besoins croissants entre 2013 et 2016 dans le domaine de l'hébergement/logement. Ils ressentent particulièrement une augmentation des demandes liées au logement social (72% indiquent que ces besoins augmentent) et à la domiciliation (55%).

Si les bénéficiaires des minima sociaux et les demandeurs d'emploi restent majoritaires parmi les publics demandeurs d'aide au sujet de l'hébergement/logement, **une grande part de CCAS/CIAS sont également sollicités par des personnes sans aucune ressource**. Certains publics spécifiques sont également fortement cités : **familles monoparentales, populations migrantes, femmes victimes de violences conjugales, personnes en perte d'autonomie ou rencontrant des problèmes psychiques...**

UN RÔLE ESSENTIEL DANS L'ACCÈS AUX AIDES LÉGALES

En plus d'orienter les demandeurs vers les divers acteurs compétents sur le sujet, **plus de 7 CCAS/CIAS sur 10 les informent directement sur leurs droits et peuvent les conseiller** : nature des aides existantes, modalités d'attribution, démarches à suivre... Les dispositifs d'aides pour lesquels les CCAS/CIAS sont le plus amenés à renseigner et accompagner les publics sont **les APL et le FSL**. **Près de la moitié des CCAS/CIAS informent aussi sur le DALO** pour aider les demandeurs de logement social à faire valoir leurs droits.

Plus de 8 CCAS/CIAS sur 10 pratiquent la domiciliation, un chiffre en augmentation sensible depuis 2015. Une fois la procédure de domiciliation effectuée, **la très grande majorité des CCAS/CIAS vont au-delà de leur obligation légale en proposant aux personnes domiciliées d'être accompagnées** dans leurs démarches d'accès au logement.

LA DOMICILIATION, PREMIÈRE ÉTAPE DANS L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE STABLE

UN OCTROI VOLONTARISTE D'AIDES FINANCIÈRES POUR SOUTENIR LES MÉNAGES

59% des CCAS/CIAS octroient des aides financières dans le domaine de l'hébergement et du logement (hors aides à l'énergie) : aides au paiement du loyer, à l'équipement du logement, financement de nuitées hôtelières... Il est possible d'estimer à **environ 80 000 ménages le nombre de bénéficiaires de ces aides en 2016**, pour un budget annuel global consacré par l'ensemble des CCAS/CIAS adhérents de plus de **14 millions d'euros** (hors aides à l'énergie qui représentaient en 2015 un volume estimé à près de 17 millions d'euros).

Les deux tiers des CCAS/CIAS orientent des demandeurs d'aide vers le 115 et 44% des CCAS/CIAS sont en lien avec les SIAO de leur territoire (jusqu'à 85% dans les territoires de plus de 50 000 habitants).

26% des CCAS/CIAS gèrent également une ou plusieurs structures d'hébergement d'urgence/d'insertion ou des places en logements temporaires : logements/chambres conventionnée à l'ALT (Aide au Logement Temporaire), logements d'urgence hors ALT, mais aussi CHU ou CHR...

FACE À L'URGENCE, LES CCAS/CIAS IMPLIQUÉS DANS LA COORDINATION DES RÉPONSES PROPOSÉES ET LA GESTION DE STRUCTURES ET DE PLACES

UN ACCOMPAGNEMENT POUSSÉ DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL ET LE DÉPLOIEMENT DE DISPOSITIFS ADAPTÉS

Les CCAS/CIAS soutiennent fortement les ménages dans l'accès au logement social : **82% des CCAS/CIAS aident les ménages à monter un dossier de demande de logement social, 43% sont membres d'une ou plusieurs commissions d'attribution des logements sociaux de bailleurs et plus des deux tiers présentent des dossiers lors de ces commissions.**

L'intermédiation locative est par ailleurs l'une des solutions favorisées par les CCAS/CIAS pour permettre l'accès au logement autonome : **10% des CCAS/CIAS en proposent**, via une sous-location aux ménages en situation de précarité, qui peut être complétée d'un dispositif de bail-glissant.

Outre l'octroi d'aides financières, les CCAS/CIAS s'impliquent pour le maintien dans le logement des ménages, à travers notamment **l'accompagnement des personnes en risque d'expulsion : accompagnement à la maîtrise budgétaire (pour 48% des CCAS/CIAS), accompagnement à la recherche d'un logement adapté en termes de loyer (41%), médiation entre bailleurs et locataires (29%)...**

Un quart des CCAS/CIAS participent également à la CCAPEX de leur territoire (jusqu'à 50% dans les territoires de plus de 50 000 habitants) et un CCAS/CIAS sur cinq pilote ou participe à une commission locale de prévention à l'échelle infra-départementale.

Lorsque le concours de la force publique ne peut être prévenu, **72% des CCAS/CIAS s'impliquent dans le relogement de ménages expulsés.**

Par ailleurs, pour favoriser la conservation par les ménages d'un logement répondant aux normes de confort et de sécurité, il arrive à **40% des CCAS/CIAS de repérer des logements impropres à l'habitation** (insalubres, dégradés...) dans le cadre de leurs missions.

LE DÉPLOIEMENT DE NOMBREUX OUTILS POUR AIDER AU MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

DES CCAS/CIAS BIEN IDENTIFIÉS, EN LIEN AVEC DE NOMBREUX ACTEURS

Les CCAS/CIAS collaborent avec de multiples acteurs sur le sujet de l'hébergement/logement, dont principalement les bailleurs sociaux (près de 9 CCAS/CIAS sur 10 sont en lien avec eux), les Conseils départementaux (58%), les communes (56%) et la CAF (52%). Si ces liens relèvent le plus souvent **d'échanges d'informations et d'orientation des ménages**, les CCAS/CIAS sont également fréquemment sollicités pour fournir **un accompagnement social au public de leurs partenaires**. Ces constats attestent de la bonne identification des CCAS/CIAS par les différents acteurs de l'hébergement et du logement, en plus de leur repérage par les publics demandeurs d'aide en tant que structures de proximité.

01 L'INTERVENTION DES CCAS/CIAS DANS LE CADRE DES POLITIQUES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT

A. UNE FORTE IMPLICATION DES CCAS/CIAS DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES AVEC LEURS COMMUNES/ INTERCOMMUNALITÉS

Les CCAS/CIAS s'investissent fortement dans le champ de l'hébergement et du logement. Leur implication passe prioritairement par une information des publics qui les sollicitent sur leurs droits et une orientation vers les autres acteurs compétents (gestionnaires d'établissements, bailleurs sociaux ou privés, CAF, ADIL⁵, préfectures, associations...). Ainsi, 85% des répondants indiquent que leur CCAS/CIAS est impliqué dans de telles actions d'information/orientation (22% de façon conjointe avec leur Ville/Intercommunalité et 63% de façon autonome), au cœur de leur mission d'accueil social inconditionnel de proximité.

76% des CCAS/CIAS sont également engagés dans un accompagnement à l'accès ou au maintien dans le logement des personnes : 18% de concert avec leur Ville/Intercommunalité de rattachement et 58% de façon autonome.

63% des CCAS/CIAS déclarent s'investir dans le champ de la veille sociale ou de l'hébergement. A noter toutefois qu'ils sont 31% à indiquer que ni leur CCAS/CIAS ni leur Ville/Intercommunalité n'interviennent sur ce volet, qui semble davantage investi par d'autres structures, issues notamment du monde associatif. Ainsi, alors que l'hébergement d'urgence ne fait pas partie des missions obligatoires des CCAS/CIAS, ceux-ci privilégient souvent une orientation vers des structures spécialisées sur cette question, tels que les SIAO⁶ ou le 115.

IMPLICATION DES CCAS/CIAS DANS LES DIFFÉRENTS VOILETS DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DU LOGEMENT

	INFORMATION SUR LES DROITS ET ORIENTATION DES PUBLICS DANS LE CHAMP DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT	VEILLE SOCIALE ET HÉBERGEMENT D'URGENCE	ACCÈS ET MAINTIEN DANS LE LOGEMENT
A la fois le CCAS/CIAS et la Ville/Intercommunalité sont impliqués	22%	13%	18%
Seul le CCAS/CIAS est impliqué	63%	50%	58%
Seule la Ville/Intercommunalité est impliquée	5%	7%	5%
Ni le CCAS/CIAS ni la Ville/Intercommunalité ne sont impliqués	9%	31%	19%
Ensemble des CCAS/CIAS	100%	100%	100%

Note de lecture : 22% des répondants indiquent que leur CCAS/CIAS et leur Ville/Intercommunalité de rattachement sont tous les deux impliqués dans l'information sur les droits et l'orientation des publics dans le champ de l'hébergement et du logement.

⁵ Les ADIL (Agences départementales pour l'information sur le logement) sont des associations qui ont "pour mission d'informer gratuitement les usagers sur leurs droits et obligations, sur les solutions de logement qui leur sont adaptées, notamment sur les conditions d'accès au parc locatif et sur les aspects juridiques et financiers de leur projet d'accession à la propriété, ceci à l'exclusion de tout acte administratif, contentieux ou commercial" (article L.366-1 du Code de la Construction et de l'Habitation).

⁶ Les SIAO sont des Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation qui sont chargés d'orienter les demandeurs vers les solutions d'hébergement qui leur sont les plus adaptés.

Au total, ce sont 87% des CCAS/CIAS qui indiquent être impliqués dans au moins un de ces trois modes d'intervention (information/orientation, veille sociale/hébergement et accès/maintien dans le logement) et 50% dans les trois.

Il reste ainsi 13% de CCAS/CIAS qui ne sont pas engagés dans ces champs d'action. Ces derniers l'expliquent par deux facteurs principaux : la présence sur leur territoire d'autres acteurs compétents dans ces domaines et le manque de moyens humains ou financiers. En raison de leurs ressources contraintes, les CCAS des communes de moins de 5 000 habitants sont ceux dont l'investissement est le moins marqué. Dans ces plus petits territoires, les CCAS/CIAS peuvent être amenés à rediriger leur public vers les villes centres de leur département. L'absence de besoins sur leur territoire et de sollicitations des publics est également citée par un petit pourcentage de CCAS/CIAS pour expliquer leur absence d'activité dans ces champs, tandis que la lourdeur des mécanismes juridiques ne semble pas être problématique, n'étant citée que de façon marginale.

B. LES DIFFÉRENTS MODES D'IMPLICATION POUR AGIR

Les CCAS/CIAS ne possèdent pas nécessairement un service dédié spécifiquement à l'hébergement et au logement et peuvent s'organiser de telle manière que leur service social soit également compétent sur ces questions. Des mutualisations de moyens entre Villes/Intercommunalités et CCAS/CIAS sont également courantes pour déployer les actions dans ce champ. Différentes configurations sont ainsi possibles :

■ Plusieurs services interviennent dans ce champ, portés d'une part par le CCAS/CIAS et d'autre part par la Ville/Intercommunalité (dans 7% des cas) : un service géré par le CCAS pourra par exemple être consacré aux aides et aux dispositifs tandis qu'un service, géré par la Ville, se chargera de la mise en œuvre de la politique du logement.

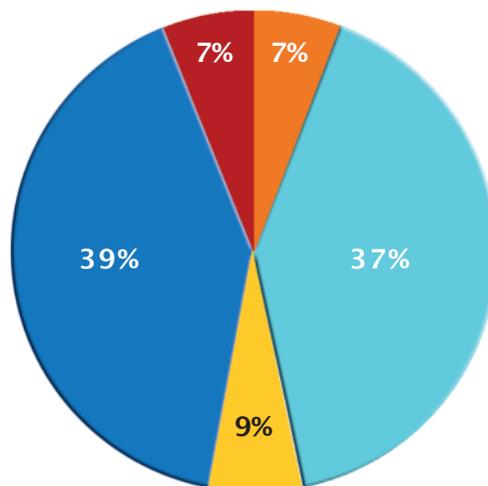
■ A l'échelle communale ou intercommunale, il existe un seul service dédié qui concentre l'action dans ce champ, porté soit par le CCAS/CIAS (dans 37% des cas) soit par la Ville/Intercommunalité (9% des cas). Citons l'exemple d'un CCAS de 27 000 habitants (Auvergne-Rhône-Alpes) : "le service logement social est intégré au CCAS dans un pôle social avec un chef de service identique [chapeautant] les 2 services d'action sociale et de logement social". Mais dans le modèle où le service consacré à l'hébergement/logement est porté par la Ville/Intercommunalité, des CCAS/CIAS peuvent regretter de ne pas toujours être conviés aux discussions.

■ Les actions ne sont portées par aucun service dédié uniquement à ce domaine (39% des cas). Ce pourcentage monte à 53% dans les communes comptant moins de 5 000 habitants, dont les organigrammes sont logiquement plus resserrés.

■ D'autres types d'organisations sont enfin imaginables (dans les 7% de cas restants) : lien avec des services logement de communautés d'agglomération ou de métropoles, conventions pour la tenue de permanences de partenaires au sein des CCAS/CIAS...

ORGANISATIONS DE L'ACTION SUR L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT ENTRE LES CCAS/CIAS ET LEURS VILLES/INTERCOMMUNALITÉS DE RATTACHEMENT

- A la fois un service porté par le CCAS/CIAS et un service porté par la Ville/Intercommunalité
- Un seul service dédié porté par le CCAS/CIAS
- Un seul service dédié porté par la Ville/Intercommunalité
- Aucun service dédié uniquement à ce domaine
- Un autre type d'organisation



Note de lecture : les répondants indiquent dans 37% des cas que pour agir dans le domaine de l'hébergement /logement il existe un seul service dont la gestion est confiée au CCAS/CIAS et dans 39% des cas que ni leur CCAS/CIAS ni leur Commune/Intercommunalité ne portent de service dédié à ce sujet.

C. L'ASSOCIATION DES CCAS/CIAS AUX POLITIQUES LOCALES DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT

Vue d'ensemble de la contribution des CCAS/CIAS aux politiques d'hébergement/logement

Le plus souvent, les CCAS/CIAS sont associés à la construction des politiques locales de l'hébergement et du logement, au moins sur les sujets relevant de leur expertise. 11% des CCAS/CIAS répondants déclarent même être moteurs des prises

de décisions dans ce domaine. La tension du marché du logement sur leur territoire peut également les amener à s'impliquer davantage : dans les territoires décrits comme "très tendus" par les CCAS/CIAS, cette part augmente à 19% de CCAS/CIAS se déclarant moteurs dans les prises de décision de ce domaine.

NIVEAU D'ASSOCIATION DU CCAS/CIAS AUX POLITIQUES LOCALES DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT

POPULATION DU TERRITOIRE EN NOMBRE D'HABITANTS	OUI, BEAUCOUP (MON CCAS/CIAS EST MOTEUR DANS LES PRISES DE DÉCISIONS DANS CE DOMAINE)	OUI, EN PARTIE (CELA DÉPEND DES SUJETS ET/OU DES PUBLICS CIBLÉS)	NON, PAS DU TOUT (MON CCAS/CIAS N'EST PAS ASSOCIÉ À LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT SUR MON TERRITOIRE)
Moins de 5 000	8%	57%	35%
De 5 000 à 9 999	12%	69%	19%
De 10 000 à 19 999	13%	72%	15%
De 20 000 à 49 999	17%	61%	22%
Plus de 50 000	12%	80%	8%
Ensemble des CCAS/CIAS	11%	63%	26%

Note de lecture : les CCAS/CIAS des territoires comptant entre 20 000 et 49 999 habitants sont 17% à se déclarer moteurs dans les prises de décision politiques dans le champ de l'hébergement et du logement, 61% sont en partie associées à la définition de ces politiques et 22% ne le sont pas du tout.

Un quart des CCAS/CIAS n'est pas associé à la politique d'hébergement et de logement sur leur territoire. Une part d'entre eux explique ainsi ne pas détenir les outils ou ressources pour prendre part à cette stratégie de territoire.

On peut regretter que tous les CCAS/CIAS ne soient pas à minima consultés lors de la construction de ce pan des politiques locales. Via leur rôle d'accueil des habitants ainsi que les analyses de besoins sociaux qu'ils réalisent⁷, les CCAS/CIAS ont en effet une vision approfondie des besoins de la population dans ce champ et des difficultés qu'elle rencontre dans certains dispositifs. Il s'agit aussi de capitaliser sur leur savoir-faire dans la coordination des acteurs et la proposition de partenariats, même si tous les CCAS/CIAS n'ont pas vocation à devenir pilotes des stratégies d'hébergement/logement de leurs territoires.

La participation aux PLH et PDALHPD

La participation des CCAS/CIAS à la gouvernance des politiques publiques de l'hébergement et du logement passe en particulier par leur association à deux plans stratégiques : le Programme Local pour l'Habitat (PLH) et le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD).

Lorsque la Commune/Intercommunalité dispose d'un PLH⁸ - voué à définir les besoins de logements et détailler un programme d'actions (moyens alloués, échéancier, opérations prévues pour assurer une offre équilibrée sur l'ensemble du territoire intercommunal) - **18 % des CCAS/CIAS indiquent avoir participé à sa construction au niveau intercommunal et 12% à sa déclinaison au niveau communal.**

Les CCAS/CIAS sont plus nombreux à avoir participé aux PDALHPD. Ceux-ci, pilotés par les conseils dé-

⁷ L'ABS est une mission obligatoire des CCAS/CIAS (Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale).

⁸ Rappelons que le PLH est porté au niveau intercommunal par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il s'agit d'une obligation pour les métropoles, communautés d'agglomération et communautés de communes de plus de 30 000 habitants ayant la compétence habitat.

partementaux et les préfetures, “*définissent, de manière territorialisée, les mesures destinées à répondre aux besoins en logement et en hébergement des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement*”⁹.

Plus d'un quart des CCAS/CIAS ont ainsi participé d'une façon ou d'une autre aux PDALHPD, avec une implication croissante selon la taille du territoire : 9% ont participé à leur construction globale (jusqu'à 39% dans les territoires de plus de 50 000 habitants), 11% ont transmis des données pour leur élaboration, 9% ont été présents aux comités techniques et 7% ont été présents aux instances politiques de pilotage des PDALHPD.

La contribution des CCAS/CIAS a principalement porté sur les annexes des PDALHPD : **ainsi 10% ont participé à leur schéma départemental de domiciliation et 7% à leur charte de prévention des expulsions**¹⁰.

Malgré cette participation active, seuls 16% des CCAS/CIAS indiquent avoir été destinataires des documents validés de PDALHPD.

Des CCAS/CIAS n'ayant pas participé directement à l'élaboration du PDALHPD de leur département indiquent que c'est plutôt leur Ville ou Intercommunalité qui a été sollicitée. Un CCAS indique aussi que “*c'est l'association des Maires du Département et l'UDCCAS qui ont été associées*” (CCAS de plus de 80 000 habitants, Île-de-France).

⁹ Article 34 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et Article L312-5-3 du Code de l'action sociale et des familles.

¹⁰ Une réforme récente (Circulaire N° DGCS/SD1B/2016/188 du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable, Arrêté du 11 juillet 2016 fixant les modèles de formulaire de demande d'élection de domicile et d'attestation de domicile des personnes sans domicile stable) a impacté le dispositif de domiciliation, avec en son cœur ces schémas qui visent à “analyser les caractéristiques du territoire, analyser l'adéquation entre offre et besoins, analyser la coordination des acteurs et des dispositifs, prioriser les enjeux et faire des recommandations” (voir à ce sujet UNCCAS, “Réforme de la domiciliation : décryptage et positionnement de l'UNCCAS”, <http://www.unccas.org/reforme-de-la-domiciliation-decryptage-et-positionnement-de-l-unccas>).



01 LES ENJEUX REPÉRÉS PAR L'UNCCAS

■ **Reconnaitre la légitimité des CCAS/CIAS comme acteurs à part entière du logement sur leurs territoires** : ils accueillent et informent les habitants, analysent leurs besoins sociaux, octroient de nombreuses aides pour lutter contre le mal logement, domicilient les personnes sans domicile stable... Pour toutes ces raisons, les CCAS/CIAS ont **un rôle essentiel, qui mérite d'être davantage reconnu, valorisé et soutenu par les acteurs nationaux et locaux**. Moins représentés au sein des instances sur le logement et donc moins clairement identifiés, les CCAS/CIAS auto-financent une part très importante de structures ou dispositifs d'hébergement ou de logement. **Or ces dispositifs gérés par les CCAS/CIAS contribuent de fait à lutter contre le mal logement. Ils pourraient par conséquent être soutenus financièrement par l'Etat, pilote sur ces questions.**

■ **Associer systématiquement les CCAS/CIAS à la construction des politiques locales en matière d'hébergement et de logement** : près de 9 CCAS/CIAS sur 10 s'impliquent dans la lutte contre le mal-logement. Pourtant une majorité d'entre eux ne sont pas associés à la construction des politiques locales, qu'elles soient communales, intercommunales ou départementales (notamment le PDALHPD où seulement ¼ des CCAS/CIAS déclarent être associés). **La clarification du partenariat entre les CCAS/CIAS et ces différentes instances semble nécessaire** pour qu'ils soient invités à relayer les actions mises en place et les difficultés rencontrées localement. **Les UDCCAS et l'ensemble des CCAS/CIAS doivent être consultés systématiquement et, lorsque c'est possible, associés plus largement.** Les analyses des besoins sociaux réalisés par les CCAS/CIAS ont par ailleurs vocation à être intégrés comme éléments de diagnostic et de référence pour l'élaboration des politiques de logement et des divers documents d'urbanisme et de politique sociale : PLU, PLH, PDALHPD...

UN ENGAGEMENT EN RÉPONSE À DES BESOINS CROISSANTS ET SPÉCIFIQUES À CHAQUE TERRITOIRE

L'action des CCAS/CIAS est rendue indispensable en raison de l'importance des besoins d'hébergement/logement des habitants qui restent non-couverts sur les territoires. **En tant qu'acteurs publics de proximité, ils sont souvent les premiers interpellés.**

A. UNE OFFRE DE LOGEMENT GLOBALEMENT EN-DEÇÀ DES DEMANDES

70% des CCAS/CIAS répondants estiment se situer dans un territoire sur lequel **le marché du logement est tendu**, c'est-à-dire que la demande de logements est supérieure à l'offre (dont 25% indiquent qu'il est très tendu : de 21% en zone rurale à 33% en zone urbaine). Cette tension se caractérise par de nombreux éléments, dont les plus fréquemment cités par les CCAS/CIAS sont : un manque de certaines catégories de logement, un délai d'attente important pour une demande de logement social et un coût du logement privé de plus en plus élevé. Ainsi, les CCAS/CIAS observent que les tensions se cristallisent particulièrement sur les 3 pièces, les logements pour les familles, tandis que les studios semblent globalement moins marqués par une pénurie d'offre.

La moitié des CCAS/CIAS sondés (365 CCAS/CIAS) ont pu remonter la durée moyenne d'attente pour obtenir un logement social sur leur territoire. Cette durée moyenne s'établirait à 18 mois (12 mois en médiane) mais s'élève jusqu'à 25 mois en zone urbaine (13 en zone rurale et 19 en zone périurbaine). Ces tendances générales masquent des disparités assez fortes selon les territoires et notamment les spécificités de certaines régions, dont l'Île-de-France (durée moyenne d'attente estimée à 36 mois par les CCAS/CIAS) et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (27 mois).

Sans-doute ces chiffres sont-ils à revoir à la hausse pour certains types de demandes, puisqu'ils comprennent à la fois la durée d'attente pour une première demande de logement et pour une demande de relogement.

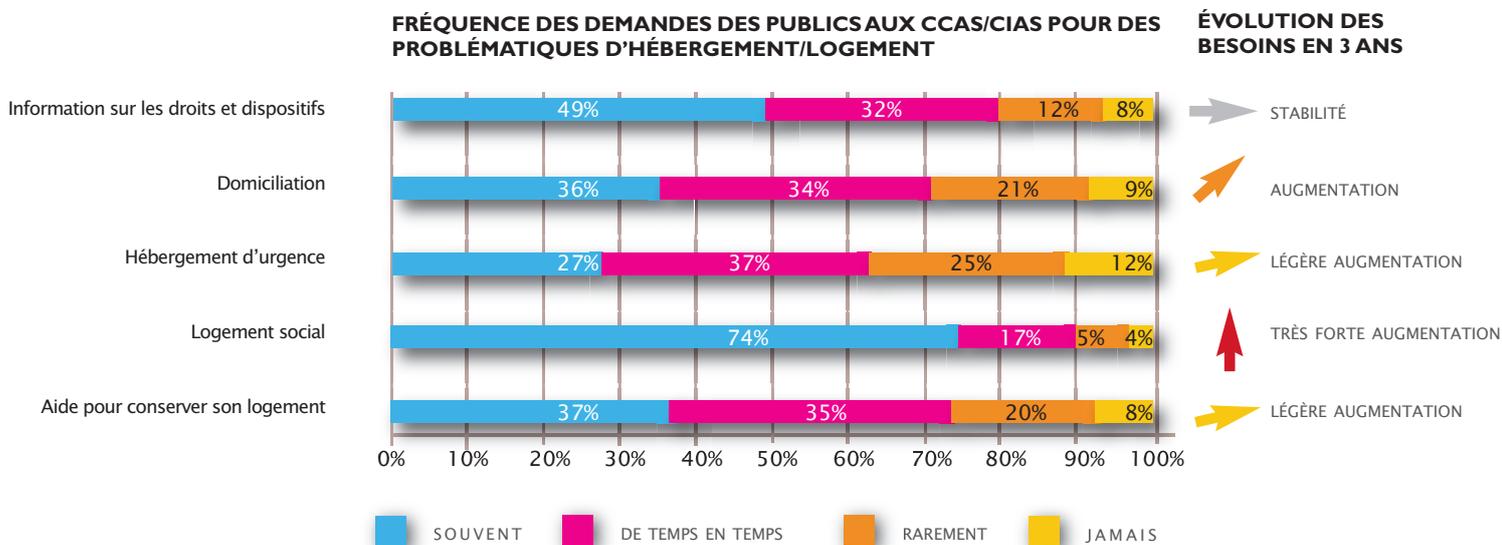
Des CCAS/CIAS regrettent que des *“communes ne possèdent pas le minimum requis (25%) de logements sociaux ce qui pénalise l'ensemble des demandeurs sur ce même territoire. L'offre est insuffisante et les moyens deviennent très restreints dans le domaine de l'accompagnement sur l'accès et le maintien des locataires en difficulté”* (CCAS d'environ 50 000 habitants, Île-de-France). En plus d'un manque de places de logement social, le coût de plus en plus élevé des logements du secteur privé est souligné par les CCAS/CIAS, entraînant un manque de solvabilité pour de nombreux ménages.

B. UNE DIVERSITÉ DE BESOINS

Dans le champ de l'hébergement et du logement, les demandes des publics auprès des CCAS/CIAS **relèvent le plus souvent de questions relatives au logement social ou à des besoins d'information sur les droits et dispositifs.**

Les sollicitations propres au maintien dans le logement, à la domiciliation ou à l'hébergement d'urgence sont relativement moins courantes même si elles représentent des volumes conséquents de demandes, comme détaillé dans le graphique page 16.

FRÉQUENCE ET ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS TYPES DE BESOINS RELATIFS À L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT



Note de lecture : 49% des CCAS/CIAS indiquent être souvent sollicités pour des questions sur les droits et dispositifs d'hébergement/logement, 32% rapportent que de telles questions surviennent de temps en temps, 12% ne sont sollicités que rarement sur ce sujet et 8% jamais.

Ce sont les CCAS/CIAS des plus grands territoires qui indiquent la plus grande fréquence des sollicitations pour tous les types de besoins d'hébergement/logement listés, à l'exception du logement social. En effet, **les CCAS/CIAS des communes de taille intermédiaire semblent les plus sollicités sur le sujet du logement social** : alors que sur l'ensemble des CCAS/CIAS interrogés 74% indiquent qu'ils sont souvent sollicités pour ce type de demandes, ce pourcentage s'élève à 88% dans les territoires de 5 000 à 9 999 habitants et à 82% dans les territoires comprenant entre 10 000 et 19 999 habitants. L'hypothèse peut être émise qu'en raison d'une organisation différente dans les plus grands territoires, ce sont des services dédiés au logement social gérés par les Villes/Intercommunalités qui concentrent les demandes au lieu des CCAS/CIAS.

Globalement, les CCAS/CIAS observent des besoins croissants entre 2013 et 2016 dans le domaine de l'hébergement/logement. Ils ressentent particulièrement **une augmentation des demandes liées au logement social** : 72% indiquent que ces besoins augmentent (18% légèrement, 28% fortement et 26% très fortement).

La domiciliation est également un domaine où les besoins sont marqués à la hausse : plus de la moitié des CCAS/CIAS signalent une augmentation

des demandes depuis 3 ans (22% une augmentation légère, 20% une augmentation forte et 13% une augmentation très forte), 37% une stabilité et 3% une diminution (les 5% restants ne se prononcent pas).

Citons l'exemple d'un CCAS de 20 000 habitants (Bourgogne-Franche-Comté) : *"aujourd'hui nous avons une explosion des demandes d'élection de domicile administrative, avec un effet de concentration sur notre ville (centre du département). Ces situations devraient faire l'objet d'études et de suivis sociaux financés lorsqu'un danger de rue est avéré"*. **Les territoires sont impactés différemment par cette hausse** : 60% des CCAS/CIAS des territoires de plus de 20 000 habitants font part d'une forte ou très forte augmentation des demandes de domiciliation tandis qu'ils sont trois fois moins (20%) à exprimer ce constat dans les territoires de moins de 5 000 habitants.

Les sollicitations qui semblent les plus constantes depuis 3 ans sont les demandes d'information sur les aides et dispositifs, avec 42% des CCAS qui indiquent que ces besoins stagnent, mais à un niveau élevé de demandes.

Les territoires les plus peuplés sont de manière générale ceux qui perçoivent la tendance la plus à la hausse des besoins, à l'exception du champ du

logement social pour lequel ce sont les CCAS des communes entre 5 000 et 9 999 habitants qui semblent les plus touchés par l'augmentation des demandes (34% d'entre eux ressentent une très forte augmentation de ces besoins, contre seulement 20% dans les territoires de plus de 50 000 habitants).

A noter que la suppression de CCAS dans les communes de moins de 1 500 habitants suite à la Loi NOTRe a pu accroître les demandes dans certains territoires contraints de pallier leur disparition : *“nous accueillons beaucoup de demandeurs provenant de communes avoisinantes n'ayant pas de CCAS et par conséquent de guichet enregistreur de demande de logement social, personnes ou familles en difficultés, en errance... Notre politique de logement répond donc à des critères de priorité”* (CCAS de 5 000 habitants, Île-de-France).

De façon globale, les CCAS/CIAS alertent sur les besoins grandissants sur leurs territoires : *“les dispositifs animés par le CCAS, comme ceux animés par les autres acteurs locaux qui interviennent dans le champ de l'accueil de jour, de l'hébergement d'urgence, de l'aide alimentaire, de la domiciliation etc., qu'ils soient institutionnels ou associatifs, sont aujourd'hui mis à mal par l'importance des flux d'usagers”* (CCAS de plus de 80 000 habitants, Normandie).

C. UNE MULTITUDE DE PROFILS RENCONTRANT DES PROBLÉMATIQUES D'HÉBERGEMENT/LOGEMENT

Une grande diversité de publics sollicite les CCAS/CIAS pour une problématique d'hébergement/logement. **En fonction de sa situation personnelle, chaque personne peut exprimer des besoins différents, auxquels doivent répondre les CCAS/CIAS de la façon la plus adaptée possible.**

Statuts d'activité

En premier plan, les personnes bénéficiaires des minima sociaux (RSA, ASPA, AAH, etc.) et les demandeurs d'emploi ressortent comme les profils sollicitant le plus fréquemment les CCAS/CIAS (78% des CCAS/CIAS reçoivent souvent des demandes relatives à l'hébergement ou au logement de bénéficiaires de minima sociaux et 66% de la part de demandeurs d'emploi).

Le chiffre particulièrement frappant de 42% de CCAS/CIAS souvent sollicités par des personnes sans aucune ressource est en cohérence avec ce que d'autres acteurs sociaux ont pu observer, à l'instar du Secours catholique qui dépeint dans son rapport statistique 2017 une forte augmentation de ce type de publics depuis 2010¹¹. Ceux-ci peuvent

par exemple être des personnes étrangères sans titre de séjour.

Des personnes en emploi peuvent aussi bien être amenées à solliciter les CCAS/CIAS pour des questions relatives à l'hébergement/logement (36% des CCAS/CIAS reçoivent souvent des demandes de leur part), que ce soit des salariés précaires ou bien des *“familles de classes moyennes qui ont du mal à accéder à un logement dans le parc privé”* (CCAS de 2 000 habitants, Occitanie).

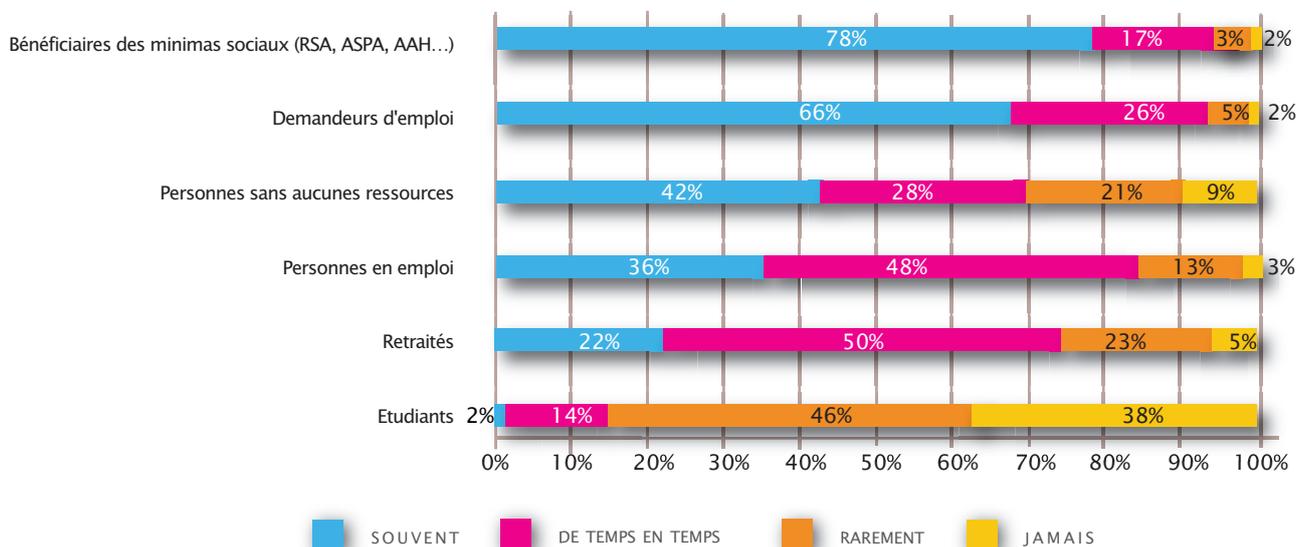
Si les CCAS/CIAS sont souvent au cœur des politiques dédiées aux personnes âgées (aide à domicile, portage de repas...), il est intéressant de noter qu'ils sont finalement moins sollicités par ce public pour des questions relatives à leur précarité dans le logement : la moitié d'entre eux ne reçoivent que de temps en temps des demandes de ce public. Il reste que les contacts des CCAS/CIAS avec les personnes âgées peuvent le cas échéant être mis à profit pour le repérage de problématiques de logement, à l'exemple des pratiques de ce CCAS de 5 000 habitants (Auvergne-Rhône-Alpes) : *“nous ne nous occupons que des personnes de plus de 65 ans dans le cadre de nos missions. Les SAAD et SSIAD¹² sont attentifs à la salubrité et sécurité des habitations des personnes âgées chez lesquelles ils interviennent”*.

Plus de 8 CCAS/CIAS sur 10 ne reçoivent que rarement ou jamais de demandes relatives à l'hébergement/logement des étudiants, public qui rencontre pourtant des difficultés particulières d'accès au marché du logement : l'hypothèse peut être émise que les étudiants s'orientent vers d'autres acteurs déployant des dispositifs particuliers qui leur sont dédiés.

¹¹ Secours catholique, *L'état de la pauvreté en France, Préjugés et cohésion sociale, Rapport statistique 2017*, p.59 : les personnes sans ressources représentent 19% des personnes accueillies par le Secours catholique en 2017.

¹² Respectivement Service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

FRÉQUENCE DES PUBLICS SOLLICITANT LES CCAS/CIAS SUR L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT



Note de lecture : 36% des CCAS/CIAS reçoivent souvent des demandes relatives à l'hébergement/logement de personnes en emploi, 48% en reçoivent de temps en temps, 13% en reçoivent rarement et 3% jamais.

Situations face au logement

Les CCAS/CIAS rapportent que les sollicitations les plus fréquentes concernant l'hébergement/logement émanent des locataires du secteur public : 62% reçoivent souvent des demandes de leur part et 26% de temps en temps. Suivent les locataires du secteur privé. Les propriétaires sont quant à eux logiquement ceux dont les demandes relatives au logement sont les moins fréquentes auprès des CCAS/CIAS.

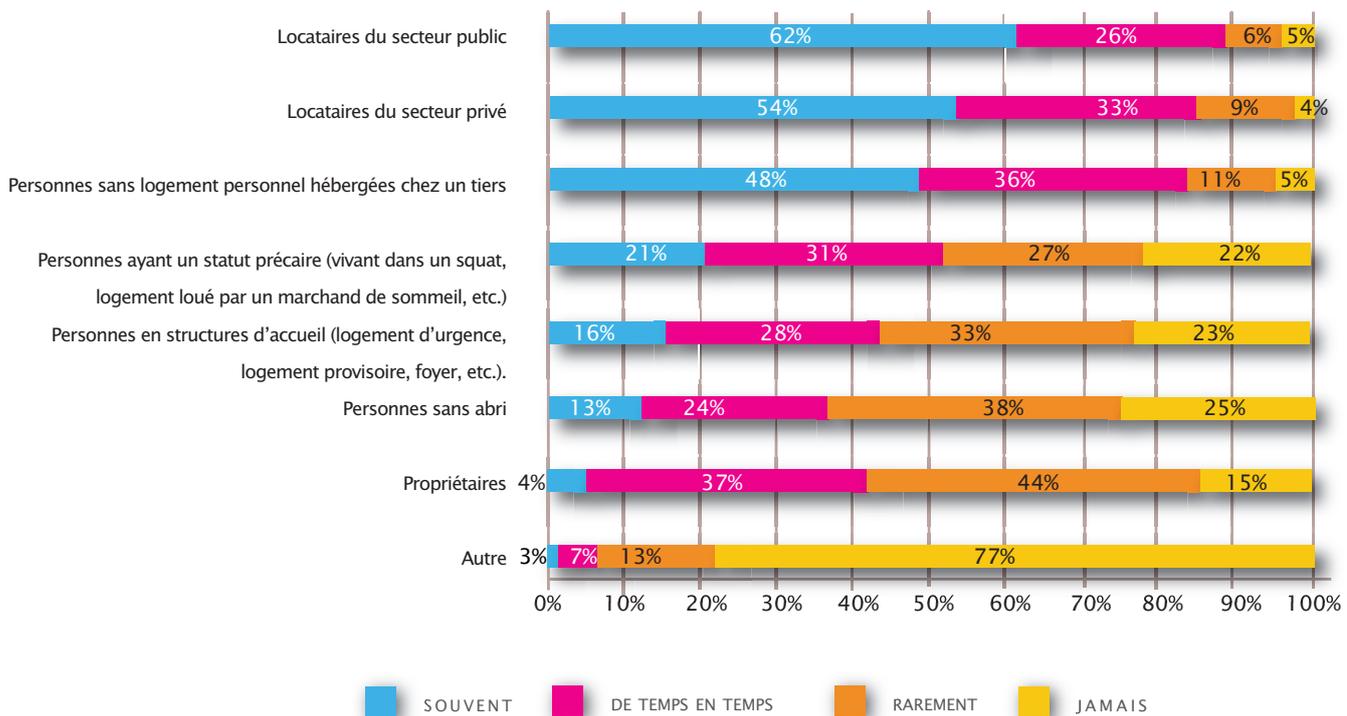
Les personnes sans logement personnel hébergées chez un tiers arrivent en troisième position :

l'importance de ces sollicitations vient confirmer les retours de terrain des CCAS/CIAS qui depuis plusieurs années font part d'une augmentation des demandes de domiciliation émanant de ce public. Ce constat vient également illustrer la complexité et la diversité des situations rencontrées dans les territoires : la définition des statuts dans le logement (locataire, propriétaire, à la rue) n'est plus en adéquation avec la réalité et la situation des personnes hébergées constitue un point aveugle des politiques sociales.

Des personnes relevant d'autres statuts de logements sont également accueillies par les CCAS/CIAS : personnes ayant un statut de logement précaire, vivant en structures d'accueil ou sans abri (respectivement 21%, 16% et 13% de CCAS/CIAS recevant souvent des demandes de ces trois publics). Des CCAS/CIAS rapportent la tendance à la hausse du nombre de demandes des personnes sans-abri "soit pour des difficultés économiques soit pour des ruptures familiales" (CCAS d'un territoire ayant entre 50 000 et 79 999 habitants, Nouvelle-Aquitaine).

A la diversité des statuts dans le logement des personnes sollicitant les CCAS/CIAS est liée une diversité de problématiques (hébergement d'urgence pour les uns, accompagnement à la demande de logement social ou aides aux travaux pour les autres...).

FRÉQUENCE DES STATUTS DANS LE LOGEMENT DES PUBLICS SOLLICITANT LES CCAS/CIAS SUR L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT



Note de lecture : 48% des CCAS/CIAS indiquent souvent recueillir des demandes sur l'hébergement/logement de personnes hébergées chez un tiers, 36% que des demandes de ce public arrivent de temps en temps, 11% rarement et 5% jamais.

Types d'habitat

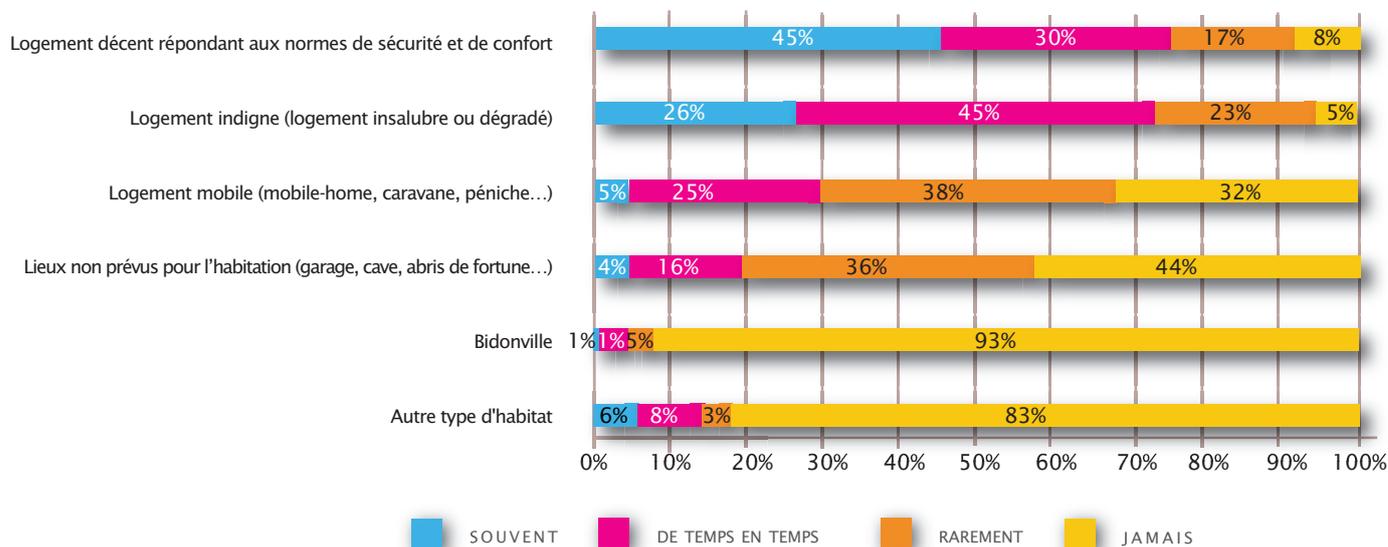
Une lecture par type d'habitat donne à voir que deux-publics sollicitent particulièrement les CCAS/CIAS : en premier lieu les personnes habitant dans des logements répondant aux normes de sécurité et de confort, suivis de ceux habitant en **logement indigne** (logement insalubre ou dégradé).

Viennent à la suite de façon beaucoup plus minorée ceux vivant en habitat mobile (30% des CCAS/CIAS reçoivent souvent ou de temps en temps des demandes de personnes habitant en mobile-home, caravane ou péniche), dans des lieux non prévus pour l'habitation (20% des CCAS/CIAS reçoivent souvent ou de temps en temps des demandes de personnes habitants dans des garages, caves, ou abris de fortune...). Les CCAS/CIAS mentionnent **certains lieux précaires d'habitat dans lesquels peuvent être amenés à vivre les ménages, faute de solutions de logement pouvant leur convenir** : voitures, tentes, hôtels...

Il arrive seulement à 7% des CCAS/CIAS de recevoir des demandes de personnes habitant en bidonville. La moindre fréquence de ce type d'habitat mais aussi le non-recours aux droits des publics n'habitant pas en logement ordinaire peuvent ainsi expliquer la plus grande rareté de leurs sollicitations auprès des CCAS/CIAS.

Enfin, les logements énergivores, ou bien trop petits, inadaptés à la composition familiale, sont également évoqués, avec de nombreuses personnes amenées à vivre en situation de sur-occupation dans leur logement.

FRÉQUENCE DES TYPES D'HABITAT DES PUBLICS SOLLICITANT LES CCAS/CIAS SUR L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT



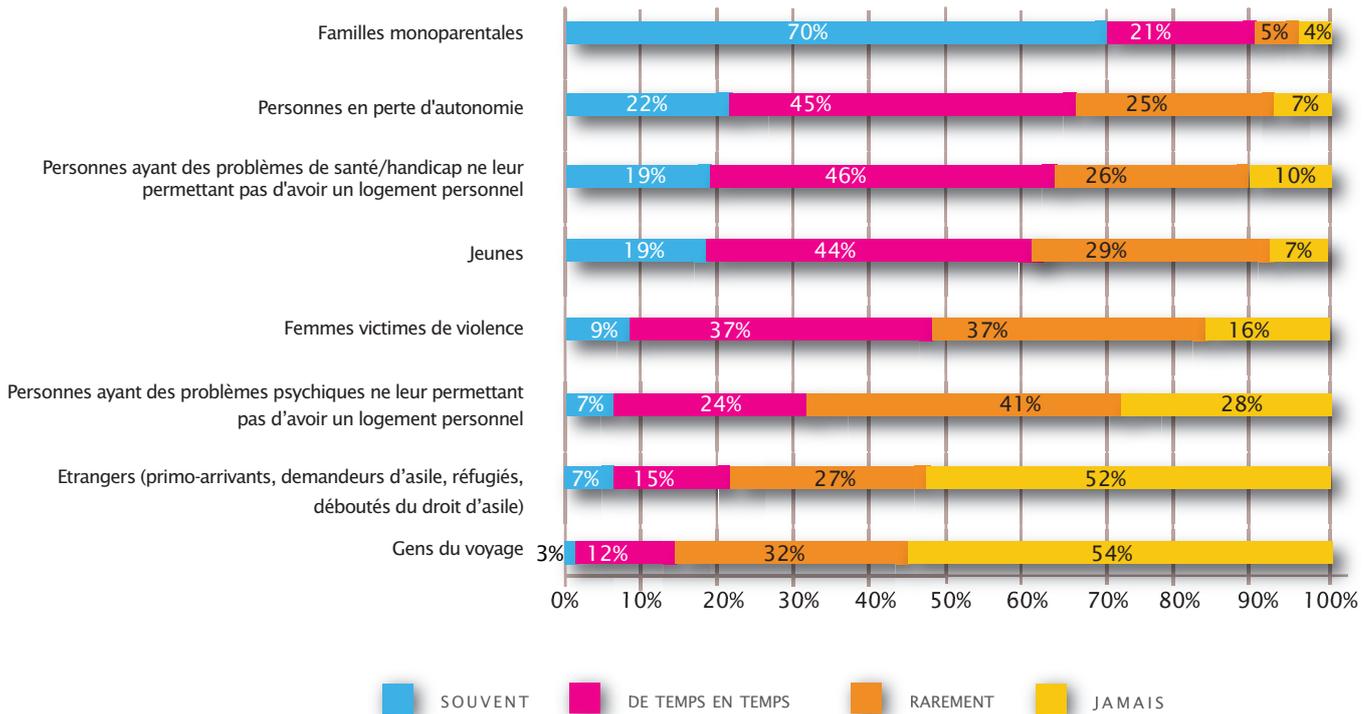
Note de lecture : 26% des CCAS/CIAS accueillent souvent pour des besoins sur l'hébergement/logement des personnes vivant dans des logements indignes, 45% en accueillent de temps en temps, 23% rarement et 5% jamais.

Des répondants soulignent les transitions entre ces différents types d'habitat précaire qui peuvent survenir dans les trajectoires résidentielles des ménages. Par exemple, un CCAS de 40 000 habitants (Nouvelle-Aquitaine) indique que dans son territoire, "ce sont des personnes qui dorment dans leur véhicule, qui sont hébergées par des amis et qui vont à l'hôtel de temps en temps faute de logement [qui sollicitent le CCAS]".

Une grande diversité de publics parmi les demandeurs d'aide pour l'hébergement/logement

Les CCAS/CIAS doivent faire face à de nombreuses demandes émanant de publics dont les situations particulières - au regard de l'habitat, de la santé, de la situation familiale ou administrative - peuvent demander la mise en œuvre d'actions ou de leviers nouveaux pour répondre à leurs besoins.

FRÉQUENCE DES DEMANDES DES PUBLICS AUX CCAS/CIAS POUR DES PROBLÉMATIQUES D'HÉBERGEMENT/LOGEMENT



Note de lecture : 70% des CCAS/CIAS accueillent souvent pour des besoins sur l'hébergement/logement des familles monoparentales et 21% en accueillent de temps en temps.

Les familles monoparentales, particulièrement touchées par la précarité¹³, constituent un des publics principaux sollicitant les CCAS/CIAS pour des problématiques d'hébergement/logement : 70% des répondants enregistrent fréquemment des demandes de leur part et 21% de temps en temps. Les particularités de leurs problématiques sont souvent abordées par les CCAS/CIAS : *“les femmes seules avec enfant et ayant un revenu stable se voient souvent refuser des logements pour ressources insuffisantes malgré un garant”* (CCAS de 4 000 habitants, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Les personnes en perte d'autonomie et les personnes ayant des problèmes de santé/handicap sollicitent les CCAS/CIAS pour des questions davantage en lien avec l'adaptation de leur logement (environ un CCAS/CIAS sur cinq estime souvent accueillir ces publics et près de la moitié de temps en temps). En effet elles peuvent particulièrement rencontrer des difficultés à trouver des logements appropriés à leur situation. Ce CCAS de 7 000 habitants (Bretagne) dit *“rencontrer des difficultés sur la proposition de logement social car nous sommes de plus en plus confrontés à des problèmes de santé en lien avec la mobilité et le vieillissement. Le parc locatif n'est pas adapté aux personnes en situation de handicap*

(maison avec toilette et salle de bain à l'étage, absence d'ascenseur pour les locataires en appartement). Les demandes de logements au rez-de-chaussée augmentent”.

De même, des personnes ayant des problèmes psychiques rencontrent des problématiques aussi bien pour accéder à un logement personnel que pour le conserver. Les CCAS/CIAS sont donc régulièrement interpellés par ce public (31% le sont souvent ou de temps en temps) dont *“l'accompagnement social s'avère complexe et requiert des outils ou dispositifs spécifiques adaptés”* (CCAS de plus de 80 000 habitants, Occitanie).

Comme vu précédemment, les étudiants ne sont pas le public approchant le plus fréquemment les CCAS/CIAS. Néanmoins la question plus globale du logement des jeunes, qu'ils soient ou non en formation, est souvent évoquée. 63% des CCAS/CIAS reçoivent souvent ou de temps en temps des demandes de leur part. Ce public peut être particulièrement sujet à des ruptures de ressources au moment de leur départ du domicile familial, auxquelles peuvent s'ajouter de possibles difficultés d'insertion sur le marché du travail : *“beaucoup de jeunes majeurs en rupture familiale, “mis à la porte” par leurs parents*

¹³ “25 % [des personnes pauvres] vivent dans une famille monoparentale. [Elles] sont sur-représentées par rapport à leur poids dans la population.”
Source : Observatoire des inégalités, Qui sont les pauvres en France ?, 16 octobre 2017 : <https://www.inegalites.fr/Qui-sont-les-pauvres-en-France>

(ex. lycéens) ; jeunes avec fin de prise en charge ASE¹⁴ (CCAS de 44 000 habitants, Île-de-France). Certains CCAS/CIAS ont ainsi déployé des dispositifs spécifiques pour les 18-25 ans.

Les femmes victimes de violences conjugales sont également citées à de nombreuses reprises. 9% des CCAS/CIAS les accueillent souvent pour des questions relatives à l'hébergement/logement et 37% de temps en temps.



ZOOM SUR LES ACTIONS LIÉES A L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT DÉPLOYÉES PAR LES CCAS/CIAS POUR LES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCE

Les actions déployées par les CCAS/CIAS à destination des femmes victimes de violence tiennent principalement de **l'accueil/information/orientation** (pour 95% des CCAS/CIAS accueillant ce public) pour faciliter leur accès aux droits et aux dispositifs existants. Ils sont nombreux à déployer **des actions d'accompagnement** (52%), voire de **conseils juridiques** (26%). Un CCAS de 5 000 habitants (Bourgogne-Franche-Comté) indique ainsi que dans le cadre du CLSPD (Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance) de son territoire, *“les femmes victimes de violences intra-familiales pourront préparer leur départ du domicile et ne pas être démunies sur le plan administratif si elles partent en urgence : elles gagneront du temps pour faire valoir leurs droits CMU-C, RSA... : mise à disposition d'une clé USB cryptée où elles pourront scanner leurs documents administratifs (livret de famille, carnets de santé des enfants, notification de droits CAF¹⁵, carte grise, échéancier d'accession à la propriété, carte vitale...). Si elles ne peuvent les scanner à leur domicile, des ordinateurs spécifiques sont réservés au Centre Social, à la Mission Locale, au Conseil Départemental, au CCAS”*. Des procédures accélérées d'élection de domicile peuvent avoir lieu (instruction de la demande plus rapide et flexible, avec une attention particulière sur la confidentialité).

19% des CCAS/CIAS rencontrant ce public ont aussi mis en œuvre une aide spécifique (aide financière ou dispositif dédié qui peuvent être débloqués en urgence, par exemple, pour faciliter le relogement ou soutenir le budget de femmes ayant quitté leur conjoint violent) et **le même pourcentage gère des places d'hébergement/logement à leur destination**. Un CCAS de 10 000 habitants (Auvergne-Rhône-Alpes) indique ainsi avoir *“mis à disposition une maison pour une association hébergeant ce public sur le territoire, dans le cadre du SIAO”*. Des nuitées hôtelières peuvent également être financées pour leur mise à l'abri. Les CCAS peuvent aussi travailler à des propositions de relogement d'urgence en partenariat avec des bailleurs sociaux ou privés.

Enfin, certains CCAS, CIAS ou Unions départementales de CCAS sont parties prenantes des protocoles départementaux de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes.

Les CCAS/CIAS rapportent également des sollicitations sur l'hébergement/logement de la part de **populations migrantes, particulièrement dans les territoires les plus peuplés**. Ainsi, ils sont un quart à être souvent sollicités par ces publics dans les territoires de plus de 20 000 habitants (et jusqu'à 36% dans ceux de plus de 50 000 habitants).

Selon les spécificités des contextes territoriaux, ils peuvent avoir des profils variés (*“étrangers en situation de demande d'asile, en procédure de demande de titre de séjour ou sans droit au séjour”*, CCAS de

25 000 habitants d'Occitanie ; *“c'est un public ressortissant de pays hors Union européenne et sans titre de séjour”*, CCAS situé à Mayotte). Au total, 7% des CCAS/CIAS sont souvent sollicités par des personnes étrangères (primo-arrivants, demandeurs d'asile, réfugiés, déboutés du droit d'asile) sur le sujet de l'hébergement/logement et 15% le sont de temps en temps.



ZOOM SUR LES PUBLICS MIGRANTS ET LEUR ACCUEIL PAR LES CCAS/CIAS

Accueil des publics migrants

Les CCAS/CIAS sont en première ligne pour accompagner les populations migrantes : 20% des CCAS/CIAS indiquent recevoir des demandes ayant trait à l'hébergement/logement de la part de réfugiés, 19% de demandeurs d'asile, 18% de primo-arrivants¹⁶. **12% des CCAS/CIAS reçoivent également des demandes de personnes déboutées du droit d'asile. Ce chiffre important conforte les constats des membres** du groupe de travail de l'UNCCAS, qui soulignent l'augmentation de ce public et la détresse de sa situation. Sans ressources et sans droit de séjour, il ne peut en effet bénéficier que de l'aide alimentaire, de secours d'urgence ou solliciter le 115, ce qui peut d'ailleurs contribuer à la saturation des dispositifs d'hébergement en raison de la stagnation de leur situation.

En raison de la répartition des publics avec les Conseils départementaux, les mineurs isolés étrangers formulent moins souvent des demandes auprès des CCAS/CIAS : seuls 5% des CCAS/CIAS indiquent recevoir des sollicitations de leur part.

L'accès à un logement est un enjeu d'autant plus fondamental pour les publics migrants qu'il s'agit d'une étape-clé pour leur intégration. **Les principales actions portées par les CCAS/CIAS en direction des migrants relèvent de l'information et orientation vers d'autres acteurs**, notamment des associations (un CCAS de 20 000 habitants en Normandie évoque sa "*signature d'une convention avec un collectif d'aide aux migrants, pour expérimentation en 2017*"). Les CCAS/CIAS s'occupent également de leur accompagnement dans des démarches administratives ou budgétaires, notamment pour les primo-arrivants (14% des CCAS/CIAS indiquent les accompagner dans leurs démarches) et les réfugiés (10% des CCAS/CIAS). Ils peuvent ainsi leur donner des conseils juridiques ou bien réaliser **leur domiciliation administrative** notamment pour faciliter, selon leur statut administratif, leur accès à l'AME (Aide médicale d'Etat) ou à une demande d'hébergement ou de logement social. Des CCAS/CIAS ont également mis en œuvre des aides spécifiques pour les réfugiés (5% des CCAS/CIAS) ou les primo-arrivants (4%). En plus des places d'hébergement/logement généralistes qu'ils gèrent et qui peuvent être ouvertes à des personnes migrantes, les CCAS/CIAS proposent également des places spécifiques à destination de ces publics : parmi les répondants à l'enquête, **29 CCAS/CIAS gèrent des places pour les réfugiés, 17 pour les primo-arrivants, 16 pour les demandeurs d'asile et 8 pour les déboutés**. Des CCAS/CIAS précisent ainsi accueillir les personnes migrantes en accueil de jour ou dans leurs logements communaux ("*Accueil d'une famille de réfugiés politiques et mise à disposition d'un logement meublé*", CCAS de 8 000 habitants, Occitanie) ou peuvent avoir des "*places captées auprès de 2 bailleurs sociaux dans le cadre du programme de relocalisation*" (CCAS de 10 000 habitants, Auvergne-Rhône-Alpes).

Dans l'échantillon, **4 CCAS/CIAS indiquent également gérer un CADA**.

Plusieurs CCAS ou CIAS gèrent également des CAO (Centres d'accueil et d'orientation).

Un CCAS d'Île-de-France de plus de 80 000 habitants indique qu'une "*plateforme départementale d'accueil des demandeurs d'asile est installée sur la commune et le CCAS se trouve en 1^{ère} ligne pour la domiciliation lors du retour aux droits communs*". A noter également l'action d'un CCAS de plus de 80 000 habitants situé dans la région Grand Est : "*orientation et financement de repas dans un restaurant social. Le CCAS a initié un dispositif innovant d'hébergement pour les familles sans statuts (souvent déboutées du droit d'asile), repris par l'Etat, la métropole et le Conseil départemental. Le CCAS initie actuellement un projet d'accueil de jour pour ces mêmes familles*". Il indique ainsi être "*en première ligne pour l'accueil des nouveaux publics, en particulier des migrants*".

L'arrivée de populations réfugiées en France

29% estiment que leur territoire est concerné par l'arrivée de populations réfugiées. La part est plus importante dans les grands territoires urbains (jusqu'à 83% pour les CCAS/CIAS couvrant plus de 50 000 habitants).

Dans ces territoires, les CCAS/CIAS sont une majorité à être impliqués dans leur accueil : 36% viennent en appui des associations prenant en charge leur accueil (orientation des réfugiés vers ces associations, communication sur leurs actions...), **17% ont participé de façon active à leur accueil en mettant à disposition des locaux ou distribuant des repas, 10% ont participé aux instances de coordination départementale d'accueil des réfugiés et 10% se sont investis d'une autre manière** (accompagnement social ou administratif, domiciliation, aide facultative et particulièrement aide alimentaire ou aide aux transports, ateliers d'alphabétisation, lien avec des CHU...).

¹⁶ La dénomination de « publics migrants » recouvre plusieurs statuts.

Les demandeurs d'asile sont les personnes ayant fui leur pays en raison de persécutions et sollicitent une protection en France en enregistrant une demande auprès de la préfecture. Ils peuvent être déboutés de ce droit d'asile ou bien, si une réponse positive leur est adressée, devenir réfugiés et obtenir une carte de résident (valable 10 ans et renouvelable). Une des conventions de Genève relative au statut des réfugiés (du 28 juillet 1951) définit ainsi le terme de réfugié comme s'appliquant à « toute personne (...) qui, craignant d'être persécutée du fait de sa race [son origine], de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner".

Les primo-arrivants sont quant à elles des personnes étrangères arrivées en France en situation régulière.

Des CCAS/CIAS, particulièrement ceux implantés dans les territoires de 20 000 à 49 999 habitants, sont également en lien avec **des gens du voyage** pour leurs problématiques d'hébergement/logement : 3% des CCAS/CIAS estiment souvent recevoir des de-

mandes de leur part concernant l'hébergement /logement et 12% en reçoivent de temps en temps, ce qui laisse 86% des CCAS/CIAS n'en recevant que rarement ou jamais.



ZOOM SUR LES ACTIONS LIÉES À L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT DES CCAS/CIAS SPÉCIFIQUES AUX GENS DU VOYAGE

76% des CCAS/CIAS rencontrant ce public indiquent être impliqués dans leur accueil et agissent pour les informer de leurs droits. Un accompagnement est également mis en œuvre par 36% des CCAS/CIAS sollicités, dont certains précisent qu'il est effectué dans le cadre du RSA.

Une part significative des CCAS/CIAS accueillant ce public, principalement lorsqu'il y a une aire d'accueil sur leur territoire, les accompagnent sur les questions d'habitat. 5% des CCAS/CIAS rencontrant ce public évoquent d'ailleurs **la mise à disposition d'une aire gérée par le CCAS/CIAS lui-même.** Un CCAS de 19 000 habitants (Pays de la Loire) évoque la "*création de logements adaptés pour les familles sédentarisées*". Un CCAS de 47 000 habitants (Centre-Val de Loire) gère une "*Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) habitat Gens du voyage*". Un CCAS de 7 000 habitants mentionne aussi sa "*gestion de terrains familiaux, intervention pour la scolarisation des enfants, ateliers de lecture et d'écriture pour les adultes*" (Centre-Val de Loire).

Enfin, l'une des principales actions portées par les CCAS/CIAS à destination de ce public est logiquement la domiciliation. A noter que la loi du 27 janvier 2017 a abrogé le dispositif de rattachement à la commune et affirmé l'élection de domicile comme unique domicile légal pour les gens du voyage (voir p.32).

Des besoins d'accompagnement liés à des "accidents de la vie"

Les CCAS/CIAS mentionnent les besoins d'accompagnement en matière de logement de personnes fragilisées par un "accident de la vie".

Ils ajoutent ainsi de nombreuses précisions sur les publics rencontrés : **les désunions ressortent comme des phases de transition critiques concernant le logement, avec les décohabitations qui s'ensuivent** "*les personnes en instance de divorce et se retrouvant sans solution de logement, avec pour la plupart un changement de situation sociale (demande de RSA à prévoir par exemple), sont un public très fragilisé qui manque d'informations au niveau des aides et des accompagnements dont ils peuvent bénéficier. C'est bien souvent les voisins ou les mamans à la sortie des écoles qui les orientent vers le CCAS : dans 95 % des cas, ces personnes ne se s'étaient jamais rapprochées d'un CCAS et n'en connaissaient ni le fonctionnement, ni la politique sociale engagée par la mairie avant leur changement de situation familiale et sociale*" (CCAS de 12 000 habitants, Hauts-de-France). Ces décohabitations ont par ailleurs un effet sur le marché du logement, tel

que l'explique un CCAS de 8 000 habitants (Île-de-France) : "*il y a de plus en plus de séparations sur la commune et les demandes de logements augmentent*".

Des publics particulièrement fragiles sont aussi évoqués, comme les personnes en sortie d'hospitalisation de longue durée qui peuvent être prises en charge par les CCAS/CIAS, ou bien les personnes cumulant des difficultés de logement avec "*un certain nombre de problématiques : ressources faibles ou absentes, santé physique ou psychologique, dettes, problèmes administratifs...*" (CCAS de plus de 80 000 habitants, Occitanie).

A noter la remontée de situations exceptionnelles de la part de certains CCAS/CIAS, comme par exemple ce CCAS de 3 000 habitants qui a dû faire face aux inondations de mai/juin 2016 : "*250 ménages ont été sinistrés brutalement. Une trentaine de ménages n'avait aucune solution d'hébergement*" (Centre-Val de Loire). Les CCAS/CIAS se mobilisent ainsi en urgence pour aider ces publics dans le besoin.



02 LES ENJEUX REPÉRÉS PAR L'UNCCAS

■ **Investir dans la prévention pour enrayer la dégradation continue des situations individuelles** : les CCAS/CIAS constatent à la fois une augmentation des besoins d'hébergement et de logement et une diversification des publics et des problématiques : demandeurs d'asile non pris en charge, personnes issues de la demande d'asile, familles à la rue, personnes victimes de violence, personnes en souffrances psychiques... autant de publics pour lesquels les CCAS/CIAS doivent réussir à trouver des solutions et à nouer des partenariats. **Face à la dégradation des situations, l'Etat doit se mobiliser fortement** pour répondre à l'ensemble des besoins par **la construction de logements, la mobilisation de nouvelles places d'hébergement et de logement et par le soutien des acteurs sociaux** généralistes et spécialisés qui construisent aujourd'hui des réponses.

■ **Épauler les acteurs locaux dans une réponse aux personnes sans ressources ni droits** : les CCAS/CIAS font face à la présence importante sur leur territoire de personnes sans droit administratif comme les personnes déboutées de leur demande d'asile. Sans ressource, ces personnes sont domiciliées au sein des CCAS/CIAS et ne peuvent bénéficier que de l'aide alimentaire caritative ou solliciter le 115, ce qui contribue à la saturation des dispositifs d'hébergement en raison de la stagnation de leur situation. Pour garantir leurs droits fondamentaux, **une réflexion doit être portée nationalement sur les actions de soutien à mettre en place vis-à-vis de ces personnes** ancrées localement, mais pour lesquelles les aides ponctuelles et limitées des CCAS/CIAS et des associations sont pour l'instant le seul filet de sécurité.

03 | L'INFORMATION, LA DOMICILIATION ET L'OCTROI D'AIDES FINANCIÈRES : LES RÉPONSES-SOCLES DES CCAS/CIAS

L'information sur les droits existants, la pré-instruction des dossiers d'aide sociale légale (FSL par exemple) et la domiciliation administrative relèvent des obligations légales des CCAS/CIAS. Mais face aux sollicitations de personnes rencontrant des difficultés d'hébergement/logement, ils peuvent également décider d'aller plus loin que ces obligations et mener des actions extra-légales telles que l'octroi d'aides financières facultatives, réponse traditionnelle des CCAS/CIAS.

A. LES CCAS/CIAS COMME MOTEURS DANS L'ACCÈS AUX DROITS

En matière d'hébergement et de logement, la mission d'information du CCAS/CIAS se concrétise par l'accueil, un premier niveau d'information et **l'orientation des demandeurs vers les divers acteurs compétents sur le sujet** (Conseils départementaux, CAF, ANAH¹⁷, associations spécialisées...), action menée par plus de 8 CCAS/CIAS sur 10.

En particulier, il arrive à 63% des CCAS/CIAS de diriger des demandeurs vers des permanences juridiques pouvant les conseiller, à l'instar des ADIL dont les juristes spécialisés sur le logement sont à même de leur fournir un accompagnement personnalisé. L'orientation vers les écrivains publics, les points-relais CAF ou les maisons des solidarités des départements est également évoquée.

En plus d'orienter les publics vers les acteurs qualifiés pour répondre au mieux à leurs demandes, **plus de 7 CCAS/CIAS sur 10 informent directement les demandeurs d'aide sur leurs droits et peuvent les conseiller** : nature des aides existantes, modalités d'attribution, démarches à suivre...

Un quart d'entre eux (de 15% dans les communes de moins de 5 000 habitants à 41% dans les territoires comptant entre 20 000 et 49 999 habitants) ont développé des actions de sensibilisation de la population, à travers par exemple la diffusion de supports

de communication sur les aides ou droits existants dans ce domaine.

Dans l'échantillon, la quarantaine de CCAS/CIAS indiquant ne mener aucune action d'information, orientation ou communication sur l'hébergement/logement sont principalement situés dans des communes de moins de 5 000 habitants. Les CIAS ou intercommunalités peuvent alors être en charge et prendre le relais dans l'information des publics.

¹⁷ ANAH : Agence nationale de l'habitat



ZOOM SUR LES PRINCIPAUX DROITS ET AIDES EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT/LOGEMENT

L'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) ou l'allocation de logement sociale (ALS) sont des aides financières fournies par la CAF aux locataires ou propriétaires accédants sous conditions de ressources, selon plusieurs critères (nombre de personnes à charge, lieu de résidence, montant du loyer/remboursement de prêt immobilier, ressources du foyer, etc.).

Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) est une aide légale départementale. Il s'agit d'une aide financière dédiée au public rencontrant des difficultés dans le paiement de leur logement, de l'énergie ou du téléphone. Chaque Conseil départemental dispose d'un règlement intérieur du FSL : son montant et ses modalités d'attribution varient donc d'un département à l'autre.

Aides à l'amélioration du logement : l'ANAH fournit des subventions pour des travaux d'amélioration des logements (réhabilitation d'habitats indignes ou insalubres, sécurisation, rénovation énergétique, adaptation à la perte d'autonomie...). Ces aides sont aussi bien accessibles à des propriétaires aux ressources modestes qu'à des syndicats de co-propriétaires. Les caisses de retraite peuvent également proposer des aides pour des travaux d'amélioration du logement.

Des prêts pour travaux d'amélioration du logement peuvent être demandés auprès de la CAF pour aider des locataires ou propriétaires dans le financement de travaux de rénovation/amélioration/isolation thermique des logements.

Dispositif DAHO : le droit à l'hébergement opposable est une procédure pour les personnes n'ayant pas reçu de réponse adaptée à leur demande d'hébergement d'urgence. Elles peuvent recourir à une commission de médiation et si "*en dépit de la décision favorable de la commission, [elles] ne [reçoivent] pas de propositions d'hébergement dans les délais requis, [elles peuvent] exercer un recours devant le tribunal administratif au titre du droit à l'hébergement opposable*"¹⁸.

Dispositif DALO : le droit au logement opposable est un dispositif similaire au DAHO mais dédié aux demandeurs de logement social n'ayant pas obtenu de proposition adaptée à leur situation.

Pour aider les ménages dans leurs problématiques d'hébergement/logement, les CCAS/CIAS sont amenés à renseigner les publics sur différents dispositifs selon leur situation, voire les accompagner dans le remplissage de leurs formulaires de demande d'aide et le suivi de leurs dossiers. Pour lutter contre la fracture numérique qui entrave l'accès aux aides et au logement, certains mettent par exemple "*à disposition un accès internet avec la possibilité d'aider à compléter le dossier*" (CCAS de 5 000 habitants, Normandie).

Les dispositifs d'aides pour lesquels les CCAS/CIAS sont le plus amenés à renseigner et accompagner les publics sont les APL et le FSL : pour les APL, plus des trois quarts des CCAS/CIAS sont impliqués dans l'information sur le dispositif et **38% en pré-instruisent des dossiers** ; pour le FSL plus des deux-tiers informent les ménages sur ce fonds et **35% sont engagés dans la pré-instruction de dossiers**. Ils peuvent par exemple réaliser des simulations des montants d'aides octroyées en fonction du profil des demandeurs.

Pour l'amélioration de l'habitat, ce sont 57% des CCAS/CIAS qui informent sur les aides et 38% sur les

prêts disponibles. Certains précisent qu'ils sont également engagés dans la détection des publics qui pourraient en bénéficier, comme ceux habitant dans des habitats dégradés.

Près de la moitié des CCAS/CIAS informent aussi sur le DALO pour aider les demandeurs de logement social à faire valoir leurs droits (le pourcentage est moindre pour le DAHO avec 31% de CCAS/CIAS procurant des informations sur ce dispositif aux demandeurs d'une place d'hébergement). Un CCAS de 20 000 habitants (Bourgogne-Franche-Comté) rapporte : "*dans notre département le DALO fonctionne mais nous rendons compte que beaucoup de demandes correspondent à du DAHO avec des personnes qui n'arrivent pas à se maintenir dans un logement (incurie, mauvaise gestion budgétaire, etc.)*".

Les CCAS/CIAS fournissent aussi une information sur d'autres dispositifs : aides contre le surendettement de la Banque de France, procédures de résolution des litiges entre locataires et propriétaires, 1% logement, accompagnements proposés par des associations spécialisées (SOLIHA, SNL¹⁹)...

¹⁸ Extrait de la fiche "Droit à l'hébergement opposable (Daho)" : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F20343>

¹⁹ SOLIHA : Solidaires pour l'habitat ; SNL : Solidarités nouvelles pour le logement

INFORMATION, PRÉ-INSTRUCTION ET SUIVI DES DOSSIERS POUR L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT PAR LES CCAS/CIAS

AIDES/DISPOSITIFS	POURCENTAGE DE CCAS/CIAS INFORMANT SUR LE DISPOSITIF	POURCENTAGE DE CCAS/CIAS PRÉ-INSTRUISANT DES DOSSIERS	POURCENTAGE DE CCAS/CIAS IMPLIQUÉS DANS LE SUIVI DES DOSSIERS
APL	77%	38%	21%
FSL	68%	35%	25%
Aide à l'amélioration de l'habitat	57%	12%	7%
Prêt pour l'amélioration de l'habitat	38%	7%	5%
DAHO	31%	12%	9%
DALO	47%	20%	15%
Autres aides	6%	1%	1%

Note de lecture : dans leur accueil des publics, 77% des CCAS/CIAS sont amenés à fournir un premier niveau d'information sur les APL, 38% pré-instruisent des dossiers de demande de ces aides et 21% gardent un suivi des dossiers montés.

Les CCAS/CIAS qui pré-instruisent des dossiers pour les aides d'autres acteurs ne sont pas toujours tenus informés de la suite qui est donnée à la demande, alors que ce partage d'informations pourrait bénéficier au suivi des ménages accompagnés. Les retours sur les dossiers pré-instruits sont en effet loin d'être la règle, notamment en ce qui concerne les APL : seuls 13% des CCAS/CIAS qui pré-instruisent des demandes d'APL indiquent avoir un retour systématique pour les décisions d'attribution, 14% n'en ont que dans certains cas (exemple : refus du dossier) et 26% uniquement s'ils en expriment la demande, ce qui laisse près de la moitié des CCAS/CIAS sans aucun retour. Une fluidification des échanges sur l'attribution des APL, mais aussi pour les aides/prêts à l'amélioration de l'habitat, paraît donc souhaitable et particulièrement pour les CCAS des communes de moins de 20 000 habitants qui semblent les moins tenus informés.

A l'inverse, les retours sont fréquents quand il s'agit de dossiers FSL (75% de retours systématiques aux CCAS/CIAS) ou dans une moindre mesure pour les dossiers DAHO ou DALO (respectivement 47% et 48%). Précisons que **ce bon retour d'information sur les décisions du FSL s'explique par un investissement particulier des CCAS/CIAS dans ce dispositif.** Au-delà de l'information et de la pré-instruction des dossiers de cette aide, ils sont un quart à abonder le fonds (jusqu'à 37% dans les territoires de 20 000 à 50 000 habitants), 12% à participer aux instances de décision, 6% à être partie prenante dans la définition des critères d'attribution de l'aide (17% dans les ter-

ritoires de plus de 50 000 habitants)²⁰. A noter qu'un petit pourcentage de l'échantillon (28 CCAS/CIAS) bénéficient également d'un financement du FSL pour des projets spécifiques (en vue par exemple de développer des actions de sensibilisation, de gestion locative adaptée, etc.).

B. LA DOMICILIATION, PREMIÈRE ÉTAPE DANS L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE STABLE

Pratique de la domiciliation

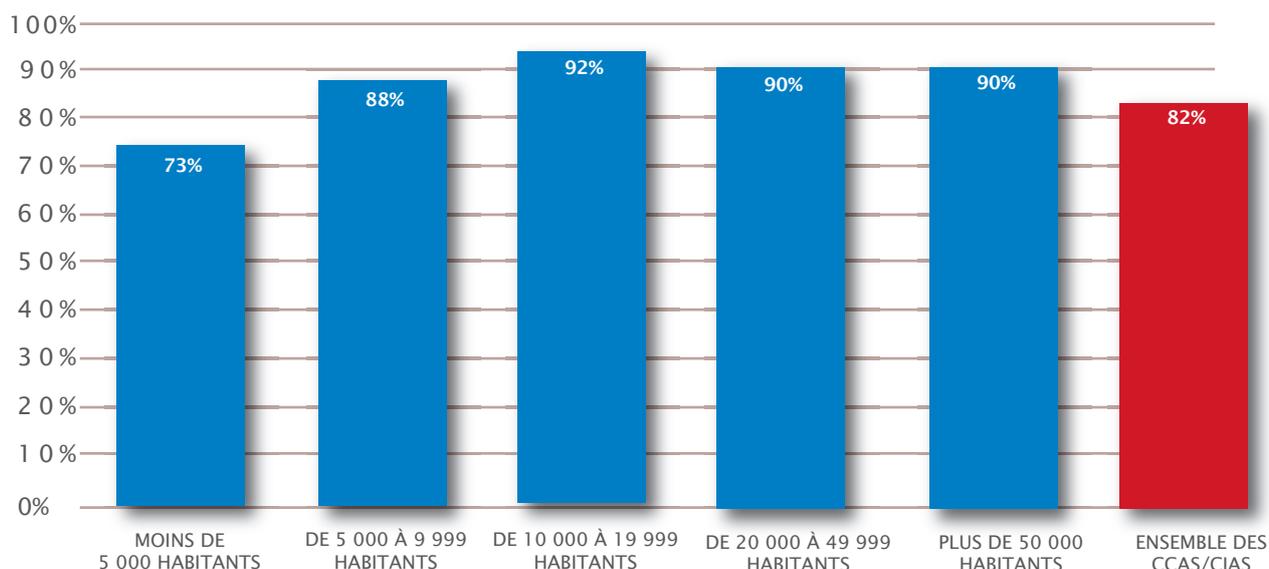
La domiciliation marque la première étape du parcours d'insertion d'une personne sans domicile stable. Elle est nécessaire pour faire valoir ses droits, particulièrement en matière de logement. Obligation légale des CCAS/CIAS, il s'agit logiquement d'une des premières actions qu'ils portent pour lutter contre le mal-logement.

Parmi les répondants à l'enquête, **au moins 82% pratiquent la domiciliation** (6% n'ont pas répondu à cette question, potentiellement parce qu'ils n'ont pas reçu de demande en 2016 ou parce qu'ils ont des partenariats avec d'autres structures auxquelles ils ont délégué la gestion de cette procédure). Pour rappel, cette dernière enquête soulignait que 94% des CCAS/CIAS qui ne pratiquaient pas la domiciliation n'avaient pas reçu de demandes. Ce chiffre marque une augmentation sensible par rapport au résultat de l'enquête réalisée en 2015 sur la domiciliation qui établissait cette part à 76%²¹.

²⁰ La dernière enquête de l'UNCCAS sur la précarité énergétique ("Précarité énergétique : comment les CCAS/CIAS agissent, de l'accès aux droits à l'accompagnement social", UNCCAS, Enquêtes et Observation sociale n°11, Mars 2017) établissait des chiffres proches pour l'année 2015 : 41% des CCAS/CIAS répondants à cette enquête pré-instruisaient des dossiers de demandes de FSL, 12% participaient aux commissions d'attribution, 28% abondaient le fonds et 4% géraient directement le fonds ou une partie sur leur territoire.

²¹ L'élection de domicile pratiquée par les CCAS, UNCCAS, Avril 2015. A noter que ce ne sont pas exactement les mêmes CCAS/CIAS qui ont répondu aux deux enquêtes, même si dans les deux cas un redressement statistique a été effectué pour que les chiffres soient les plus représentatifs possibles du réseau d'adhérents à l'UNCCAS.

POURCENTAGE DE CCAS/CIAS PRATIQUANT LA DOMICILIATION SELON LA STRATE DE POPULATION



Note de lecture : les CCAS des communes de moins de 5 000 habitants sont 73% à clairement indiquer pratiquer la domiciliation, contre 92% des CCAS/CIAS de territoires couvrant entre 10 000 et 19 999 habitants.

Au total, il est possible d'estimer²² à 118 000 le nombre de personnes qui auraient été domiciliées au 31/12/2016 par le réseau de CCAS/CIAS adhérents à l'UNCCAS, soit une forte augmentation (+27%) par rapport au chiffre estimé pour l'activité 2013²³.



ZOOM SUR LA RÉFORME DU RÉGIME DE LA DOMICILIATION

La procédure de domiciliation a été modifiée par différents textes d'application de la loi ALUR publiés en 2016. En voici les principales nouveautés : suppression du dispositif de domiciliation spécifique à l'aide médicale de l'Etat (AME) ; élargissement des motifs de domiciliation à l'ensemble des droits civils ; précisions apportées à la condition de lien avec la commune ; création d'un formulaire de demande d'élection de domicile ; suppression de l'obligation pour l'intéressé de se présenter physiquement tous les trois mois au lieu où il est domicilié, etc. Voir à ce sujet le décriptage de l'UNCCAS²⁴.

Une fois la procédure de domiciliation effectuée, la très grande majorité des CCAS/CIAS proposent aux personnes domiciliées d'être accompagnées dans leurs démarches d'accès au logement, et ce aussi bien dans les plus petits territoires que dans les plus peuplés. Ils sont 31% à proposer un tel accompagnement en complément de la procédure de domiciliation administrative de façon systématique, 24% à le proposer s'ils l'estiment nécessaire et 39% à le proposer si la personne en formule la demande.

Ce suivi des personnes domiciliées passe principalement par un accompagnement dans la demande de logement social (inscription à une demande en ligne, évaluation sociale...) et de façon secondaire par un accompagnement à la demande d'une place en centre d'hébergement ou en logement accompagné (solicitation d'une structure d'hébergement, suivi du dossier en commission d'attribution...). L'accompagnement à la recherche d'un logement dans le parc privé est une pratique plus rare.

²² L'UNCCAS confirme le besoin de chiffres consolidés pour l'ensemble des CCAS/CIAS de la part des administrations centrales.

²³ L'enquête menée en 2015 par l'UNCCAS sur l'élection de domicile estimait à 93 000 le nombre de domiciliations actives réalisées par les CCAS/CIAS au 31/12/2013.

²⁴ Pour plus d'informations, l'UNCCAS met à disposition de ses adhérents plusieurs fiches techniques faisant le point sur le dispositif de domiciliation (voir notamment <https://www.unccas.org/domiciliation-l-unccas-met-a-jour-ses-fiches-pratiques>)

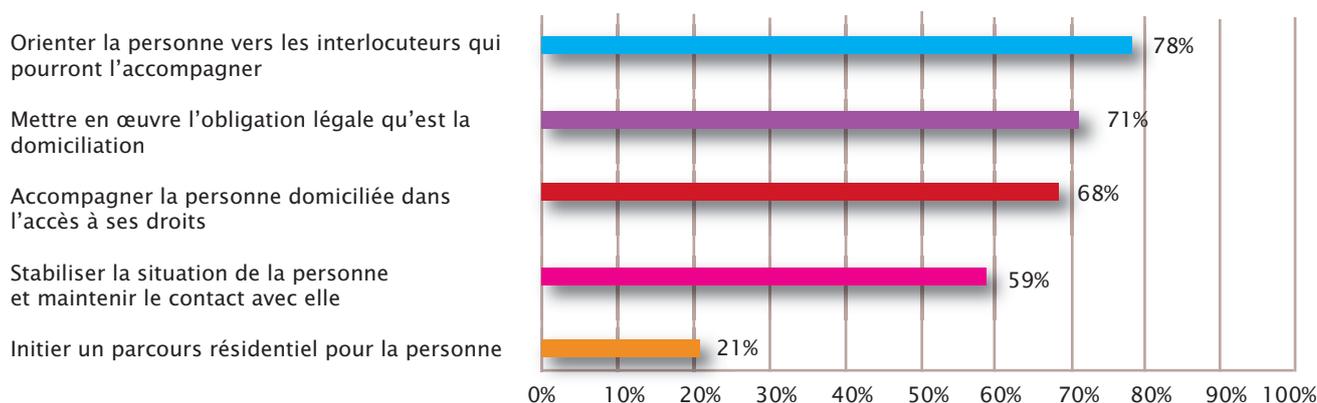
L'orientation vers d'autres structures compétentes est aussi possible ("*orientation systématique vers les assistantes sociales départementales*") par un CCAS de 8 000 habitants de Provence-Alpes-Côte d'Azur, "*mise en relation avec les partenaires par un rendez-vous où sont présents la personne dans le besoin, le CCAS, le partenaire et l'assistante sociale de secteur*" par un CCAS d'Île-de-France de 6 000 habitants).

Ainsi, bien plus qu'une simple procédure administrative, la domiciliation peut s'avérer une opportunité pour un premier contact avec des personnes rencontrant des difficultés dans l'accès à un logement autonome et constituer un premier socle pour entamer leur accompagnement dans le temps. Elle constitue donc une étape-clé pour aider les personnes à initier une trajectoire résidentielle et sociale ascendante. C'est d'ailleurs ce que font valoir une part conséquente des CCAS/CIAS interrogés. **Au stade de la domiciliation, les CCAS/CIAS estiment que leur rôle principal est d'orienter la personne vers des interlocuteurs pertinents qui pourront l'accompagner** (78% des répondants partagent cette ambition) **et de l'accompagner dans l'accès à ses droits** (68% partagent cette ambition).

59% des CCAS/CIAS indiquent également rechercher à travers la domiciliation la stabilisation de la situation

de la personne et le maintien du contact avec elle, ce qui peut s'avérer difficile en raison des trajectoires résidentielles mouvantes du public domicilié. Enfin, un CCAS/CIAS sur cinq estime que ce dispositif doit servir à initier un parcours résidentiel pour la personne (affirmation davantage partagée dans les territoires les plus peuplés avec 39% des CCAS/CIAS des territoires de plus de 50 000 habitants d'accord contre 11% dans les communes de moins de 5 000 habitants).

APPORTS DES CCAS/CIAS AU STADE DE LA DOMICILIATION : POURCENTAGE DE CCAS/CIAS PARTAGEANT CES AMBITIONS LORS DE LA DOMICILIATION



Note de lecture : pour 78%, la priorité pour le CCAS/CIAS au stade de la domiciliation est d'orienter la personne vers des interlocuteurs compétents pouvant répondre à ses besoins : bailleurs sociaux, centres d'hébergement, associations...

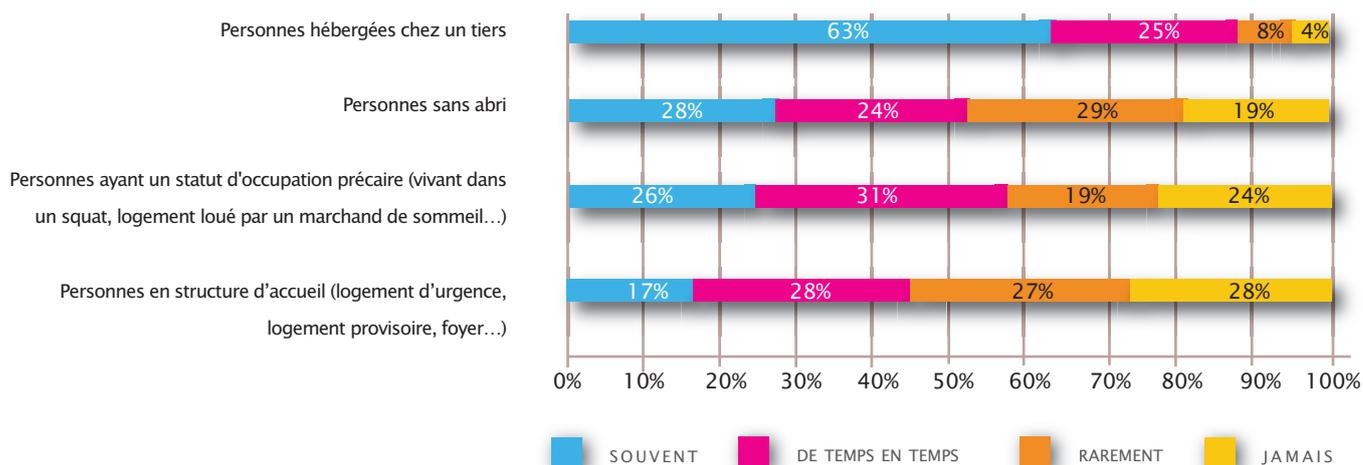
D'autres CCAS/CIAS complètent leur vision des objectifs possibles lors de la domiciliation : fournir un accompagnement personnalisé dans le cadre de l'allocation du RSA, "détecter une situation de danger de rue, permettre un accès aux soins médicaux, informer le SIAO" (CCAS de 20 000 habitants, Bourgogne-Franche-Comté)...

Profils des publics domiciliés

Alors que le dispositif de domiciliation, tel que cadré par la loi DALO de 2007, avait vocation à fournir une adresse à des personnes ne pouvant accéder à une boîte aux lettres, le profil qui semble le plus fréquent parmi les personnes sollicitant une domiciliation administrative chez les CCAS/CIAS est celui des personnes hébergées chez un tiers, suivi de manière égale par celui des personnes sans-abri et celui des personnes ayant un statut d'occupation précaire (vivant dans un squat, logement loué par un marchand de sommeil...).

Un glissement de ce dispositif par rapport à son ambition initiale est donc à noter. Enfin les personnes en structure d'accueil (logement d'urgence, logement provisoire, foyer...) sont un profil moins fréquemment rencontré par les CCAS/CIAS dans le cadre de l'élection de domicile. A noter qu'un CCAS de 14 000 habitants (Hauts-de-France) possède des dispositifs spécifiques en fonction du profil des demandeurs : "pour les personnes sans-abri il y a un partenariat avec le SIAO pour la domiciliation".

FRÉQUENCE DES STATUTS PAR RAPPORT AU LOGEMENT DES PERSONNES SOLLICITANT LES CCAS/CIAS POUR ÊTRE DOMICILIÉES



Note de lecture : 63% des CCAS/CIAS pratiquant la domiciliation indiquent que les personnes les sollicitant pour une élection de domicile sont souvent des personnes hébergées chez un tiers, alors que 25% estiment que c'est de temps en temps le cas et 8% rarement. Enfin, 4% indiquent ne jamais recevoir de demande de domiciliation de ce public.

Au-delà de leur statut d'occupation dans le logement, les répondants apportent des précisions sur les caractéristiques des personnes domiciliées. **Les personnes issues de la communauté des gens du voyage sont très régulièrement mentionnées**, suivies des personnes vivant dans des habitats mobiles de type bateaux/camions/camping-cars. Les habitants de bidonvilles ou de campings à l'année sont également cités, de même que les personnes migrantes (comme celles déboutées du droit d'asile en procédure de recours). Les particularités des territoires jouent également : des CCAS/CIAS peuvent recevoir des demandes de domiciliation de personnes hospitalisées quand un établissement hospitalier est

implanté sur leur territoire, ceux ancrés dans des lieux touristiques évoquent les saisonniers, d'autres les personnes détenues lorsqu'ils sont à proximité d'une prison. Enfin, les personnes en "situation de vie conflictuelle" (CCAS de 6 000 habitants, Provence-Alpes-Côte d'Azur) peuvent également être amenées à solliciter une domiciliation administrative auprès des CCAS/CIAS.



ZOOM SUR LA DOMICILIATION DES GENS DU VOYAGE

En application de la loi du 3 janvier 1969, les gens du voyage avaient jusqu'alors l'obligation de détenir un titre de circulation et devaient choisir une commune de rattachement leur permettant notamment de s'inscrire sur les listes électorales ou de bénéficier d'une carte d'identité. Ils cumulaient ainsi deux types de dispositifs pour obtenir une adresse : le dispositif de domiciliation de droit commun et la commune de rattachement.

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté abroge les spécificités relatives aux gens du voyage. Cette loi entérine :

- l'abrogation du rattachement avec la commune pour les gens du voyage ;
- l'élection de domicile comme unique domicile légal pour les gens du voyage ;
- l'instauration d'un délai transitoire de deux ans à l'issue de la promulgation de cette loi, durant lequel une personne sans domicile ni résidence fixe précédemment rattachée à une commune, qui n'a pas établi de domicile ou de domiciliation au sein d'un autre organisme, est de droit domiciliée auprès du CCAS ou du CIAS de cette commune²⁵.

C. L'OCTROI D'AIDES FINANCIÈRES POUR LE LOGEMENT, UNE ACTION COMPLÉMENTAIRE POUR SOUTENIR LES MÉNAGES

Panorama des aides financières facultatives

L'un des leviers d'intervention stratégiques et traditionnels des CCAS et CIAS réside dans l'attribution d'aides financières ou de secours d'urgence aux personnes en difficulté. Attribués selon des critères adaptés aux besoins de leur population et sous différentes formes, ils constituent un filet de sécurité pour des personnes qui rencontrent une situation d'urgence et pour lesquelles les dispositifs de solidarité nationale sont trop faibles ou inadaptés.

59% des CCAS/CIAS octroient des aides financières dans le domaine de l'hébergement et du logement²⁶, un pourcentage croissant avec le nombre d'habitants du territoire d'implantation du CCAS/CIAS. Si l'allocation de telles aides est si

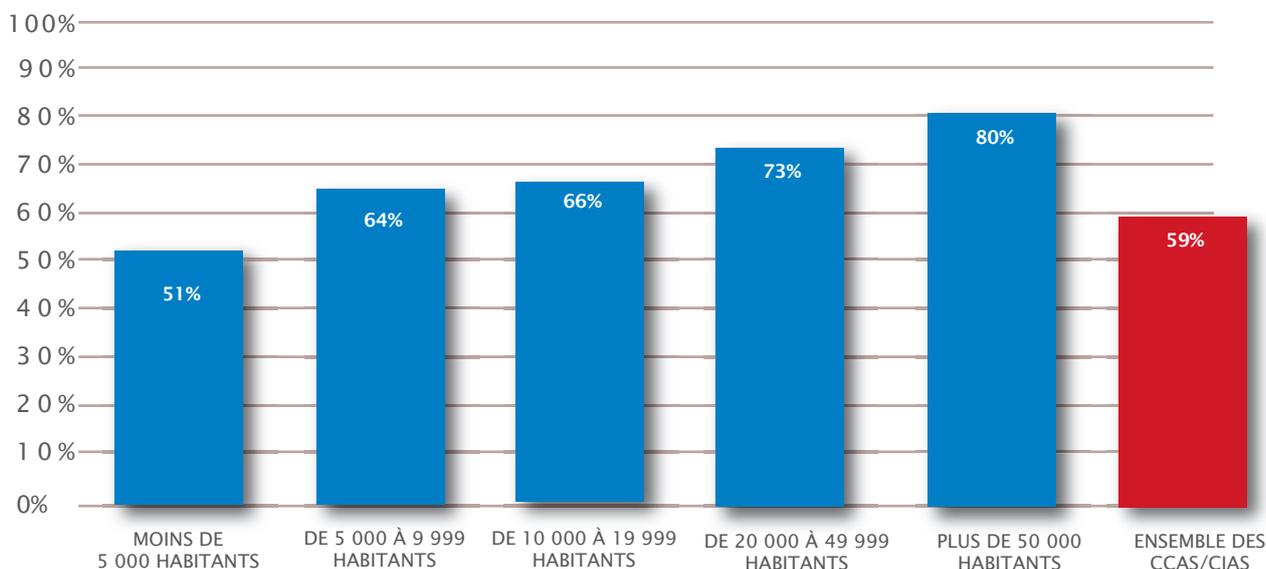
répandue, cette part majoritaire paraît d'autant plus conséquente que l'octroi d'aides financières est facultatif pour les CCAS/CIAS. En effet ces derniers interviennent en subsidiarité par rapport aux autres acteurs et leurs aides sont déployées pour compléter les aides légales proposées par les acteurs compétents en la matière (Conseils départementaux, CAF...).

Ces aides à l'hébergement/logement visent des objectifs divers et représentent pour les CCAS/CIAS un important investissement financier mais aussi humain en raison du temps qui peut être consacré à leur octroi.

²⁵ Le décret d'application de cette loi (Décret n°2017-1522 du 2 novembre 2017 relatif aux personnes n'ayant en France ni domicile ni résidence fixe) est venu déterminer les conditions précises d'application de la période transitoire. Pour plus d'informations, voir à ce sujet la fiche de l'UNCCAS "Domiciliation des gens du voyage. Publication du décret d'application de la loi égalité et citoyenneté", accessible au lien suivant : <http://www.unccas.org/domiciliation-des-gens-du-voyage>

²⁶ Les frais de logement sont considérés comme le troisième motif le plus fréquent de demandes d'aides financières adressées aux CCAS/CIAS, après l'aide alimentaire et les factures d'énergie ("Précarité énergétique : comment les CCAS/CIAS agissent, de l'accès aux droits à l'accompagnement social", UNCCAS, Enquêtes et Observation sociale n°11, Mars 2017, p.11).

POURCENTAGE DE CCAS/CIAS ATTRIBUANT DES AIDES FINANCIÈRES FACULTATIVES DANS LE DOMAINE DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT



Note de lecture : 66% des CCAS/CIAS comptant entre 10 000 et 19 999 habitants proposent des aides financières dédiées à l'hébergement/logement aux publics rencontrant des difficultés dans ce domaine.

Par ordre d'importance, **le premier type d'aide attribuée est l'aide au paiement du loyer**, octroyée par 52% des CCAS/CIAS. La fréquence d'attribution de cette aide témoigne du fort engagement des CCAS/CIAS pour le maintien dans le logement des publics rencontrant des difficultés d'ordre financier, de la même façon que l'aide aux propriétaires occupants (remboursement du prêt, paiement de la taxe foncière, etc.), modalité mise en place par 20% des CCAS/CIAS.

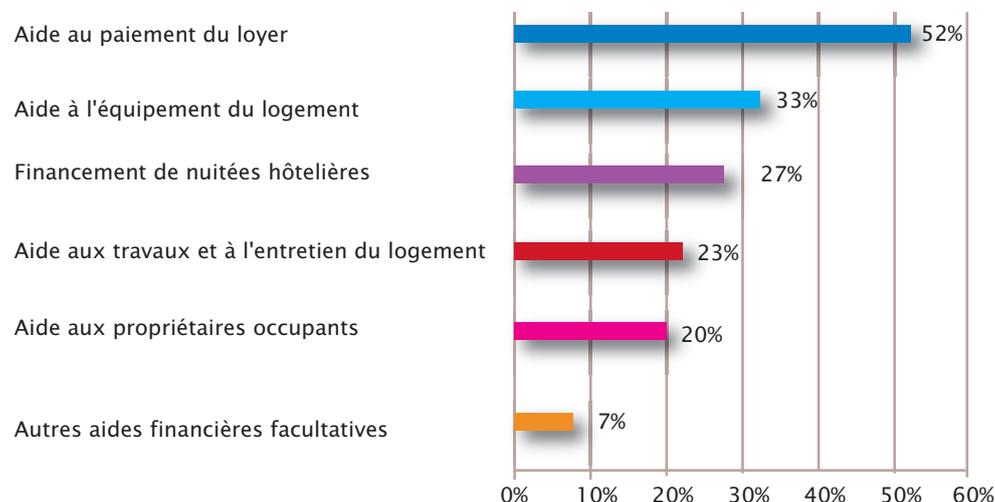
Les aides à l'équipement du logement sont également très répandues (octroyées par un tiers des CCAS/CIAS). Elles visent notamment à accompagner les ménages ayant peu de ressources lors de leur mobilité résidentielle, que ce soit les personnes contraintes à déménager suite à une séparation ou à des violences intra-familiales ou bien des personnes ne disposant pas de mobilier personnel (jeunes déménageant de chez leurs parents, personnes précédemment à la rue ou hébergées chez un tiers ou en structure).

Le financement de nuitées hôtelières est quant à lui pratiqué par 27% des CCAS/CIAS pour répondre à l'urgence en logeant pour la nuit dans des établissements hôteliers les personnes sans-abris, quand les solutions d'hébergement d'urgence viennent à manquer.

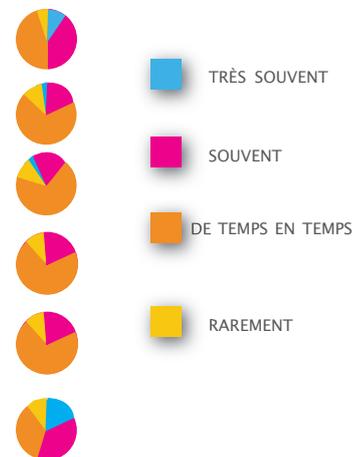
Enfin, **les aides aux travaux et à l'entretien du logement**, attribuées par 23% de CCAS/CIAS, concourent au confort des publics dans leur habitat, via une prévention de l'insalubrité ou de la précarité énergétique.

Cette liste des aides versées est cependant loin d'être exhaustive : les répondants déclarent ainsi verser des aides au paiement des charges locatives (notamment au moment des régularisations de charges) ou taxes d'habitation, aux impayés de loyer, aux dépôts de garantie (cautions locatives), à l'assurance habitation... Par ailleurs, de nombreux secours financiers d'urgence versés par les CCAS/CIAS qui ne sont pas fléchés expressément sur l'hébergement/logement peuvent en fin de compte servir à aider les ménages dans ces problématiques. Un CCAS de 12 000 habitants (Hauts-de-France) résume bien cette idée, valable pour de nombreux CCAS/CIAS : *"des aides alimentaires sont octroyées pour compenser les dépenses liées aux travaux et à l'entretien du logement"*.

POURCENTAGE DE CCAS/CIAS OCTROYANT CES AIDES FINANCIÈRES À L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT (HORS AIDES À L'ÉNERGIE)



FRÉQUENCE D'OCTROI DE CES AIDES POUR LES CCAS/CIAS EN ATTRIBUANT



Note de lecture : 20% des CCAS/CIAS octroient des aides financières dédiées aux propriétaires occupants pour leurs dépenses liées au logement. Ces CCAS/CIAS sont 1% à en attribuer très souvent, 8% souvent, 69% de temps en temps et 22% rarement.

Pour la plupart des aides, ce sont les CCAS des communes les moins peuplées qui ont la plus faible propension à en verser. Les écarts entre petits et grands territoires sont les plus importants pour les aides à l'équipement du logement (23% de CCAS de moins de 5 000 habitants en versent contre 62% dans les communes de plus de 50 000 habitants) et pour les nuitées hôtelières (13% contre 50%). Les aides aux propriétaires occupants sont les plus également réparties entre les différentes tailles de territoires.

Aperçu des volumes d'aides financières facultatives des CCAS/CIAS

Les volumes d'aides financières liées à l'hébergement/logement sont très disparates au sein du réseau UNCCAS selon le nombre d'habitants du territoire d'implantation du CCAS/CIAS. Ils vont en toute logique de façon croissante avec la strate de population.

C'est ainsi que le nombre moyen de ménages bénéficiaires est compris entre 7 ménages pour les CCAS de moins de 5 000 habitants à plus de 1 200 ménages pour les CCAS/CIAS couvrant des territoires de plus de 200 000 habitants. Les bud-

gets moyens sont également très hétérogènes, allant de 2 652€ dans les plus petits territoires à plusieurs centaines de milliers d'euros dans certaines des plus grandes communes.

Par ailleurs, de forts écarts sont observés au sein même de chaque strate de population des CCAS/CIAS, illustrant la variété des politiques engagées par les CCAS/CIAS en matière d'hébergement/logement : certains investissent fortement pour octroyer des aides financières en nombre et/ou en montant conséquents tandis que d'autres font le choix d'agir via d'autres types d'accompagnement des ménages (suivi social, dispositifs de coordination avec d'autres acteurs pour répondre à l'urgence...).

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET BUDGET D'AIDES FACULTATIVES POUR L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT PAR LES CCAS/CIAS EN 2016 SELON LA STRATE DE POPULATION

POPULATION DU TERRITOIRE EN NOMBRE D'HABITANTS	NOMBRE MOYEN DE MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES DES AIDES FINANCIÈRES FACULTATIVES À L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT EN 2016	BUDGET MOYEN ALLOUÉ À CES AIDES EN 2016
Moins de 5 000	7	2 652€
De 5 000 à 9 999	12	3 704€
De 10 000 à 19 999	27	6 391€
De 20 000 à 49 999	92	8 985€
De 50 000 à 79 999	127	13 926€
De 80 000 à 199 999	457	68 045€
Plus de 200 000	1 237	263 187€
Ensemble des CCAS/CIAS	20	3 638€

Note de lecture : dans les communes comprenant entre 5 000 et 9 999 habitants, les CCAS octroient en moyenne des aides facultatives à 12 ménages bénéficiaires par an, pour un budget moyen alloué équivalent à 3 704€. Cela correspond à un montant moyen d'aide de 309€ par ménage bénéficiaire.

En extrapolant ces données à l'ensemble du réseau UNCCAS²⁷, il est possible d'estimer à **environ 80 000 ménages le nombre de bénéficiaires de ces aides financières à l'hébergement/logement en 2016**, pour un budget annuel global consacré par l'ensemble des CCAS/CIAS adhérents d'environ **14,5 millions d'euros**.

Ces chiffres s'entendent hors aides à l'énergie, or celles-ci représentaient en 2015 un budget estimé à 16,8 millions d'euros²⁸. Au total, ce serait donc plus de 31 millions d'euros qui seraient investis chaque année par les CCAS/CIAS sur l'hébergement/logement.

Les autres leviers financiers mobilisables par les CCAS/CIAS

En dehors des aides facultatives, **les CCAS/CIAS disposent d'autres leviers financiers pour soutenir les ménages rencontrant des problématiques de logement**.

9% des CCAS/CIAS répondants à l'enquête (avec une proportion plus importante dans les territoires de plus de 20 000 habitants) pratiquent le micro-crédit dans le domaine du logement²⁹. A travers ce dispositif, ils servent d'intermédiaire en accompagnant des personnes éloignées du système bancaire traditionnel dans le montage d'un dossier de demande de prêt pour un projet relatif au logement (par exemple pour un dépôt de garantie, des travaux de rénovation...).

²⁷ Il reste à préciser qu'en raison du nombre restreint de CCAS/CIAS ayant pu répondre à ces questions de nature quantitative, l'UNCCAS a dû s'appuyer sur un échantillon réduit pour estimer les volumes : ceux-ci se fondent sur les données remontées par 148 CCAS/CIAS pour le budget et 170 CCAS/CIAS pour le nombre de bénéficiaires (après un travail de consolidation des données et élimination de certaines réponses non cohérentes).

²⁸ Selon l'enquête réalisée en 2016 par l'UNCCAS sur la précarité énergétique, les aides financières à l'énergie attribuées par les CCAS/CIAS de son réseau avoisinait les 160 000 en 2015, touchant plus de 122 000 ménages et représentant un budget total de 16,8 millions d'euros.

²⁹ Dans l'enquête ASCO (Action sociale des communes et des intercommunalités) réalisée par la DREES, dont l'échantillon compte davantage de répondants de petites communes, 1,2% des CCAS disaient réaliser de la caution locative et 2,1% du micro-crédit en 2014.

6% des CCAS/CIAS (aussi bien implantés dans des petites communes que dans les territoires les plus peuplés) **peuvent également pratiquer la caution locative et se porter garants** pour des ménages souhaitant louer un logement, voire aller jusqu'au paiement de leur dépôt de garantie. Ils proposent généralement cette démarche pour un petit nombre de ménages, de façon exceptionnelle. En s'engageant ainsi auprès des bailleurs en leur fournissant une couverture en cas d'impayés de loyer, ils permettent

à des ménages ayant de faibles ressources ou une instabilité de revenus d'accéder à des logements pour lesquels leurs dossiers n'auraient généralement pas été retenus.



03 LES ENJEUX REPÉRÉS PAR L'UNCCAS

■ **Faire du droit au logement enfin une réalité** : investis d'un rôle de premier accueil social inconditionnel, les CCAS/CIAS sont des acteurs clés pour informer les habitants sur leurs droits, notamment en matière de logement (DALO/DAHO). Pourtant, **les difficultés** - délais d'attente des publics prioritaires, manque d'information des commissions DAHO/DALO - et **un certain découragement à mobiliser ces dispositifs** du fait du manque d'offre de logements présents sur leur territoire demeurent. Pour que les CCAS/CIAS contribuent davantage à l'offre de permanences DAHO et DALO, en lien avec les associations mobilisées sur le sujet, **les procédures et les décisions des commissions nécessitent d'être clarifiées, rendues plus lisibles pour les partenaires, et surtout les délais d'obtention d'un logement/d'un hébergement mériteraient d'être réduits pour les personnes reconnues prioritaires.**

■ **Soutenir les acteurs de la domiciliation pour redonner du sens à ce dispositif d'accès aux droits pour les mal-logés** : dans la lutte contre le non-recours et dans le parcours vers le logement des plus précaires, la domiciliation occupe une place essentielle. Les CCAS/CIAS sont nombreux à s'inquiéter de la très forte progression du nombre de demandes de domiciliation depuis plusieurs années et de l'alourdissement de leur charge de travail en la matière, dans un contexte de baisse des dotations des collectivités et de réduction du nombre d'associations agréées. Or, sans moyens dédiés, les CCAS/CIAS ne peuvent pas accompagner les personnes domiciliées dans leur démarche d'accès à un logement pérenne, ce qui contribue au sentiment de perte de sens du dispositif. Pour que puissent se conjuguer au mieux les solidarités locales et nationales, **les CCAS/CIAS doivent pouvoir bénéficier d'un soutien** - financier mais aussi matériel via notamment le développement de formations, d'outils - **à la hauteur des besoins et des ambitions que l'Etat souhaite donner à ce dispositif d'accès aux droits fondamentaux.**

■ **Réaffirmer l'importance des aides légales financières liées au logement** : la très grande sollicitation des CCAS/CIAS pour des demandes financières relatives au paiement de frais ou d'impayés liés au logement illustre la déconnexion actuelle des aides légales en matière de ressources et de logement par rapport au budget des ménages. La restriction des critères d'octroi des aides des Fonds Solidarité Logement, la remise en cause de l'APL, etc. ont des impacts sur les aides extralégales. **Il convient de réaffirmer l'importance du rôle des dispositifs légaux dans l'accès et le maintien dans le logement et garantir leur pérennité.**

04

LES CCAS/CIAS COMME ACTEURS FACE A L'URGENCE : D'UNE CONTRIBUTION À LA VEILLE SOCIALE DU TERRITOIRE À LA GESTION D'HÉBERGEMENTS D'URGENCE OU D'INSERTION

A. LA VEILLE SOCIALE DU TERRITOIRE

Grâce à leur position au plus proche des habitants, les CCAS/CIAS concourent à la veille sociale sur leur territoire. En plus des personnes rencontrées via leur mission d'accueil social, **leurs liens avec les maraudes organisées dans leurs communes/intercommunalités peuvent les aider à repérer des personnes sans domicile stable qui n'auraient pas fait appel à leurs services** et ainsi compléter leur approche des publics vulnérables.

Dans cette logique de veille sociale, ils peuvent également gérer des structures d'accueil de jour ou bien remonter les besoins dans le cadre des dispositifs dédiés à l'hébergement/logement : **le 115** (numéro national gratuit de signalement de situations d'urgence, géré à l'échelle départementale par différents types de structures) et **les SIAO** (services intégrés de l'accueil et de l'orientation, dont la gestion est également départementalisée).

L'implication des CCAS/CIAS dans l'organisation de maraudes

Les équipes mobiles de maraudes sont des acteurs essentiels "d'aller-vers" les personnes vivant dans la rue afin de lutter contre leur isolement, assurer leur suivi et sécuriser leur situation. Les CCAS/CIAS peuvent être en relation de différentes façons avec les structures organisatrices de maraudes : ils peuvent gérer, coordonner ou soutenir les maraudes de leurs territoires, mais également faire le lien avec ces équipes de terrain en accompagnant les personnes repérées.

10% des CCAS/CIAS sont investis dans la prise en charge des personnes repérées par des maraudes et leur accompagnement social. Pour faciliter ce lien entre structures de droit commun et maraudes, 5% des CCAS/CIAS participent à des commissions de veille-urgence sociale, commissions qui permettent de faire le point sur les situations d'urgence rencon-

trées. Un CCAS de plus de 80 000 habitants d'Île-de-France donne cet exemple : *"nous avons des points mensuels avec le partenaire qui assure une maraude en journée par convention avec le CCAS"*. Des CCAS/CIAS coordonnent également des équipes de maraudes menées par d'autres acteurs de leurs territoires afin d'assurer leur répartition homogène dans le temps et sur le territoire. Les CCAS/CIAS sont également conduits à signaler aux maraudes des personnes sans domicile qu'ils repèrent.

Par ailleurs, **certaines CCAS/CIAS organisent eux-mêmes des maraudes via une équipe de professionnels ou bien en pilotent via une équipe de bénévoles.** Un CCAS de 7 000 habitants (Île-de-France) explique ainsi : *"c'est dans le cadre d'une convention passée avec un acteur local que nous mettons en place les maraudes en distribuant au sein d'un hôtel social des plats chauds aux personnes les plus défavorisées"*.

Enfin, face aux manques de financement de ces équipes dont le rôle d'aller-vers est pourtant essentiel, une dizaine de CCAS/CIAS de l'échantillon soutiennent financièrement des équipes mobiles de maraudes. Ainsi dans plus de la moitié des cas les répondants indiquent, et regrettent, l'absence de maraudes organisées sur leurs territoires.

L'accueil de jour

Les CCAS/CIAS gèrent des dispositifs d'accueil inconditionnel des personnes sans domicile stable qui peuvent contribuer à la veille sociale sur leur territoire. Dans l'échantillon, ils sont 22 CCAS/CIAS gestionnaires d'accueils de jour ou d'accueils de nuit (3% de l'échantillon³⁰). Maillons essentiels, les accueils de jour gagnent à être organisés en lien avec les autres structures d'hébergement du territoire, pour assurer un accueil en continu des personnes lorsque les plages horaires d'ouverture de ces dernières sont restreintes. Les accueils de jour peuvent ainsi être fréquentés par des personnes à la rue, des personnes

³⁰ A noter que ce chiffre est potentiellement sous-estimé : seuls les CCAS/CIAS ayant répondu être impliqués dans des dispositifs de veille sociale ou d'accès à l'hébergement d'urgence ou d'insertion ont eu accès à la question sur la gestion d'accueils de jour, or ces structures ne sont pas toujours identifiées par les CCAS/CIAS comme faisant partie du volet d'actions de la veille sociale.

dormant en structures d'hébergement ou dans des habitats inadaptés (squats, garages, etc.)...

Dans les deux-tiers des cas les CCAS/CIAS gestionnaires d'accueils de jour proposent en complément des dispositifs de **consignes, bagageries, laveries ou douches** à destination des personnes en errance afin de répondre à leurs besoins du quotidien.

Le 115

Les structures gérant ce numéro d'urgence cherchent chaque jour à apporter une réponse individualisée aux sollicitations de personnes se trouvant sans hébergement³¹. Si **les deux tiers des CCAS/CIAS orientent des demandeurs vers le 115**, un tiers des répondants n'a jamais été amené à être en relation avec lui (jusqu'à 49% dans les communes de moins de 5 000 habitants). Des CCAS/CIAS qui gèrent eux-mêmes des structures d'hébergement d'urgence sont référencés par le 115 qui peut orienter les personnes vers eux.

Au moment de l'enquête, **quelques CCAS gèrent directement le 115** : ceux de Toulouse, Lons-le-Saunier, Strasbourg et de Saint-Lo (qui gère le 115 par délégation du GCSMS SIAO regroupant les quatre CHRS du département et non par convention directe avec l'Etat).

Les liens avec les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

Depuis les circulaires des 8 avril et 7 juillet 2010, les SIAO agissent en plateforme de coordination des structures publiques d'hébergement/logement, via la mise en relation de la demande des personnes sans-abris ou mal-logées et de l'offre en veillant à apporter la réponse la plus adaptée aux besoins des personnes. Ils ont également un rôle d'observation sociale sur le territoire.

Les SIAO peuvent être portés par différents types d'organismes. Ils sont très majoritairement gérés par des associations, et de façon moins fréquente par des groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) ou groupements d'intérêt public. A noter que **plusieurs CCAS font partie de GCSMS gestionnaires de SIAO et qu'une gestion seule par le CCAS est également possible : c'est le cas du SIAO de Haute-Garonne confié au CCAS de Toulouse et celui du Jura géré par le CCAS de Lons-Le-Saunier.**

La moitié des CCAS/CIAS répondants et particulièrement ceux des petites communes (67% de ceux implantés dans des communes de moins de 5 000 habitants) ne savent pas qui gère le SIAO

sur leurs territoires. Ce chiffre peut s'expliquer par le fait que les CCAS/CIAS ne sont pas forcément gestionnaires de structures d'hébergement d'urgence ou d'insertion. Cette méconnaissance semble toutefois problématique : sans connaissance des SIAO, les CCAS/CIAS ne peuvent bien orienter les personnes en demandes d'hébergement ou de logement. Elle interroge également la manière dont les SIAO impliquent aujourd'hui les CCAS/CIAS non rattachés à une commune de taille importante et/ou non gestionnaires de structure.

44% des CCAS/CIAS sont en lien avec les SIAO de leur territoire (un pourcentage croissant avec la taille du territoire, allant de 23% dans les communes de moins de 5 000 habitants à 85% dans les territoires de plus de 50 000 habitants).

Ces liens se concrétisent de diverses manières. La transmission de dossiers de demandeurs de solutions d'hébergement/logement au SIAO est la modalité d'échanges avec le SIAO la plus fréquente, puisque cela concerne 35% des répondants. Certains appellent d'ailleurs le SIAO directement dès qu'une situation de besoin se présente. Des CCAS/CIAS gestionnaires de structures d'hébergement indiquent leurs relations de réciprocité avec le SIAO (contact téléphonique par le SIAO). Et si certains CCAS/CIAS n'ont pas de liens directs avec les SIAO, cela peut s'expliquer par des partenariats avec des associations qui jouent le rôle d'intermédiaire ou bien par un contact privilégié avec leur Ville de rattachement.

11% participent à des réunions de coordination/thématiques organisées par le SIAO et 9% à ses commissions pour décider des orientations des demandeurs. Dans 8% des cas les CCAS/CIAS partagent aussi leurs données pour la mission de diagnostic du territoire du SIAO.

7% des CCAS/CIAS répondants sont partie prenante du comité de pilotage du SIAO et un CCAS précise également financer le SIAO de son territoire (plus de 80 000 habitants, Occitanie). Un autre CCAS de 15 000 habitants (Hauts-de-France) déclare également que son CCAS fait partie du SIAO "*via un poste d'administrateur de l'association*".

Certains CCAS/CIAS pensent leurs actions en termes d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement social en lien avec les SIAO. Ils peuvent par exemple être en partenariat avec lui pour une mise à disposition de locaux dans le cadre du plan grand froid ou bien servir de lieu d'évaluation au SIAO.

Globalement, **lorsque le lien avec le SIAO existe, la communication semble plutôt fluide pour les**

³¹ Dans sa synthèse hivernale du baromètre du 115, la Fédération des Acteurs de la Solidarité constate une massification des demandes adressées au 115, avec une augmentation du public des 18-24 ans. Elle note aussi la gestion « urgentiste » qui en résulte, avec des réponses apportées qui tendent à se limiter à la mise à l'abri temporaire, faute de solutions alternatives disponibles (FAS, Baromètre du 115 & enquête flash maraudes/samu sociaux, synthèse hivernale 2016/2017 <http://federationsolidarite.org/images/stories/presse/communiqu/e/Barometre115-2016-2017-synthese-hivernale.pdf>).

CCAS/CIAS qui lui transmettent des dossiers de demandeurs d'hébergement/logement : 42% ont un retour systématique sur la situation des ménages qu'ils orientent, 24% en reçoivent dans certains cas seulement (par exemple pour un refus de dossier) et 21% uniquement s'ils en formulent expressément la demande. Il n'y a donc que 13% des CCAS/CIAS qui restent sans réponse du SIAO.

La moitié des CCAS/CIAS gestionnaires de structures informent le SIAO des places disponibles dans l'ensemble de leurs établissements et 8% pour une partie d'entre elles. Cela pose une nouvelle fois la question du partenariat entre le SIAO, acteur départemental, et les CCAS/CIAS de communes de moins de 10 000 habitants qui ne sont pas nécessairement dans son "radar" et donc informés par le SIAO de ses missions et de son rôle.

Vision par les CCAS/CIAS de la veille sociale dans leurs territoires

De façon plus globale sur l'organisation de la veille sociale sur le territoire, les échanges entre acteurs semblent suivre des degrés très hétérogènes. Si certains CCAS/CIAS regrettent un déficit de coordination, d'autres se félicitent des liens étroits construits avec les autres structures impliquées dans ce champ. Des CCAS/CIAS paraissent moteurs sur leur territoire, comme le montrent ces exemples : *"le CCAS anime des réunions partenariales avec les acteurs de l'hébergement du territoire (commission technique logement-hébergement)"* (CCAS d'un territoire comptant entre 50 000 et 79 999 habitants, Nouvelle-Aquitaine), *"le CCAS a créé en février 2016 une plateforme AHI (accueil, hébergement et insertion) pour les personnes sans abri qui regroupe tous les acteurs de la veille sociale qui accompagnent prioritairement ce public (accueil de jour, SIAO, 115, CHRS, service de médiation sociale de rue -ces deux derniers services étant gérés par le CCAS-). Cette plateforme depuis son ouverture comptabilise plus de 6 000 passages et est devenue un véritable lieu ressources pour les personnes sans abri"* (CCAS de 48 000 habitants, Nouvelle-Aquitaine).

Malgré ce travail en coordination, l'insuffisance de solutions à proposer pour les situations urgentes est difficilement vécue au quotidien par les CCAS/CIAS : *"il y a trop de demandes, pas assez d'offres : le besoin est croissant en hébergement et les infrastructures ne suivent pas"* (CCAS de 8 000 habitants, Auvergne-Rhône-Alpes), *"nous sommes démunis au niveau de l'hébergement d'urgence sur notre commune et dans notre secteur"* (CCAS de 4 000 habitants, Hauts-de-France). Le constat, soulevé

par ce CCAS de 3 000 habitants de Provence-Alpes-Côte d'Azur qui *"déploie le manque de moyens financiers pour les structures associatives qui assurent l'accompagnement social"*, pousse de nombreux CCAS/CIAS à s'engager de façon pro-active dans la gestion de structures d'hébergement d'urgence ou d'insertion.

Au-delà des financements, **plusieurs CCAS/CIAS tiennent à souligner la qualité de leur partenariat avec le secteur associatif local.**

B. LA GESTION DE STRUCTURES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET D'INSERTION

Vue d'ensemble des structures gérées par les CCAS/CIAS

186 répondants à l'enquête indiquent gérer une ou plusieurs structures d'hébergement d'urgence ou d'insertion, soit 26% de l'échantillon³². Les CCAS/CIAS des territoires les plus peuplés ont une plus forte propension à gérer de telles structures (**58% d'entre eux sont gestionnaires dans les territoires de plus de 50 000 habitants, contre seulement 13% dans les territoires de moins de 5 000 habitants**), en raison des ressources conséquentes d'investissement et de gestion nécessitées.

Des CCAS/CIAS de territoires peuplés peuvent par ailleurs gérer plusieurs établissements de nature différente pour répondre aux besoins de chaque public. Le cas de ce CCAS (entre 50 000 et 79 999 habitants, Provence-Alpes-Côte d'Azur) peut être relevé, gérant à la fois des dispositifs de premier accueil et des structures d'hébergement : *"une prise en charge globale du public sans domicile stable est offerte sur le même site : accueil de jour, consignes, bagagerie, laverie, douche, restaurant social, centre d'hébergement d'urgence, équipe médico-sociale, permanences médicales (secteur psychiatrie du Centre Hospitalier Généraliste de la Croix Rouge Française), accueil des animaux"*.

³² Pour donner ici un panorama fidèle du nombre de structures et de places comptabilisées, les données relatives à la gestion d'établissements d'hébergement d'urgence ou d'insertion n'ont pas été redressées statistiquement (pas d'accroissement de la part des plus petits territoires de l'échantillon). A noter un biais méthodologique sur cette question, pouvant entraîner une sous-estimation de ces chiffres : les questions de gestion des structures n'ont pas été posées à l'ensemble des répondants mais uniquement à ceux qui avaient indiqué être impliqués dans des dispositifs de veille sociale ou d'accès à l'hébergement d'urgence ou d'insertion.

NOMBRE DE CCAS/CIAS GESTIONNAIRES DE STRUCTURES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE OU TEMPORAIRE PARMIS LES RÉPONDANTS À L'ENQUÊTE

4 gestionnaires de centres d'hébergement de stabilisation

41 gestionnaires de centres d'hébergement d'urgence

16 gestionnaires de centres d'hébergement et de réinsertion sociale

4 gestionnaires de résidences hôtelières à vocation sociale (nuitées hôtelières)

87 gestionnaires de logements/chambres conventionnés à l'ALT

85 gestionnaires de logements d'urgence hors ALT dont logements sous convention d'occupation précaire

27 gestionnaires d'autres types de structures d'hébergement

9 gestionnaires de foyers de jeunes travailleurs (FJT)

2 gestionnaires de centres maternels (accueil de femmes avec jeunes enfants)

6 gestionnaires de lits halte soins santé (LHSS)

DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE OU DE LOGEMENT TEMPORAIRE

DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT POUR RÉPONDRE À DES PROBLÉMATIQUES SPÉCIFIQUES

Note de lecture : parmi l'échantillon de l'enquête ayant indiqué être investi dans la veille sociale ou l'hébergement d'urgence ou d'insertion sur leur territoire, 41 gèrent des CHU, 9 des FJT.

Les premiers types d'équipements gérés par les CCAS/CIAS sont les logements/chambres conventionnées à l'ALT (aide au logement temporaire) : 12% de CCAS/CIAS en sont gestionnaires. Ces logements visent à héberger pour une période inférieure à 6 mois des personnes en difficultés, dont la situation relève de l'urgence.

Une part similaire de gestionnaires de logements d'urgence hors ALT ressort. Dans cette catégorie des logements temporaires, une vingtaine de CCAS/CIAS précisent gérer des logements sous convention d'occupation précaire : cela consiste, en cas de circonstances particulières, en un droit de jouissance d'un logement déclaré précaire, avec un loyer à coût faible ou nul pour le bénéficiaire. Un CCAS de 5 000 habitants gestionnaire de ce dispositif

rapporte par exemple "notre action porte ses fruits car les personnes ayant occupé ce logement temporaire intègrent souvent un logement communal pérenne. Les jeunes apprennent à gérer un logement (meublé) et s'orientent ensuite vers un logement communal ou des bailleurs sociaux" (Auvergne-Rhône-Alpes).

Les gestionnaires de centres d'hébergement d'urgence (CHU) représentent également une part conséquente de l'échantillon (6%).

Parmi les gestionnaires de structures d'hébergement, 72% ont renseigné le nombre de structures gérées et 74% le nombre de places. Bien que les types de structures soient très variés et qu'il se révèle donc difficile de les englober dans un seul compte, il peut être

calculé à titre indicatif que ces répondants gèrent 439 structures et comptabilisent 3 499 places en leur sein³³. Au-delà de la mise à disposition de ces places déjà nombreuses, cette gestion permet aux CCAS/CIAS d'identifier des publics en grande précarité pour leur proposer si besoin un accompagnement social à plus ou moins long terme.

Par ailleurs, les CCAS/CIAS participent à la mobilisation de nouvelles places d'hébergement et d'équipements municipaux lors des plans hivernaux. Ils mentionnent ainsi la gestion d'accueil hivernal à destination des personnes sans domicile fixe ou de places ouvertes dans le cadre du plan grand froid.



ZOOM SUR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET LE PLAN HIVERNAL

Au total, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) dénombre 120 485 places pérennes d'hébergement en 2017 contre 91 865 places en 2014. Néanmoins, le volume significatif des besoins d'hébergement conduit à un nombre toujours très important de demandes sans réponse : par exemple, seules 45% des demandes au 115 ont donné lieu à un hébergement pendant l'hiver 2016-2017³⁴. Ce taux ne reflète, de plus, que partiellement la réalité puisqu'une part importante des personnes à la rue n'appellent pas ou plus le 115. Par ailleurs, les données sur la répartition des sorties des personnes hébergées via les places ouvertes pendant la période hivernale illustrent le manque criant de place de logements pérennes et l'absence de fluidité entre l'hébergement et le logement. A la fin de la période hivernale 2016/2017, plus d'un quart des personnes hébergées ont été remises à la rue faute de solution et seules 5% ont trouvé une place dans un logement de droit commun.

En plus de l'insuffisance du nombre de places d'hébergement d'urgence par rapport aux besoins, la question de la qualité de l'accueil et de l'accessibilité aux publics peut se poser, notamment en zone rurale. L'exemple de ce CCAS de 7 000 habitants peut être relevé : *“le territoire est vaste et concernant les orientations en logement d'urgence ou de stabilisation, nous sommes confrontés à l'éloignement géographique. Nous proposons d'orienter les personnes en CHRS mais souvent elles sont réfractaires car pour se rendre dans les centres c'est difficile par bus et éloigné de notre secteur géographique. C'est une vraie difficulté”* (Bretagne).

Le public hébergé par les CCAS/CIAS

Certains profils semblent récurrents, tous types de structures confondues : les personnes isolées, en rupture familiale ou sociale, de même que les personnes expulsées de leur logement et les victimes de violences conjugales.

Si certaines structures sont dédiées à un public en particulier (femmes ou hommes seuls, familles monoparentales...), d'autres font le choix d'un accueil plus généraliste. Un CCAS de 42 000 habitants (Hauts-de-France), gestionnaire de logements d'urgence hors ALT, souligne ainsi accueillir *“tout type de public en fonction de l'évaluation au cas par cas”*.

Lorsqu'elles visent avant tout l'hébergement d'urgence, elles accueillent particulièrement des personnes sans domicile stable, en errance. Les demandeurs d'asile sont cités par les CHU comme un public important, ce qui traduit l'impact des flux migratoires qui se reportent sur l'hébergement d'urgence.

Les CCAS/CIAS gérant des structures consacrées à l'hébergement d'insertion, dont l'objectif est d'accompagner le public vers le logement de droit commun, citent davantage les personnes allocataires du RSA, les jeunes de 18 à 25 ans, des familles réfugiées, des personnes sinistrées (incendie, inondation) ou des personnes ayant des problèmes de santé (particulièrement pour les centres d'hébergement de stabilisation).

³³ Il s'agit donc de nombres de structures et de places minimums, sous-estimés au sein-même de l'échantillon car plus d'un gestionnaire sur 5 n'a pas renseigné les nombres de structures ou de places qu'il propose.

³⁴ FAS, Baromètre du 115 & enquête flash maraudes/samu sociaux, synthèse hivernale 2016/2017

Les logements d'urgence hors ALT, dont ceux sous convention d'occupation précaire, peuvent accueillir aussi bien des réfugiés que des personnes temporairement privées de logement en raison d'un sinistre ou d'un arrêté de péril / d'insalubrité visant leur logement. Par exemple, un CCAS gestionnaire de plus de 80 000 habitants (Centre-Val de Loire) indique que *"le logement sous convention concerne des mises à l'abri pour lequel le CCAS paye le loyer, il s'adresse à des personnes qui n'ont aucune ressource comme par exemple des réfugiés qui n'ont pas ouvert de droits"*.

Des CCAS/CIAS soulignent l'inconditionnalité de leur accueil : ils participent ainsi au principe édicté dans le Code de l'action sociale et des familles qui précise que "toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence"³⁵. Certains soulignent également l'anonymat qu'ils garantissent dans l'accès à leurs structures.



ZOOM SUR LES NUITÉES HÔTELIÈRES

La DIHAL (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement) a lancé en février 2015 un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières. Estimées à 40 000 en 2014³⁶, elles consistent à payer des nuits à l'hôtel pour loger les personnes sans-abri, faute de solutions d'hébergement d'urgence disponibles. L'objectif de l'Etat est ainsi de créer des places dans des dispositifs plus adaptés aux besoins des ménages (intermédiation locative, pensions de familles...), de développer un accompagnement et suivi renforcés pour les ménages restants logés à l'hôtel ainsi qu'améliorer leurs conditions d'hébergement.

Les CCAS/CIAS sont engagés dans la question des nuitées hôtelières via leur financement (voir p.33 et 34) et des conventions avec les établissements hôteliers de leurs territoires. L'analyse des données sur le financement des nuitées hôtelières par les CCAS/CIAS donne effectivement à voir une constance, **voire une baisse de leur nombre depuis 3 ans** : 48% des répondants finançant des nuitées hôtelières indiquent que ce financement est resté constant, 35% qu'il a diminué et 17% qu'il a augmenté.

³⁵ Art. L.345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles

³⁶ "En finir avec l'hébergement à l'hôtel", Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 3 février 2015 : <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/un-plan-triennal-pour-reduire-le-recours-a-l-hotel>



04 LES ENJEUX REPÉRÉS PAR L'UNCCAS

- **Au-delà du développement de moyens, veiller à la qualité et la dignité de l'accueil** : malgré des efforts en la matière, les dispositifs d'hébergement d'urgence restent saturés. Pour que plus personne ne dorme à la rue, l'Etat, en lien avec les différents acteurs compétents, doit poursuivre sa mobilisation. **De nouvelles places doivent être créées avec une attention portée sur la qualité de l'accueil**, ce qui implique nécessairement de fléchir des moyens et des ressources avec un personnel qualifié. **Le recours à l'hôtel doit être limité et encadré par des chartes garantissant la dignité de l'accueil**. L'hébergement doit être également l'occasion d'un accompagnement social accru en lien avec l'ensemble des acteurs associatifs et institutionnels : accès aux droits, alimentation, accès aux soins, etc.
- **Assurer une meilleure coordination entre dispositifs d'hébergement et accès au logement autonome** : l'hébergement, s'il est nécessaire aujourd'hui au vu du manque de logement, ne doit être qu'une étape transitoire vers un logement autonome. Il est donc nécessaire **de fluidifier au maximum les sorties de l'hébergement vers le logement et d'augmenter les capacités du parc pérenne d'hébergement à hauteur des besoins**.
- **Soutenir les dispositifs d'"aller-vers" et de premier accueil** : les maraudes et les accueils de jour sont des maillons essentiels en ce qu'ils permettent de toucher les publics les plus éloignés des structures sociales. Pour développer l'offre en la matière et pérenniser les structures existantes portées par des associations et des CCAS/CIAS, **ces dispositifs doivent être soutenus financièrement et accompagnés par l'Etat**.
- **Renforcer les liens entre les SIAO et les CCAS/CIAS** : près des deux tiers des CCAS/CIAS ne sont pas en lien avec les SIAO de leurs territoires et la moitié ne connaissent pas le gestionnaire du SIAO sur leurs territoires. Ces chiffres traduisent un premier besoin : **les SIAO doivent multiplier et diffuser davantage d'informations** à destination de l'ensemble des partenaires sur leurs modalités d'action et sur les obligations d'échange d'informations. **Les UDCCAS et les CCAS/CIAS doivent par ailleurs être associés systématiquement aux SIAO sur l'observation sociale et la définition de leur stratégie** pour permettre une meilleure lisibilité des publics en demande et de leurs besoins spécifiques. Les CCAS/CIAS rapportent également un besoin de transparence sur les critères d'attribution des places : **les données du SIAO doivent être transmises à tous les acteurs et être alimentées de l'expertise et la connaissance des acteurs de terrain** et non seulement des gestionnaires de place.

05

ACCOMPAGNER L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT : UNE LARGE PALETTE D'INTERVENTIONS POUR LES CCAS/CIAS

En dehors des réponses qu'ils sont amenés à déployer face à des situations urgentes, les CCAS/CIAS aident les ménages à accéder à un logement et à le conserver sur le long-terme.

A. FACILITER L'ACCÈS AU LOGEMENT DES MÉNAGES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ

Les logements adaptés et l'intermédiation locative
Pour faciliter l'accès à un logement autonome, les CCAS/CIAS disposent de plusieurs outils.

Dans l'échantillon, 13 CCAS/CIAS précisent être gestionnaires de résidences sociales et 7 de pensions de familles (ex maisons relais)³⁷. Ces structures pour le logement adapté peuvent par exemple accueillir des personnes vieillissantes ou se spécialiser dans l'accueil de personnes manifestant des troubles psychiques stabilisés.

Si peu de CCAS/CIAS sont gestionnaires de ces structures traditionnelles d'hébergement, ils sont plus souvent pilotes de dispositifs de plus petite envergure mais adaptés aux besoins du parcours résidentiel de leurs administrés. L'intermédiation locative est ainsi l'une des solutions favorisées aujourd'hui par les CCAS/CIAS pour permettre l'accès au logement autonome. Les CCAS/CIAS sont alors en charge de la gestion locative du logement pour le compte du propriétaire et fournissent au locataire un accompagnement social en complément. L'intermédiation locative permet de sécuriser et de simplifier la relation entre le locataire et le bailleur grâce à l'intervention d'un tiers, en l'occurrence d'un CCAS/CIAS se portant garant du ménage. Les CCAS/CIAS proposent ce type de dispositif en mobilisant le parc de logement communal ou en lien avec des bailleurs publics ou privés de leurs territoires.

10% des CCAS/CIAS proposent ainsi de l'intermédiation locative, via une sous-location qui peut être complétée d'un dispositif de bail-glissant.

Dans un dispositif simple de sous-location, un propriétaire loue un logement au CCAS/CIAS, qui le sous-loue temporairement à un ménage qui rencontre des difficultés à accéder de façon autonome à un logement de droit commun. Les CCAS/CIAS investis dans la sous-location peuvent approfondir la démarche avec le bail-glissant : c'est le cas de 5% des CCAS/CIAS qui le proposent à une partie ou à tous leurs sous-locataires. Le CCAS/CIAS sous-loue alors un logement pendant une durée déterminée à un ménage, en complément d'un accompagnement social déterminé dans une convention qui fixe les termes de l'engagement des trois parties (bailleur, CCAS/CIAS et ménage). A la fin de cette période transitoire, le bail "*glisse*" au profit du ménage, qui aura reçu toutes les clés pour s'approprier ce logement.

Les services d'intermédiation locative (que ce soit de la sous-location ou du bail-glissant) visent particulièrement des bénéficiaires de minima sociaux et personnes en voie d'insertion professionnelle en attente de ressources. Les personnes sortant de structures d'urgence sont aussi mentionnées comme public cible de ces dispositifs, en amont de leur accès à un logement autonome. Mais une diversité des publics est à noter : familles endettées, jeunes ou bien personnes âgées, personnes en situation de handicap... Ces publics peuvent être directement identifiés par les CCAS/CIAS (par exemple au cours du suivi de personnes isolées bénéficiaires du RSA), par le SIAO ou bien orientés par des associations caritatives ou des travailleurs sociaux des Conseils départementaux par exemple.

L'impact financier de l'intermédiation locative n'est pas neutre pour les CCAS/CIAS, qu'ils soient ou non propriétaires des logements dans lesquels ils sont déployés. En effet, ils sont dans certains cas les seuls financeurs des dispositifs proposés. Dans les autres cas, les partenaires financeurs de ces dispositifs sont tout aussi variés que les publics bénéficiaires : Conseils départementaux (au titre du FSL notamment

³⁷ Ces chiffres peuvent cependant être sous-estimés car dans le questionnaire la case à cocher pour indiquer une résidence sociale ou une pension de famille figurait au sein d'un tableau portant sur l'ensemble des structures gérées, or celles-ci relevaient en grande majorité du champ de l'hébergement d'urgence ou d'insertion, rendant peu visibles les dispositifs de logement adapté.

pour les mesures d'accompagnement), Etat, CAF, missions locales ou comités locaux pour le logement autonome des jeunes (CLAJJ), associations, Intercommunalités...

Face à leur fort investissement financier, des CCAS/CIAS font état des risques auxquels la gestion de ces dispositifs tend à exposer : *“c’est un service que nous tentons d’arrêter puisque juridiquement compliqué et le CCAS ne dispose plus des moyens humains nécessaires pour soutenir le dispositif”* (CCAS de 15 000 habitants gérant un service de sous-location avec bail glissant, Hauts-de-France), *“nous avons pratiqué le bail glissant pendant plusieurs années, mais ce dispositif qui fonctionnait bien au niveau de l’accompagnement a eu un coût imprévu avec 2 sous-locataires qui sont partis au cours du bail ; nous avons réglé les frais d’huissier et de remise en état du logement”* (CCAS de 11 000 habitants, Nouvelle-Aquitaine).

collective 3 dossiers de candidature pour chaque logement disponible. Tel qu’un CCAS de 28 000 habitants (Nouvelle-Aquitaine) l’affirme, **cette participation aux CAL peut être extrêmement précieuse** : *“la participation du CCAS aux commissions d’attributions est très active, ce qui permet de trouver des solutions de relogement via les bailleurs sociaux. La communication avec les acteurs du logement permet aussi de dénouer des situations sensibles et de trouver des solutions adaptées avec les partenaires”*.

Des CCAS/CIAS ne participant pas aux CAL peuvent cependant nourrir des liens avec les bailleurs sociaux en amont ou en aval de ces commissions. **Un quart sont ainsi sollicités pour réaliser des évaluations sociales des demandeurs qui seront transmises à ces CAL**. Enfin, une quinzaine de CCAS/CIAS nous font part d’un autre type d’accompagnement au logement social.

B. SOUTENIR LES DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL

Un accompagnement à l'accès au logement social

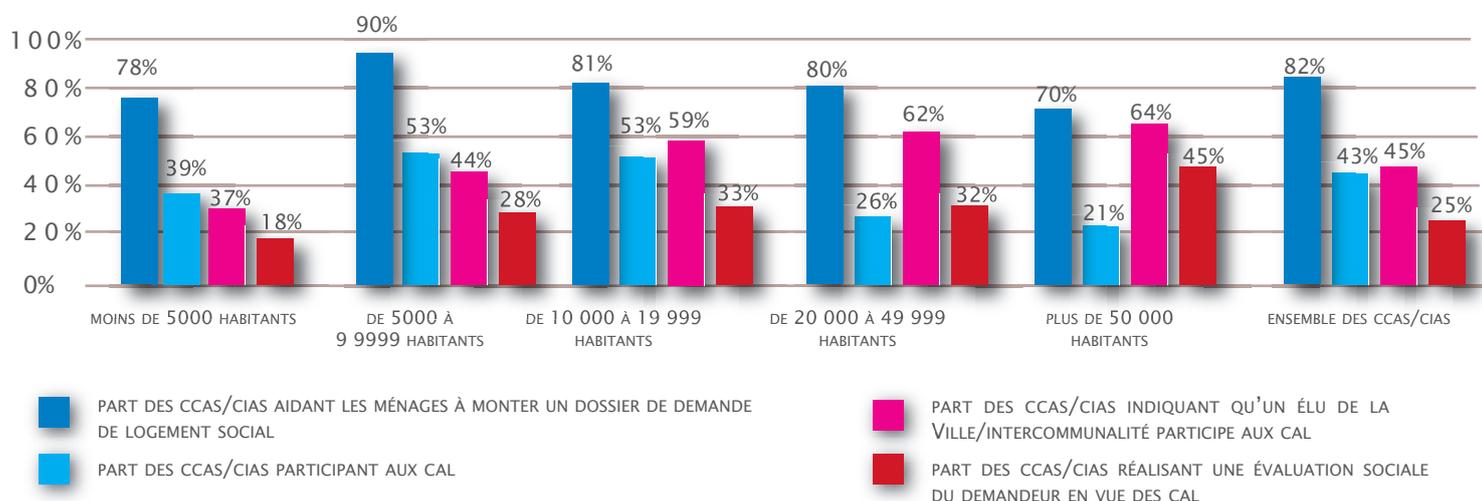
Les CCAS/CIAS sont très fréquemment amenés à faire le lien avec les possibilités de logement social sur leur territoire. **Plus de 9 sur 10 mènent ainsi des actions relatives au logement social** (seuls 8% ne le font pas, implantés principalement dans les communes de moins de 5 000 habitants ou celles de plus de 20 000 habitants, dont la plupart indique que cette mission est dévolue aux services de leur Ville/Intercommunalité).

L’engagement des CCAS/CIAS dans l’accès au logement social des demandeurs se concrétise en premier lieu par un accompagnement : **82% des CCAS/CIAS aident les ménages à monter un dossier de demande de logement social**. Néanmoins, des CCAS/CIAS regrettent un processus de dématérialisation de l’accès au logement social, qui amenuise leur lien avec le public et donc leur expertise sur leurs problématiques : *“l’instruction des demandes de logements sur internet directement par les usagers ne permet plus d’avoir une bonne évaluation et connaissance des dossiers”* (CCAS de 8 000 habitants, Île-de-France).

43% des CCAS/CIAS sont membres des commissions d’attribution des logements sociaux des bailleurs (CAL) et 45% rapportent également qu’un élu de la ville/intercommunalité y participe.

Ces CAL, composées de représentants des bailleurs, de la mairie et de l’Etat, décident de l’attribution des logements aux demandeurs en examinant de façon

IMPLICATION DES CCAS/CIAS DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL SELON LA STRATE DE POPULATION



Note de lecture : les CCAS/CIAS des territoires comprenant entre 10 000 et 19 999 habitants sont 81% à aider les ménages à monter des dossiers de demande de logement social.

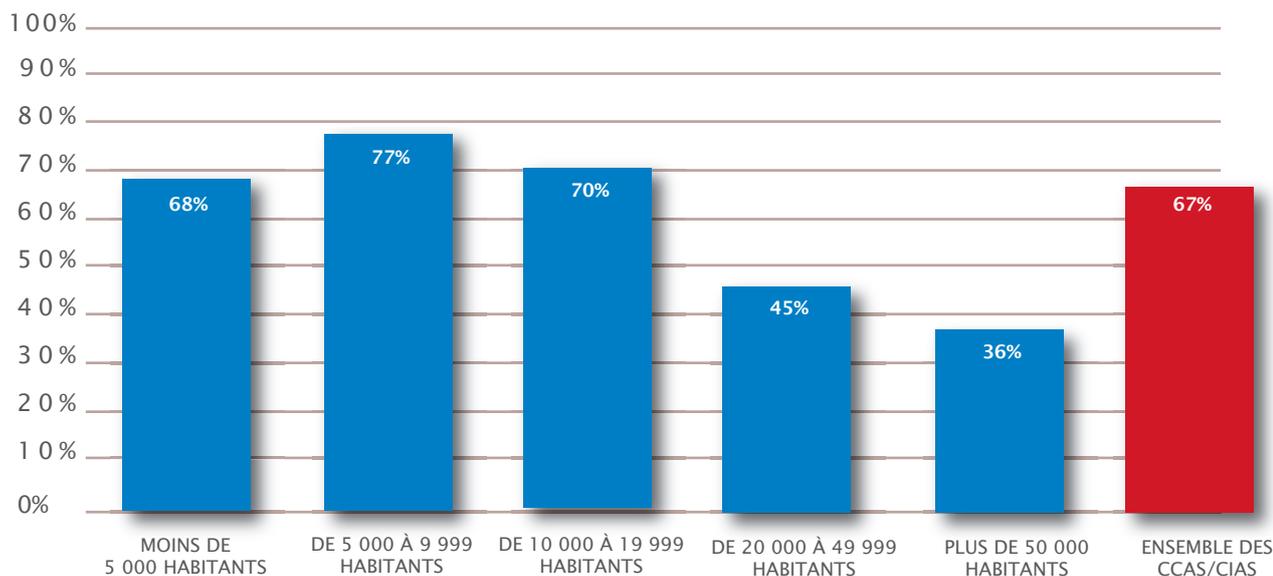
Des CCAS/CIAS sont aussi guichets enregistreurs des demandes de logement social, ce qui peut demander un fort investissement de leur part : *“la demande de logement social est en très forte augmentation, je suis sollicitée en permanence, j'assure 55% des enregistrements sur le SNE³⁸. Les publics sont en très grande majorité en situation difficile, voire précaire, ayant besoin d'un accompagnement social (bien souvent assuré par mon CCAS - je suis toute seule à assurer la gestion administrative et financière du CCAS de ma commune)”* (CCAS de 5 000 habitants, Île-de-France). Un CCAS de 3 000 habitants (Auvergne-Rhône-Alpes) rapporte aussi que *“les bailleurs considèrent parfois le CCAS comme un “secrétariat de proximité”. Les relations ne sont pas toujours très égalitaires”*.

Vue détaillée des contingents de logements sociaux et des liens avec les commissions d'attribution des logements sociaux

76% des répondants indiquent que leur Ville/Intercommunalité dispose d'un contingent de logements sociaux, c'est-à-dire qu'elle est réservataire d'une part des logements proposés sur son territoire (un pourcentage plutôt homogène selon les strates démographiques des territoires).

Au sein des CCAS/CIAS indiquant que leur Ville/Intercommunalité dispose d'un contingent de logements sociaux, une majorité rapporte bénéficier d'un accès privilégié à ce contingent pour les publics qu'ils accompagnent. Cette pratique se matérialise notamment à travers la présentation de dossiers lors des CAL.

PART DES CCAS/CIAS INDIQUANT PRÉSENTER DES DOSSIERS AUX COMMISSIONS D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX SELON LA STRATE DE POPULATION



Note de lecture : les CCAS implantés dans les territoires comprenant entre 5 000 et 9 999 habitants sont 77% à présenter des dossiers, soit 10% de plus que la moyenne de l'ensemble des CCAS/CIAS.

Ainsi, **plus des deux tiers des CCAS/CIAS présentent des dossiers lors des commissions d'attribution des logements des bailleurs**, une pratique davantage répandue dans les petites communes que dans les territoires les plus peuplés. Les CCAS/CIAS peuvent ainsi proposer des dossiers de ménages en situation de fragilité qui leur paraissent prioritaires et défendre les dossiers des demandeurs dont ils assurent le suivi.

Si 20% indiquent que leur avis est systématiquement pris en compte par les CAL, 71% affirment que c'est souvent le cas, 8% rapportent que c'est rarement le cas et quelques CCAS situés dans des petites communes informent malheureusement que leur avis n'est jamais pris en compte.

Dans l'ensemble, pour les retours des commissions d'attribution de logements sociaux, la communication avec les bailleurs sociaux semble fluide. **64% des CCAS/CIAS indiquent qu'ils ont systématiquement un retour de leur part sur les décisions prises** (notamment dans les territoires les moins peuplés), 26% indiquent qu'ils en ont uniquement pour une partie des bailleurs ou dans certains cas, comme par exemple lorsque les dossiers sont refusés ou acceptés. 7% en ont uniquement s'ils en formulent expressément la demande. Mais il reste 3% des cas dans lesquels les CCAS/CIAS n'ont jamais de retour sur les dossiers sélectionnés.

Pour maximiser cette fluidité et assurer les meilleurs suivi et coordination possibles avec les bailleurs, un CCAS de 14 000 habitants (Hauts-de-France) indique organiser une *"commission de présentation de situations tous les deux mois en invitant les bailleurs au CCAS"*. Les relations avec les bailleurs peuvent alors aller plus loin que du suivi de dossiers (un CCAS de 20 000 habitants en Bretagne indique par exemple un *"fort partenariat, notamment pour les travaux d'analyse de besoins sociaux -ABS"*). Cela étant dit, plusieurs répondants rapportent tout de même leur souhait de travailler de façon encore plus étroite avec les bailleurs pour avoir une meilleure vision des impayés locatifs et pouvoir ainsi agir en prévention des expulsions. Des partenariats essentiels pour aider les ménages à conserver leur logement.

C. PRÉVENIR LES EXPULSIONS LOCATIVES ET AIDER AU MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

Au-delà de l'information sur les aides légales existantes pouvant être mobilisées par les ménages pour le maintien dans leur logement (APL, FSL), une part importante des CCAS/CIAS octroient des aides financières sur leur fonds propres pour aider au paiement du loyer ou des charges (comme vu page 33). Ils agissent de cette façon dans la prévention des expulsions locatives en favorisant le maintien dans leur logement des ménages qui rencontrent un accident de vie ou des difficultés de solvabilisation.

Mais leurs actions dans ce champ ne se limitent pas à ces aides facultatives.

Les actions de prévention des expulsions

Une grande majorité des CCAS/CIAS s'impliquent également dans d'autres actions de prévention des expulsions. Dans une logique de logement d'abord, laisser un ménage perdre son logement est un non-sens. D'où l'importance des différentes actions mises en place par les CCAS/CIAS : de la prévention et de la détection des situations à risque jusqu'à un accompagnement social global.

Cet engagement passe en premier lieu par un accompagnement des personnes en risque d'expulsion. Cet accompagnement peut être très complet, comme l'exemple de ce CCAS de 7 000 habitants d'Île-de-France le démontre : *"la question du maintien dans le logement via la mobilisation des FSL, du dossier en surendettement, de l'accompagnement et de la représentation devant les tribunaux constitue par ailleurs une grande part de notre accompagnement dans le logement"*. Ainsi, suite à une demande d'aide au paiement du loyer ou des charges locatives, **48% des CCAS/CIAS proposent un accompagnement à la maîtrise budgétaire par un travailleur social** (*"suivi des bénéficiaires dans la mise en place d'échéanciers, puis d'un budget tenable en lien souvent avec des proches qui peuvent les aider dans ces démarches et réflexions"*, CCAS de 6 000 habitants

d'Île-de-France), **41% un accompagnement à la recherche d'un logement adapté en termes de loyer et 29% une médiation entre bailleurs et locataires**. Les CCAS/CIAS peuvent aussi orienter les personnes vers les référents des Conseils départementaux et le FSL, ou bien financer des acteurs spécialisés sur cette question (un CCAS de 7 000 habitants finance un poste de médiateur social en partenariat avec un bailleur, un autre de 15 000 habitants finance une permanence de l'ADIL...).

D'autres ont lancé des opérations de communication pour informer et conseiller la population : **12% diffusion des supports de type guide ou flyer et 4% animation des ateliers collectifs visant à aider les ménages à conserver leur logement**. Un CCAS francilien de 5 000 habitants adresse par exemple aux ménages une *"lettre de mise à disposition [de ses services] quand la préfecture nous informe d'une expulsion"*.

POURCENTAGE DE CCAS/CIAS IMPLIQUÉS DANS LES DIFFÉRENTES ACTIONS DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Accompagnement de personnes en risques d'expulsion via un accompagnement à la maîtrise budgétaire

Accompagnement à la recherche d'un logement adapté en termes de loyer

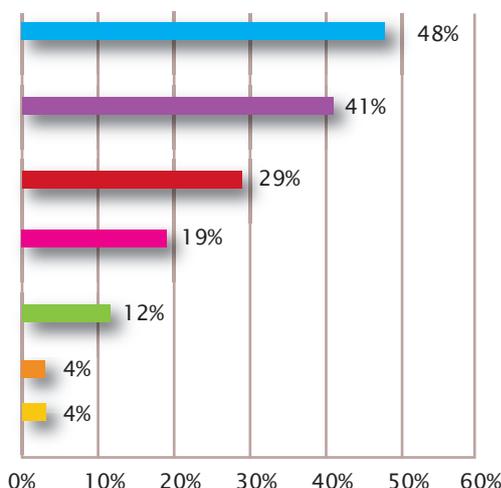
Médiation entre les bailleurs et les locataires

Participation à une commission locale d'impayés de loyer et de charge

Diffusion-réalisation de supports de communication

Animation d'ateliers collectifs

Autres actions de prévention des expulsions



Note de lecture : 29% des CCAS/CIAS réalisent de la médiation entre les bailleurs et les locataires en risque d'expulsion.



ZOOM SUR LA TRÊVE HIVERNALE

Chaque année, la trêve hivernale débute le 1^{er} novembre et prend fin le 31 mars. Durant cette période, les locataires ne peuvent plus être expulsés de leur logement pour cause d'impayés. En revanche, la trêve hivernale n'interdit pas aux propriétaires de demander et d'obtenir un jugement d'expulsion, ni même de signifier au locataire le commandement de quitter les lieux. En effet, seules les mesures d'exécution de l'expulsion avec le concours de la force publique sont suspendues.

La trêve hivernale doit être l'occasion pour les acteurs sociaux, dont les CCAS/CIAS, d'engager un accompagnement des foyers en impayés de loyer pour trouver des solutions durables et éviter à tout prix les expulsions à la sortie de la trêve.

Les commissions locales d'impayés

Une forte proportion de CCAS/CIAS travaille sur ce sujet de la prévention des expulsions de concert avec d'autres acteurs locaux : en dehors de leurs liens avec les bailleurs sociaux, **près d'un CCAS/CIAS sur cinq pilote ou participe à une commission locale de coordination des acteurs pour prévenir les situations d'impayé. Ces commissions locales agissent en complément des CCAPEX sur le territoire communal et peuvent porter plusieurs dénominations : commission d'impayés de loyers et de charges**, commission locale de prévention des expulsions locatives, comité technique d'associations de médiation spécialisées dans la prévention des expulsions, mais aussi commission incivilités (repérage de situations, réponse concertée notamment avec la santé mentale).

Les commissions locales revêtent des configurations variées selon les territoires. Les CCAS/CIAS qui pilotent ces commissions ou en sont membres indiquent une participation quasi-systématique des bailleurs sociaux (92% mentionnent leur présence), tandis que les bailleurs privés sont moins représentés (16%). Les Conseils départementaux semblent très investis (71%), de même que les Villes (61%). Viennent ensuite les associations (associations gestionnaires d'établissements dans 10% des cas et autres associations dans 19% des cas).

D'autres structures participantes sont également fréquemment citées : Banque de France, CAF, Préfectures et Sous-Préfectures, Intercommunalités, représentants des locataires, huissiers, Union départementale des Affaires Familiales (UDAF) ou bien dans un cas Conseil local de santé mentale (CLSM)...

Ces commissions locales peuvent agir via des modalités diversifiées pour rechercher des solutions aux problématiques des ménages et ainsi éviter le concours de la force publique : étude

des dossiers et bilan des situations pour définir les interventions de chaque acteur, mise en place de plans d'actions et d'accompagnements sociaux adaptés aux besoins (aides financières des CCAS/CIAS pour apurer les dettes, demandes de FSL ou d'APL, visites à domicile, mesures d'AVDL ou d'ASLL, échelonnement de la dette, proposition de rendez-vous avec des travailleurs sociaux pour un suivi personnalisé), courriers d'alerte précontentieux, convocation à des entretiens, mise en attente des expulsions...

Dans plusieurs territoires les ménages en situation d'impayé sont invités à participer aux commissions pour une prise de contact et une mise en lien avec les bailleurs. Ce CCAS de 5 000 habitants situé en Bourgogne-Franche-Comté détaille : *"suite à l'envoi d'un courrier du bailleur au CCAS informant du montant de la dette du locataire, le CCAS envoie un courrier au locataire pour lui rappeler le montant de l'impayé, lui rappeler qu'il risque une suspension d'APL et à terme une expulsion et l'inviter à contacter ou le bailleur social ou le travailleur social du Conseil départemental. Puis la commission locale d'impayés convoque des locataires qui sont invités à régulariser leur dette de loyer en totalité, à signer un plan d'apurement ou à contacter un travailleur social du Conseil départemental"*.

Les commissions peuvent ensuite envoyer un courrier de préconisations aux ménages en difficultés, comme le précise de CCAS de 47 000 habitants (Centre-Val de Loire) : *"[les commissions effectuent] des recommandations aux ménages et une permanence d'un CESF (conseiller en économie sociale et familiale) du CCAS [est disponible] à l'issue de leur convocation devant la commission de prévention des expulsions"*.

Les commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)

Un quart des CCAS/CIAS participent à la CCAPEX

de leur territoire (jusqu'à 50% dans les territoires de plus de 50 000 habitants). Dans quelques cas, seule la ville/intercommunalité y participe mais pas le CCAS/CIAS. Dans un territoire, c'est l'UDCCAS qui représente les CCAS/CIAS du département.

Il reste donc une majorité de cas où ni le CCAS/CIAS ni la Ville/intercommunalité n'y participent... C'est d'autant plus étonnant que les CCAPEX visent essentiellement à de la coordination entre les acteurs impliqués dans la prévention des expulsions locatives et à l'organisation concrète de plans d'actions pour les locataires menacés d'expulsions. Or les CCAS/CIAS, par les actions qu'ils proposent et par leur connaissance des situations et des publics, devraient être mobilisés plus souvent. Cela pose encore la question des modalités d'implication de l'échelon communal à des instances départementales.

Un petit pourcentage (7%) explique que la CCAPEX n'est pas active ou bien en cours d'installation sur leur territoire.

Les CCAS/CIAS impliqués dans les CCAPEX indiquent pour **48% d'entre eux qu'ils y participent uniquement quand sont présentés les dossiers de personnes qu'ils accompagnent, pour 31% d'entre eux qu'ils participent à l'ensemble des commissions de façon systématique (essentiellement dans les territoires les plus peuplés)** et pour 20% qu'ils n'y participent que rarement.

Tous les CCAS/CIAS n'étaient pas en mesure d'indiquer quelles actions menait la CCAPEX sur leur territoire. Ceux qui ont pu fournir des renseignements à ce sujet indiquaient des leviers hétérogènes : passage en revue des dossiers des ménages courant un risque d'expulsion, préconisations sur les dossiers des ménages aux institutions publiques (Préfectures, Conseils départementaux, CCAS/CIAS...) mais aussi aux bailleurs, sensibilisation auprès des acteurs du logement....

En plus de leur présence aux commissions, les CCAS/CIAS sont amenés à être en lien plus ou moins étroits avec la CCAPEX de leur territoire. Ainsi, **22% lui transmettent des diagnostics sociaux des personnes accompagnées** (de 12% dans les territoires de moins de 5 000 habitants à 42% dans ceux de 20 000 à 49 999 habitants), 11% lui transmettent d'autres types d'informations et il est déjà arrivé à **9% de réaliser une saisine de la CCAPEX pour y présenter des dossiers.**

Les CCAS/CIAS qui transmettent des dossiers à la CCAPEX sont 59% à obtenir systématiquement un re-

tour de sa part sur ces dossiers, 23% n'en reçoivent que s'ils en font la demande, 8% en reçoivent uniquement rarement et 11% affirment ne jamais en recevoir.

L'implication des CCAS/CIAS dans le relogement des ménages expulsés

Dans le cas où leur action de prévention des expulsions ne parvient pas à être concluante et à empêcher le concours de la force publique, **72% des CCAS/CIAS s'impliquent dans le relogement de ménages expulsés** (de 62% dans les communes de moins de 5 000 habitants dans lesquels certains CCAS/CIAS précisent qu'ils n'ont jamais été confrontés à de telles situations jusqu'à 86% dans les territoires de 20 000 à 49 999 habitants).

58% des CCAS/CIAS orientent les ménages expulsés vers des acteurs compétents pour leur prise en charge, 22% leurs proposent des solutions de relogement (via la mise à disposition d'un logement d'urgence par exemple) et une dizaine mènent un autre type d'action pour le relogement des ménages expulsés : "*mise en relation avec le contingent préfectoral*" (CCAS d'un territoire ayant entre 50 000 et 79 999 habitants, Île-de-France), "*recherche et financement de nuitées d'hôtel*" (CCAS d'un territoire ayant entre 50 000 et 79 999 habitants, Provence-Alpes-Côte d'Azur), "*nous recevons les personnes afin de transmettre les informations en préfecture et voir si des solutions sont possibles*" (CCAS de 16 000 habitants, Centre-Val de Loire)...

Actions contre l'habitat insalubre

Il arrive à **40% des CCAS/CIAS de repérer des logements impropres à l'habitation** (insalubres, dégradés...) dans le cadre de leurs missions (de 31% dans les communes de moins de 5 000 habitants à 61% dans les territoires de plus de 50 000 habitants). Ce repérage est particulièrement de mise pour les CCAS/CIAS qui gèrent des services d'aide à domicile et peuvent se servir de ce canal pour identifier des lieux ne respectant pas les normes de sécurité d'habitat. Un CCAS de 22 000 habitants précise également qu'il dispose d'un Service communal d'hygiène et de santé intégré à son CCAS.

Les CCAS/CIAS sont nombreux à faire remonter un travail étroit avec leur Ville/Intercommunalité sur ce sujet de l'insalubrité. Un CCAS de plus de 80 000 habitants (Bourgogne-Franche-Comté) indique ainsi "*les situations de logements impropres à l'habitation font toujours l'objet d'un travail en binôme avec le service de la ville qui va intervenir sur le plan législatif et pour le CCAS l'intervention privilégiée se fera avec la personne occupante du logement (repérer*

les difficultés sociales/de santé/financières...). Un autre CCAS, de 15 000 habitants (Pays de la Loire), relate que "l'ARS a formé des agents de la ville au diagnostic de logements impropres à l'habitation".

Le travail sur l'insalubrité peut aussi se faire en relation avec d'autres acteurs compétents, comme des associations habilitées ou la police municipale, qui peuvent effectuer des visites pour diagnostiquer l'état des logements.

Parmi les CCAS/CIAS ayant indiqué qu'il leur arrivait de repérer des logements impropres à l'habitation, **la quasi-totalité (96%) accompagnent alors les ménages dans le signalement de ces situations d'insalubrité et de péril**, de diverses façons selon les cas :

- 52% peuvent orienter les ménages concernés vers l'ADIL/ANIL ;
- 51% peuvent les orienter vers l'Agence Régionale de Santé (ARS) ;
- 44% peuvent les accompagner dans la sollicitation du Maire en vertu de ses pouvoirs de police ;
- 33% peuvent les accompagner dans la sollicitation du Préfet (qui pourra engager une "procédure d'insalubrité à l'encontre du propriétaire d'un logement ou du syndic de copropriété"³⁹) ;
- 14% peuvent les orienter vers l'intercommunalité ;
- une vingtaine orientent les personnes vers d'autres acteurs (services dédiés à l'habitat ou à l'hygiène, juristes de la Ville, Directions départementales des territoires et de la mer -DDTM-, Conseils départementaux, associations, CAF, offices HLM...).

Certains réalisent eux-mêmes le signalement, voire interviennent sur le logement lui-même.

Dans certains territoires, des instances de coordination consacrées à l'habitat indigne existent et les CCAS/CIAS peuvent être amenés à y participer. Les coopérations sont particulièrement intéressantes à développer (métropoles, ARS, services sociaux, bailleurs, associations, mais aussi population) : "une convention partenariale entre la ville, l'Etat, la CAF, le Département serait bénéfique dans la résolution des problématiques liées à la résorption de l'habitat indigne" (CCAS de 10 000 habitants, Hauts-de-France). L'exemple d'un CCAS de 5 000 habitants (Hauts-de-France) montre cet intérêt : "depuis plusieurs années nous établissons avec certains partenaires des relevés d'observations logement qui sont transmis aux autorités compétentes. Nous travaillons également avec l'Intercommunalité et une association mandatée par cette dernière".

D. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL LIÉ AU LOGEMENT

Un accompagnement pour faciliter l'accès, le maintien et la conservation du logement

Les CCAS/CIAS sont nombreux à accompagner les ménages les sollicitant à accéder à un logement et le conserver.

Parmi eux, une vingtaine de CCAS/CIAS de l'échantillon réalisent des mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) ou d'accompagnement social lié au logement (ASLL). L'AVDL est dédié au public identifié comme prioritaire au titre du DALO et consiste en un diagnostic de sa situation sociale et dans le logement, suivi d'un accompagnement individualisé pour qu'il puisse accéder à un logement de façon autonome. Ces deux volets doivent être réalisés par des opérateurs différents. L'ASLL est une mesure gérée dans le cadre du FSL qui vise également à favoriser l'accès et la stabilité dans le logement des personnes vulnérables.

Des CCAS/CIAS s'impliquent également via d'autres modalités d'actions telles que l'organisation d'ateliers, forums ou permanences pour répondre aux problématiques d'accès au logement de la population.

Certains "rassurent les bailleurs en mettant en place au bénéfice des demandeurs de logements des mesures d'accompagnement social renforcé" (CCAS de 7 000 habitants, Île-de-France), d'autres financent des actions déployées par d'autres structures impliquées dans ce domaine ("le CCAS finance des actions pour la promotion de l'accès au logement des publics de moins de 30 ans, dont l'accompagnement est proposé par le CLAJJ", CCAS de plus de 80 000 habitants, Grand Est).

Les CCAS/CIAS soulignent la question du manque de financement de l'accompagnement social des ménages rencontrant des problématiques de logement. Leurs actions d'accompagnement ne sont jamais financées par d'autres institutions sauf lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre de ces mesures AVDL ou ASLL, ce qui ne concerne qu'une petite partie des mesures qu'ils déploient. Et même pour les mesures AVDL, dont le financement est assuré par le FNAVDL -Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement- via des enveloppes renouvelables, un CCAS de 47 000 habitants (Centre-Val de Loire) rapporte qu'il est difficile de "gérer ces financements d'Etat susceptibles de ne pas être reconduits chaque année".

³⁹ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16158>



ZOOM SUR LE LOGEMENT D'ABORD

Le concept de “*logement d'abord*” prône une vision du logement comme condition préalable à l'insertion des personnes sans-abri. Elle s'oppose à une approche traditionnelle en escalier où le logement est vu comme l'aboutissement du parcours d'insertion, qui équivaut parfois à un parcours du combattant pour les personnes faisant face aux difficultés de sortie de structure lié au manque de logements...

Cette volonté de changement de paradigme s'est inscrite progressivement via des avancées législatives et des expérimentations pilotées par l'Etat (Un chez soi d'abord depuis 2011). Il s'agit d'une ambition importante de l'Etat depuis plusieurs années mais qui implique le développement d'outils comme l'intermédiation locative, le développement d'une offre de logements dans le parc privé et public et un changement de pratique.

Les valeurs ajoutées des CCAS /CIAS dans le déploiement du logement d'abord sont multiples :

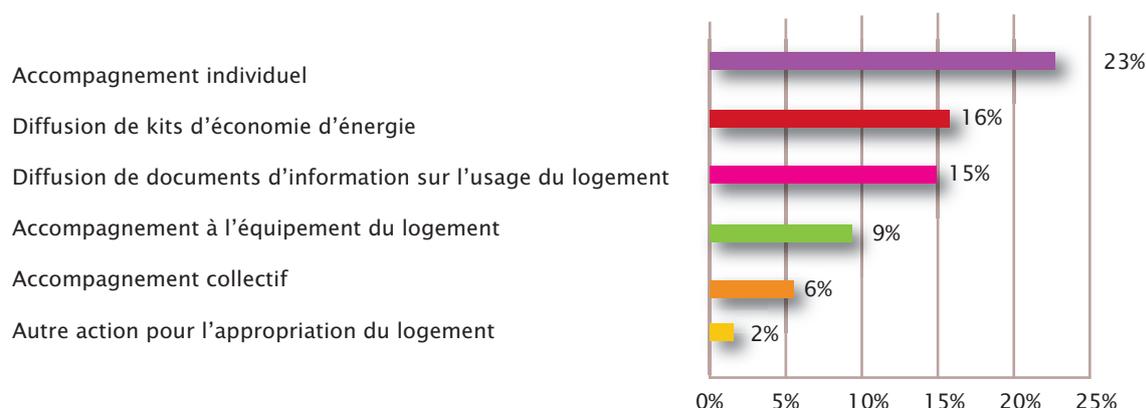
- Analyse et source de connaissance des besoins au plan local et intercommunal.
- Proximité et prévention des expulsions.
- Expertise dans le portage d'actions et de dispositifs favorisant le maintien et l'accès à un logement autonome : sous-locations, bail glissants, pensions de famille...
- Coordination et animation territoriale.

Après l'installation des ménages ayant rencontré des difficultés d'accès au logement, des CCAS/CIAS constatent qu'un besoin d'accompagnement peut subsister : “[dans notre commune] la situation du logement locatif n'est pas tendue ce qui rend les parcours de la rue au logement possibles. De ce fait nous avons maintenant une génération de locataires qui nécessitent un accompagnement à domicile” (CCAS de 20 000 habitants, Bourgogne-Franche-Comté).

42% des CCAS/CIAS mettent en œuvre des actions pour permettre aux personnes de s'approprier leur logement (un tiers dans les communes de moins de 5 000 habitants et 7 sur 10 dans les territoires de plus de 20 000 habitants).

Ces actions passent principalement par un accompagnement individuel (23% des CCAS/CIAS), la diffusion de kits d'économie d'énergie (16%) ou de documents d'information sur l'usage du logement (15%), un accompagnement à l'équipement du logement (9%) et un accompagnement collectif comme la visite d'appartements-témoins ou l'organisation d'ateliers (6%). D'autres CCAS/CIAS dirigent par exemple les personnes vers des ateliers organisés par d'autres acteurs (SOLIHA...) ou vers des demandes de FSL ou de micro-crédit. Un CCAS de 20 000 habitants (Normandie) travaille en partenariat avec une ressource et gère une banque du meuble.

POURCENTAGE DE CCAS/CIAS PROPOSANT DES ACTIONS POUR L'APPROPRIATION DU LOGEMENT



Note de lecture : 9% des CCAS/CIAS accompagnent des ménages dans l'équipement de leur logement, par exemple via l'achat de meubles dans le circuit de l'économie sociale et solidaire.

Un accompagnement en lien avec les dispositifs de politique de la ville et de requalification de l'habitat privé

La grande majorité des CCAS/CIAS sont également impliqués dans la politique de la ville, dispositif visant à réduire les inégalités territoriales en attribuant des moyens spécifiques à des territoires défavorisés. Dans ce cadre, leur action relève particulièrement de l'accompagnement des publics : **36% rapportent être sollicités pour l'accompagnement social de certains ménages en lien avec la politique de la ville et 19% attribuent des aides dans le cadre de ce dispositif.** 15% des CCAS/CIAS participent également aux comités techniques de la politique de la ville de leur territoire (pourcentage croissant de 8% dans les communes de moins de 5 000 habitants à 49% dans ceux comptant plus de 50 000 habitants) et 12% participent à une action financée au titre de la politique de la ville (jusqu'à 46% dans les territoires comprenant entre 20 000 et 49 999 habitants). Il reste un CCAS/CIAS sur cinq qui précise ne pas être concerné par cette question car de tels dispositifs n'existent pas sur son territoire.

Les CCAS/CIAS témoignent également de leur implication dans des dispositifs visant la requalification de l'habitat privé (OPAH - opération programmée d'amélioration de l'habitat -, programme d'intérêt général, plan de sauvegarde...) : ils sont 19% à être sollicités pour l'accompagnement social de certains ménages dans ce cadre et 10% à participer aux comités techniques. 4% attribuent également des aides dans le cadre de ces dispositifs.



05 LES ENJEUX REPÉRÉS PAR L'UNCCAS

- **Prévenir les expulsions locatives le plus en amont possible** : dans une logique de logement d'abord, l'expulsion locative est un non-sens. Quand une procédure d'expulsion arrive à son terme, l'impact reste traumatisant pour les ménages et c'est l'échelon communal qui se mobilise sur le relogement. Or, les CCAS/CIAS constatent une forte hausse du recours à la force publique sur certains territoires, ce qui entraîne une banalisation des expulsions de personnes fragilisées et de familles. Pour éviter les expulsions et les situations d'endettement, il s'agit donc de **favoriser des actions de prévention très en amont, dès les premiers impayés, avec un accompagnement individualisé des ménages sur les ressources et l'habitat**. Les CCAS/CIAS sont ainsi très investis sur leur territoire dans la prévention des expulsions locatives via la délivrance d'aides financières ou la coordination des acteurs au sein de commissions locales qu'ils pilotent. **La reconnaissance de ce rôle et l'articulation de leurs actions avec celles des CCAPEX doit être travaillée**. Les CCAPEX doivent par ailleurs bénéficier de financements à la hauteur des besoins en la matière.
- **Réaffirmer la place du logement social comme vecteur d'intégration et principale réponse aux besoins de logement** : le logement social constitue un levier essentiel du système de solidarité. Les CCAS/CIAS renseignent les demandeurs, réalisent une évaluation sociale et aident à l'instruction des demandes de logements sociaux. Ce rôle pourtant essentiel dans la procédure n'est que peu reconnu et leur expertise insuffisamment écoutée. Des enjeux apparaissent également sur le renforcement des liens entre les commissions d'attributions des logements sociaux et les CCAS/CIAS, notamment par la participation plus généralisée des CCAS/CIAS à ces commissions.
- **Conforter l'accès au logement autonome des publics précaires via une politique volontariste du "logement d'abord"** : depuis plus de 30 ans, c'est la logique de "*parcours en escalier*" qui prévaut : de la rue, à l'hébergement d'urgence à un hébergement d'insertion, puis au logement adapté et enfin au logement ordinaire. Une volonté de changement de paradigme existe depuis plusieurs années avec le **développement de la logique du "logement d'abord", réaffirmée dans le plan quinquennal du Gouvernement**. Mais au-delà des ambitions politiques, le manque criant de places de logements pérennes et l'absence de fluidité entre l'hébergement et le logement nous rappellent à la réalité. Pour concrétiser cette ambition, **une gouvernance locale doit être intégrée à la gouvernance nationale pour une coordination et un étayage des différentes expériences sur le territoire national**. Des ajustements seront également à prévoir en termes de formation des agents des CCAS/CIAS.
- **Développer et accroître une offre de logements accessibles quelles que soient les ressources des personnes** : face à la pénurie de logements, ou du moins, du fait de son inégale répartition, les CCAS/CIAS se mobilisent fortement sur l'accès à un logement autonome, notamment via l'intermédiation locative (des dispositifs que l'Etat souhaite voir se développer). Ces dispositifs diffus qui permettent de mieux prendre en compte les souhaits de la personne **doivent être encouragés et financés**. De même, certaines expérimentations (à l'instar de "*10 000 logements accompagnés*", programme ayant fait ses preuves) doivent être pérennisées. Il s'agira aussi de **mobiliser et sensibiliser les bailleurs privés sur ces enjeux**. Enfin, **la construction de logements très sociaux PLAI doit être massivement accrue** ; il convient de corroborer ces besoins avec les ABS produites par les CCAS/CIAS, pour mieux quantifier le pourcentage nécessaire de production, notamment pour les zones les plus tendues.
- **Augmenter les budgets consacrés à l'accompagnement des personnes** : l'accompagnement social vers et dans le logement est un facteur essentiel de la réussite de l'inclusion d'une personne. Pour s'assurer d'une réelle **pluridisciplinarité** de l'accompagnement et des intervenants, **l'accompagnement social doit être soutenu**. Les CCAS/CIAS regrettent aujourd'hui l'absence de financement dédié sur l'accompagnement social et des mesures d'AVDL et d'ASSL peu nombreuses et dispersées : **les modalités d'organisation territoriale de l'accompagnement social et son financement doivent être revus**.

LA PLACE DU CCAS/CIAS AU SEIN DU SYSTÈME DES ACTEURS DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT

A. LES CCAS/CIAS AU CŒUR DES ÉCHANGES AVEC UNE MULTIPLICITÉ D'ACTEURS

De façon majoritaire, les CCAS/CIAS attestent de **partenariats très riches et utiles pour répondre aux besoins de la population.**

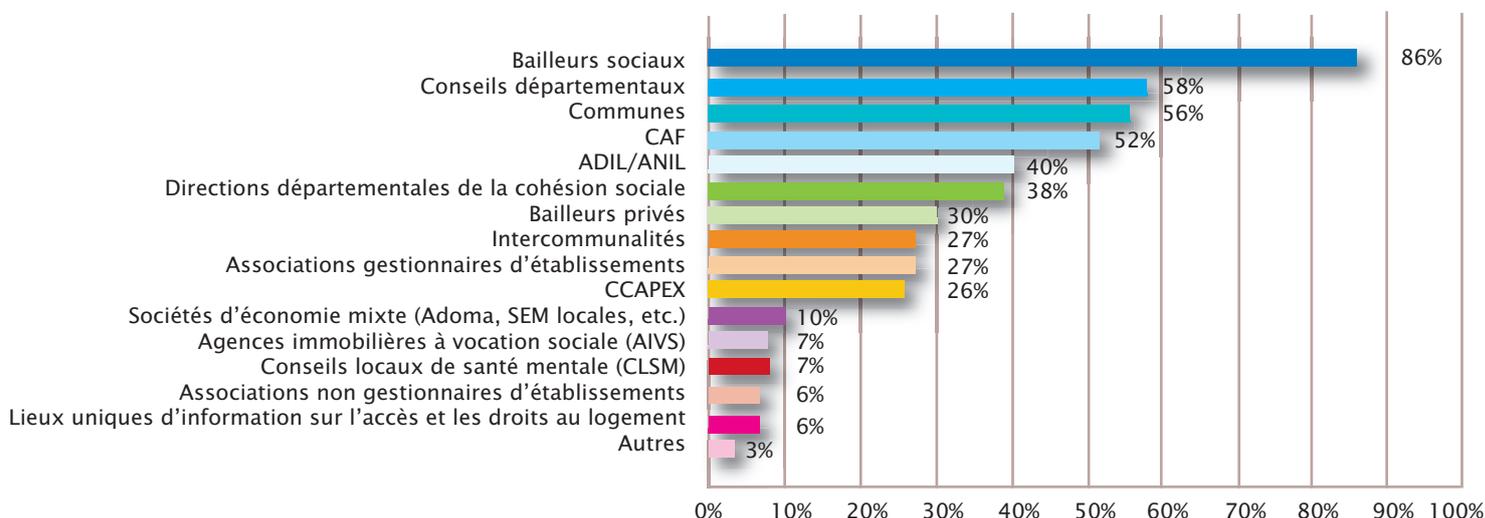
Les principaux acteurs avec lesquels échangent les CCAS/CIAS sur le sujet du logement/hébergement sont les bailleurs sociaux : près de 9 CCAS sur 10 sont en lien avec eux. Bien que cette forte proportion laisse entendre qu'il soit difficile de faire mieux, certains répondants souhaiteraient des partenariats encore plus étroits : davantage de travail en commun sur la précarité énergétique ou bien sur la fluidité des trajectoires résidentielles des ménages.

La majorité des CCAS/CIAS sont également amenés à échanger avec les Conseils départementaux (58%), les communes (56%) et la CAF (52%) dans leur travail sur l'hébergement/logement. Les partenariats avec les ADIL ou l'ANIL sont également importants (40%), de même qu'avec les DDCS (38%). **Les échanges avec les bailleurs privés sont quant à eux plus rares (30%) et mériteraient d'être soutenus.**

La liste des acteurs avec lesquels les CCAS/CIAS échangent ne s'arrête pas là (préfectures, SIAO, 115, conciliateurs de justice...).

Cette diversité des partenaires et des dispositifs déployés rend d'autant plus nécessaire un travail en réseau, pour une meilleure coordination mais également un meilleur pilotage des politiques d'hébergement et de logement (*"la multiplicité d'acteurs rend difficile la coordination et la cohérence sur l'accompagnement des situations"*, CCAS de 44 000 habitants, Île-de-France).

POURCENTAGE DE CCAS/CIAS ÉCHANGEANT AVEC LES DIVERS ACTEURS AU SUJET DE L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT



Note de lecture : la part de CCAS/CIAS étant en lien avec les bailleurs sociaux s'élève à 86% tandis qu'elle est de 30% avec les bailleurs privés. 6% sont en relation avec des lieux uniques d'information sur l'accès et les droits au logement, de type Maisons de l'habitat.

Ces liens relèvent le plus souvent **d'échanges d'informations et d'orientation du public** vers ces acteurs (particulièrement vers les associations non gestionnaires, les maisons de l'habitat, l'AIVS, l'ADIL...). Des ponts se créent également pour que les agents du CCAS/CIAS puissent fournir **un accompagnement social au public de diverses structures** (notamment pour les personnes sollicitant les SEM, maisons de l'habitat, bailleurs sociaux, associations gestionnaires d'établissements, CAF ou conseils départementaux). Les liens étroits de coordination existent également à travers **la participation à des réunions communes**, comme des commissions de suivi par exemple (avec les CLSM, bailleurs sociaux, CCAPEX, communes...).

De façon plus rare, les partenariats peuvent également viser **la mise à disposition de locaux ou de matériel** (avec les communes, associations non gestionnaires, Conseils départementaux, ADIL...) ainsi que des financements (CLSM, communes).

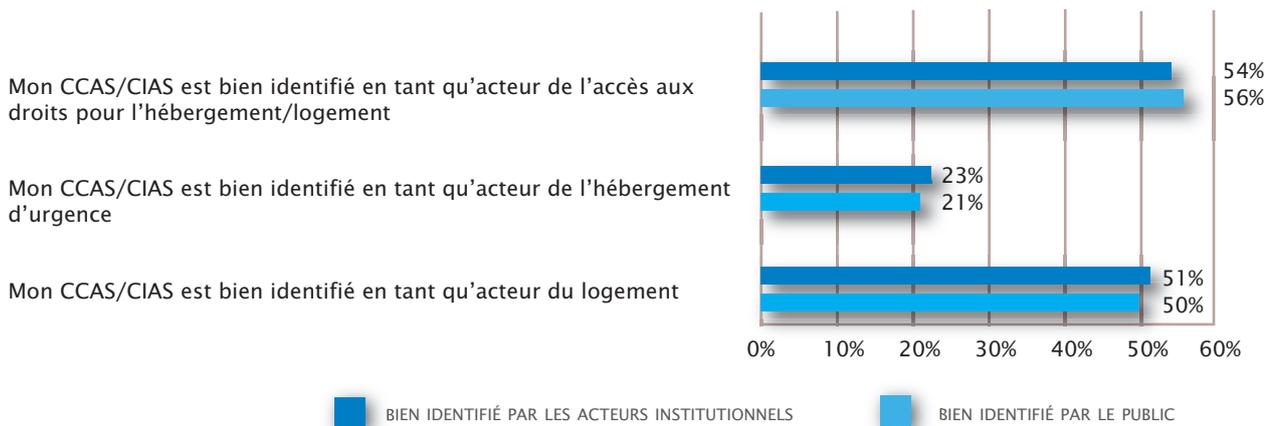
Le positionnement des CCAS/CIAS au cœur d'une toile dense d'acteurs de l'hébergement et du logement peut se révéler difficile à appréhender, comme l'analyse ce CCAS de plus de 80 000 habitants de la région Grand Est : *"le CCAS a une place dans le pilotage de la veille sociale (SIAO, maraudes, accueils de jour), il est membre de l'association gestionnaire du SIAO sur le département. Il est aussi un acteur de*

terrain, un opérateur de l'Etat dans le domaine de l'hébergement. Ce positionnement est parfois peu lisible pour les partenaires !". La multiplicité des rôles des CCAS/CIAS, qui en fait sa richesse, peut donc être à double tranchant pour leur visibilité.

B. LES ENJEUX DE REPÉRAGE ET DE POSITIONNEMENT DES CCAS/CIAS

La richesse du système d'acteurs intervenant dans le champ de l'hébergement/logement va de pair avec une certaine complexité. Mais celle-ci n'empêche pas les CCAS/CIAS d'être bien repérés par les habitants rencontrant des problématiques d'hébergement/logement, ce qui atteste de leur légitimité d'intervention en tant qu'acteurs de proximité.

POURCENTAGE DE CCAS/CIAS ESTIMANT ÊTRE BIEN IDENTIFIÉS COMME ACTEURS DANS LE CHAMP DE L'HÉBERGEMENT/LOGEMENT



Note de lecture : 50% des CCAS/CIAS estiment être bien identifiés en tant qu'acteurs du logement par la population et 51% estiment être bien identifiés en tant qu'acteurs du logement par les autres acteurs institutionnels.

Les CCAS/CIAS estiment être davantage identifiés sur les questions d'accès aux droits et de logement (une majorité estiment être reconnus en tant qu'acteurs dans ces champs) **que pour l'hébergement d'urgence** (environ 2 sur 10 rapportent être bien identifiés sur ce thème). Ces proportions sont à mettre en regard avec les parts de CCAS/CIAS investis sur ces volets (voir p.10 : 85% de CCAS/CIAS impliqués de façon autonome ou de concert avec leur Ville/Intercommunalité dans l'information sur les droits, 63% sur la veille sociale ou l'hébergement d'urgence et 76% sur l'accès ou le maintien au logement).

Pour chaque facette de leur intervention, ils perçoivent peu de variation entre leur niveau d'identification par les publics et par les autres acteurs du territoire (seulement 1% ou 2% de différence, ce qui n'est statistiquement pas représentatif).

Les CCAS des communes de moins de 5 000 habitants sont les plus nombreux (4 sur 10) à indiquer n'être identifiés sur aucun de ces trois registres d'intervention (accès aux droits, hébergement d'urgence ou logement). Dans ces territoires aux ressources restreintes, ils peuvent peiner à intervenir (*"hormis les trois logements sociaux communaux qui sont en permanence occupés, une petite commune telle que la nôtre -et son CCAS- n'est pas en mesure d'avoir une action significative en termes d'hébergement d'urgence"*, CCAS de 2 000 habitants, Nouvelle-Aquitaine) ou à être pris en compte par les autres acteurs de l'hébergement/logement malgré leur investissement (*"il serait également nécessaire que le département et les bailleurs sociaux proposent aux petits CCAS une information plus complète et acceptent une implication de la part des CCAS. Ce n'est pas souvent le cas des petits CCAS"*, CCAS de 4 000 habitants, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

■ Pour l'accès aux droits, ce sont les CCAS/CIAS des territoires implantés en zone urbaine, comprenant entre 20 000 et 49 999 habitants, qui sont les plus enclins à être bien identifiés comme acteurs.

■ Pour l'hébergement d'urgence, la proportion de CCAS/CIAS s'estimant bien identifiés, que ce soit par les publics ou par les autres acteurs, va croissante avec le nombre d'habitants du territoire (environ 10% dans les communes de moins de 5 000 habitants contre environ la moitié dans les territoires de plus de 50 000 habitants).

■ Enfin, pour les actions liées au logement, ce sont les CCAS/CIAS des zones périurbaines, comptant entre 5 000 et 19 999 habitants, qui paraissent les plus identifiés (plus de 6 sur 10).

Bien entendu, ces analyses par strate de population ne sont pas sans lien avec la présence d'actions portées par les CCAS/CIAS dans le champ de l'hébergement/logement : les plus investis ont davantage de chances d'être reconnus dans ces secteurs.

Le rôle souhaité des CCAS/CIAS par rapport aux autres intervenants

Lorsqu'ils sont interrogés sur la position qui leur paraît la plus pertinente pour agir sur l'hébergement et le logement des populations, les CCAS/CIAS rapportent dans l'ensemble qu'il s'agit de **faire partie du réseau d'acteurs investis dans ce champ et de n'intervenir que ponctuellement**. Cet avis, partagé par 69% d'entre eux (jusqu'à 81% dans les territoires de plus de 50 000 habitants), atteste bien de leur rôle subsidiaire dans ce champ : l'Etat reste pilote et des associations sont également très investies dans ce secteur, particulièrement dans la gestion de structures d'hébergement d'urgence et l'accueil de certains publics tels que les migrants. Le rôle des

CCAS/CIAS, acteurs de proximité, est de répondre aux sollicitations des publics avant de développer des actions volontaristes sur ce sujet.

La mission légale de domiciliation des CCAS/CIAS est également soulignée comme leur permettant d'être la porte d'entrée dans le parcours résidentiel des ménages (opinion partagée par 42% d'entre eux).

Un tiers estiment aussi qu'ils sont à même de **coordonner les acteurs locaux**, particulièrement dans les communes de moins de 10 000 habitants. Plusieurs insistent sur la pertinence de leur place au sein des commissions de coordination des partenaires pour apporter leurs connaissances sur les publics et les problématiques qu'ils rencontrent.

24% mettent en avant leur rôle complémentaire aux autres acteurs avec une prise en charge de publics qui ne le seraient pas autrement. Le rôle des CCAS/CIAS peut alors être de répondre aux urgences, à travers des aides financières ponctuelles par exemple. Enfin, 13% vont plus loin en estimant que les CCAS/CIAS doivent être garants du parcours résidentiel des ménages. Ce rôle de garant se lit en lien avec leur mission d'accueil, de conseil, d'*ac-compagnement et orientation des personnes vers les acteurs institutionnels adaptés à leurs besoins*" (CCAS de 3 000 habitants, Occitanie).

CONCLUSION : LES CCAS/CIAS, DES ACTEURS PRÉSENTS DE MULTIPLES FAÇONS SUR LA QUESTION DE L'HÉBERGEMENT ET DU LOGEMENT

Très sollicités par les habitants, les CCAS/CIAS déploient une large palette d'actions pour les aider à résoudre leurs problématiques d'hébergement ou de logement. Leurs missions obligatoires, - dont la pré-instruction d'aides sociales légales et la domiciliation - leur permettent un premier niveau de réponse, qu'ils peuvent être amenés à compléter en fonction de leurs moyens et de la présence plus ou moins forte d'autres acteurs engagés sur leurs territoires. Ils peuvent alors déployer diverses actions pro-actives : aides financières, gestion de places en structures d'hébergement d'urgence ou d'insertion, accompagnement à la demande de logement social...

Les CCAS/CIAS délivrent ainsi une action fondamentale, intervenant à diverses étapes dans les trajectoires résidentielles des ménages. Tel que l'affirme un CCAS de 5 000 habitants de la région Auvergne-Rhône-Alpes, *"le logement est le premier pas vers l'insertion sociale et nous veillons à favoriser cet accès qui est un droit fondamental"*.



LES 8 POINTS-CLÉS DE L'UNCCAS

Cette étude met en lumière l'implication forte des CCAS et des CIAS qui chaque année concourent à accompagner les mal-logés et à mobiliser de nouveaux leviers de réponse sur les territoires. Face à la dégradation des situations, à la pénurie de logements sur certains territoires, à l'augmentation des besoins sociaux et dans un contexte mouvant et riche en actualités, l'UNCCAS aspire à ce que les évolutions politiques, législatives et pratiques à venir permettent de :

1) Reconnaître la légitimité des CCAS/CIAS comme acteur à part entière du logement sur leur territoire, notamment, via un soutien de l'Etat aux dispositifs et structures portés par les CCAS/CIAS et **les associer systématiquement à la construction des politiques locales en matière d'hébergement et de logement et aux dispositifs d'observation sociale** pour que leur expertise soit entendue dans les instances et programmes décisionnels.

2) Investir dans la prévention pour enrayer la dégradation continue des situations individuelles et garantir les droits fondamentaux de tous, se mobiliser nationalement et localement pour apporter une réponse pérenne à ces situations et **épauler les acteurs locaux dans la réponse apportée aux personnes sans ressources**.

3) Faire du droit au logement enfin une réalité en réduisant les délais de réponse aux personnes prioritaires et **soutenir les acteurs de la domiciliation pour redonner du sens à ce dispositif d'accès aux droits pour les mal-logés** financièrement, mais aussi par l'animation locale et un accompagnement matériel (logiciels, formations...).

4) Au-delà du développement de moyens, veiller à la qualité et la dignité de l'accueil, en limitant le recours aux nuitées hôtelières et **assurer une meilleure coordination entre dispositifs d'hébergement et l'accès au logement autonome**.

5) Soutenir les dispositifs d'allers-vers et de premier accueil, maillons essentiels de la veille sociale qui résistent difficilement au manque de moyens et **renforcer les liens entre les SIAO et les CCAS/CIAS** en associant ces derniers à la définition de leur stratégie, de l'observation sociale et de diffusion de l'information.

6) Prévenir les expulsions locatives le plus en amont possible en favorisant des réponses préventives et en renforçant le rôle des CCAPEX et leur articulation avec les commissions infra-départementales. Au-delà des réponses préventives, maintenir des réponses curatives **en rappelant l'importance des aides légales financières liées au logement (APL, FSL)**, leviers curatifs indispensables pour favoriser le maintien dans le logement des personnes.

7) Conforter l'accès au logement autonome des publics précaires via une politique volontariste et territorialisée du "logement d'abord". Cela passe nécessairement par la réaffirmation de la place du logement social comme vecteur de solidarité et par le développement d'une offre de logements adaptés aux ressources et aux besoins des personnes.

8) Augmenter les budgets consacrés à l'accompagnement des personnes vers et dans le logement et qui est aujourd'hui peu financé malgré les besoins.



**LES MONOGRAPHIES : GOUSSAINVILLE,
L'INTERCOMMUNALITÉ
“*TERRITOIRES VENDÔMOIS*”
ET CONCARNEAU**

Méthodologie

Les trois monographies suivantes s'inscrivent dans une démarche globale menée par l'UNCCAS pour une meilleure connaissance de l'implication des CCAS /CIAS en matière de veille sociale, d'hébergement et d'accès au logement ; démarche développée autour de trois axes :

- le lancement en 2017 d'une enquête nationale auprès de l'ensemble des adhérents de l'UNCCAS ;
- des groupes de travail et ateliers ;
- la réalisation de trois monographies de territoire auprès du CCAS de Concarneau, du CCAS de Goussainville et du CIAS "Territoire vendômois".

**UNE ORGANISATION
EN MUTATION FACE
À UNE OFFRE SATURÉE
DE LOGEMENTS
LE CCAS DE GOUSSAINVILLE**

*Monographie de l'implication du CCAS Goussainville dans le champ
de l'hébergement d'urgence et du logement*



Sommaire

I. LE CONTEXTE D'INTERVENTION DU CCAS DE GOUSSAINVILLE.....	66
Un territoire aux ressources contraintes	67
Un habitat dégradé, terreau des marchands de sommeil.....	67
Une offre d'hébergement d'urgence et de logements sociaux en deçà de la demande.....	67
Un public en grande difficulté	67
II. UNE ORGANISATION DU CCAS EN COURS D'ÉVOLUTION POUR S'ADAPTER AUX ENJEUX DU TERRITOIRE GOUSSAINVILLOIS.....	68
Le CCAS de Goussainville au sein du pôle solidarité de la commune :	
la mise en lien du médical, du logement et de l'action sociale	68
Des liens en cours de tissage avec le service logement.....	68
Un CCAS en cours de mutation mais contraint par une demande urgente	68
L'intercommunalité et la nécessité de s'y faire une place.....	69
III. LES ACTIONS DU CCAS DE GOUSSAINVILLE	69
Un accompagnement au logement ajusté aux ressources disponibles.....	70
Une volonté de développer le maintien dans le logement	70
Les liens avec deux acteurs du logement sur le territoire communal :	
la résidence sociale et la pension de famille	71
Favoriser l'accès aux dispositifs d'hébergement et de logement	71
Le CCAS comme courroie de transmission.....	72
IV. LES PISTES D'AMÉLIORATION	72
Faciliter les échanges et la coordination au sein du CCAS.....	72
... et avec les services de la Ville et les partenaires	73
CONCLUSION	73



La commune de Goussainville est située à l'Est du Département du Val d'Oise, au Nord-Est de l'Île-de-France et à une trentaine de kilomètres de Paris.

Goussainville s'insère dans un maillage d'infrastructures routières et ferroviaires dense, à proximité de l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle. Avec ses 31 000 habitants, Goussainville est la 6ème ville la plus peuplée du département et la troisième de son intercommunalité, la communauté d'agglomération Roissy Pays de France, regroupant 42 communes. Le territoire intercommunal, périurbain, rassemble à la fois des pôles urbains comme Sarcelles et Garges-Lès-Gonesse et des territoires de plus faibles densités à dominante rurale.

Dans ce territoire, le CCAS de Goussainville gère notamment une activité d'accueil et d'information des habitants. Il est également très investi dans des activités et des services pour l'autonomie des personnes âgées, avec la gestion d'une résidence autonomie.

Le territoire de Goussainville se caractérise par un marché du logement extrêmement tendu. Les besoins sont donc nombreux, alors que le CCAS ne dispose que de moyens contraints. Le CCAS propose un accompagnement social individuel pour un public défini dans une convention avec le conseil départemental : les personnes isolées bénéficiaires du RSA. Dans ce cadre, il est notamment amené à assurer leur accompagnement vers le logement. Il développe également un rôle de coordination des acteurs locaux du logement. Pour mieux répondre aux enjeux du territoire et aux besoins des Goussainvillois, le CCAS a développé un projet de service ambitieux autour de l'accès et du maintien dans le logement, qui interroge le rôle du CCAS parmi les autres acteurs du territoire.



Les acteurs rencontrés par l'UNCCAS en février/ mars 2017 :

- au sein du CCAS : la directrice et une assistante sociale ;
- au sein de la Ville : le responsable du pôle "Solidarité et santé" et un agent du service "logement" ;
- parmi les partenaires du CCAS : les coordinatrices de deux associations gestionnaires d'établissements (Aurore et ADEF).

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes rencontrées et particulièrement Mme Vanessa Lucadou, Directrice, pour sa collaboration.

I. LE CONTEXTE D'INTERVENTION DU CCAS DE GOUSSAINVILLE

Le tableau ci-dessous présente les principales caractéristiques de la commune de Goussainville. Les données du département du Val d'Oise et de France métropolitaine permettent de cerner les particularités du territoire étudié.

LE CONTEXTE DE GOUSSAINVILLE EN QUELQUES CHIFFRES-CLÉS

	Goussainville	Département du Val-d'Oise	France métropolitaine
Population	31 442	1 205 539	64 027 958
Densité de la population	2 729 hab/km ²	968 hab/km ²	118 hab/km ²
Nombre de logements ¹	10 745	485 712	33 943 137
Part de logements de moins de 3 pièces	16%	19%	18%
Taux de résidences principales	95%	94%	83%
Taux de résidences secondaires	1%	1%	10%
Part des logements vacants	4%	6%	8%
Part des ménages propriétaires	54%	57%	58%
Part des ménages locataires dans le parc privé	19%	17%	25%
Part des ménages locataires dans le parc public	26%	24%	15%
Nombre de domiciliations par an	305	—	—
Temps moyen d'attente pour un logement social	4 ans	—	—
Loyer moyen pour le logement social	300€ (T2) 500€ (T3) 580€ (T4) 680€ (T5)	—	—
Taux de chômage des 15 à 64 ans	18%	13%	14%
Revenu médian annuel disponible par unité de consommation (la moitié des personnes a moins, l'autre moitié a plus)	16 645 €	20 985 €	20 185 €
Part des ménages imposés	50%	65%	58%
Taux de pauvreté à 60 % du revenu médian	26%	17%	14%

■ chiffres 2014

■ chiffres 2016

Source : Insee, Chiffres détaillés, Dossier complet de la Commune de Goussainville, de la France métropolitaine et données complémentaires fournies par le CCAS de Goussainville (sur la domiciliation) et le service logement de Goussainville (pour le loyer du logement social et le temps d'attente moyen).

¹ Selon la définition INSEE, un logement est un "local utilisé pour l'habitation :

- séparé, c'est-à-dire complètement fermé par des murs et cloisons, sans communication avec un autre local si ce n'est par les parties communes de l'immeuble (couloir, escalier, vestibule, ...);
- indépendant, à savoir ayant une entrée d'où l'on a directement accès sur l'extérieur ou les parties communes de l'immeuble, sans devoir traverser un autre local."

Un territoire aux ressources contraintes

Le territoire de Goussainville se trouve confronté à **des difficultés sociales et économiques** comme en témoigne la présence de deux Quartiers Politique de la Ville, dont l'un concerne le centre-ville majoritairement pavillonnaire. Goussainville concentre une part importante de ménages modestes avec un taux de pauvreté très élevé (26 %, contre une moyenne nationale de 14%) et une faible part de ménages imposés (50 % contre 58 % nationalement). Par ailleurs, d'autres indicateurs marquent la situation de Goussainville : 77 % des ménages sont éligibles au logement social² et le taux de chômage est supérieur de 4 points à la moyenne nationale (Cf. tableau ci-contre).

Un habitat dégradé, terreau des marchands de sommeil

La commune de Goussainville a connu **une hausse démographique importante** avec l'implantation de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle et le développement d'infrastructures de transports. 50% du parc de logements a été construit entre 1949 et 1974³ et présente aujourd'hui des besoins de rénovation importants, notamment sur le plan énergétique.

La présence de marchands de sommeil est soulignée par l'ensemble des acteurs rencontrés. Celle-ci prend des formes diverses (location de biens dégradés, pavillons subdivisés et surpeuplés, location de locaux impropres à l'habitation, etc.) et concerne de nombreux logements. Ainsi, certains ménages vivant dans des logements indignes refusent de déclarer à la mairie leurs conditions de logement de peur d'être expulsés. *"Cet état s'explique par les caractéristiques du territoire : population précaire, peu de logements abordables, logement social saturé. Il faut se débrouiller en payant 800 € pour avoir un toit sur la tête même si le logement n'est pas salubre."*
Directeur du pôle "Solidarité et santé"

En 2014, la commune décide de commanditer une étude sur l'habitat indigne. Celle-ci relève 42 procédures d'habitat indigne en cours (37 arrêtés d'insalubrité et 5 arrêtés de péril)⁴ témoignant à la fois de l'ampleur de ce phénomène et du fort investissement de la ville dans sa résorption. Le responsable du pôle "Solidarité et santé" indique que 40 % des dossiers d'insalubrité traités par la préfecture proviennent de Goussainville.

Une offre d'hébergement d'urgence et de logements sociaux en deçà de la demande

Aussi bien le logement social que l'hébergement d'urgence sont saturés par une demande supérieure à l'offre. Plusieurs indicateurs attestent de **la forte tension du marché du logement** : le taux de vacance est bas (4 % contre 8 % en moyenne nationale) et **l'accès au logement social** limité puisque **le délai**

d'attente moyen est de 48 mois, soit 4 ans⁵. Les ménages les plus défavorisés, notamment en situation précaire face à l'emploi, subissent des délais d'attente encore plus longs du fait d'une sélection par le haut de la part de certains bailleurs et structures d'hébergement. Par ailleurs, le CCAS a identifié un important taux de sous-occupation de pavillons par des personnes âgées. A l'inverse, des familles nombreuses se trouvent en situation de suroccupation.

Les recours au Droit Au Logement Opposable (DALO) et au Droit à l'Hébergement Opposable (DAHO) sont donc nombreux sur le territoire.

L'offre d'hébergement d'urgence et d'insertion est insuffisante : *"Le dernier bulletin du SIAO⁶ a récemment relevé le "record" de 300 familles à la rue un soir"* (Directrice du CCAS)

Surtout, la majorité des demandes (68,5 %) se concentre à l'est de l'Oise⁷ :

"D'une part, on a une situation de saturation dans tout le 95 et d'autre part, l'offre ne se situe pas à l'est, ce qui provoque une problématique de mobilité pour les personnes devant se rendre dans une autre ville." (Directrice du CCAS)

Au-delà de cette inégalité dans la répartition des solutions d'hébergement, l'écart reste très important entre le nombre limité de places proposées et la demande grandissante. Le SIAO 95 répertorie en 2015 : 4 322 nouvelles demandes pour 896 libérations de places, soit **en moyenne 1 place attribuée pour 5 ménages en demande**.

De façon générale, le CCAS souligne l'absence de fluidité du parcours résidentiel des ménages en difficultés en raison de la pénurie de logement abordable et en bon état. Le CCAS indique que cette pénurie touche également les structures de veille sociale : il n'existe pas d'accueil de jour sur la commune. Dans le Val d'Oise, seules 3 équipes de maraudes, animées par la Croix-Rouge, sont à l'œuvre. Cette situation amène le CCAS à vouloir d'autant plus s'impliquer dans le domaine de l'accès au logement.

Un public en grande difficulté

La majorité du public s'adressant au CCAS pour des problématiques d'hébergement/logement sont des personnes hébergées chez des tiers, des sans-abri et des personnes en situation d'errance. Les maraudes orientent les sans-abris vers le CCAS afin qu'il les domicilie et les accompagne dans l'ouverture de leurs droits.

Les personnes rencontrées cumulent souvent plusieurs problématiques : problèmes de santé, d'addiction, d'hygiène, etc., ce qui complexifie leur accompagnement vers le logement.

² Programme Local de l'Habitat Intercommunal de la Communauté d'Agglomération Roissy Porte de France, Espacité, 2012 (actualisation mars 2015). PLHI de l'ancienne intercommunalité qui rassemblait 18 communes.

³ Programme Local de l'Habitat Intercommunal de la Communauté d'Agglomération Roissy Porte de France, Espacité, 2012 (actualisation mars 2015). PLHI de l'ancienne intercommunalité qui rassemblait 18 communes.

⁴ Diagnostic de l'habitat indigne à Goussainville, Juin 2014, Pact Paris-Hauts de Seine-Val d'Oise.

⁵ La Ville de Goussainville ajoute que 30 ménages sont logés sur le contingent ville sur 1 600 demandes par an, seule 2 % de la demande est ainsi prise en compte.

⁶ Service Intégré D'accueil Et d'Orientation (SIAO), dispositif défini par la circulaire du 8 avril 2010.

⁷ "Les maux de l'hébergement et du logement accompagné en Val d'Oise", avril 2016, Coordination Territoriale du SIAO 95, Esperer 95.

La santé des personnes accompagnées par le CCAS constitue un véritable frein à l'accès au logement et même à l'hébergement, notamment en cas de troubles psychiques. Pour les travailleurs sociaux **le rétablissement de la santé constitue ainsi une importante première étape de l'accès au logement.**

L'ouverture en 2015 d'une pension de famille gérée par une association (Aurore) a permis de mettre à l'abri une partie de ce public.

II. UNE ORGANISATION DU CCAS EN COURS D'ÉVOLUTION POUR S'ADAPTER AUX ENJEUX DU TERRITOIRE GOUSSAINVILLOIS

La création récente au niveau de la commune du pôle "*Solidarité et santé*", auquel le CCAS est rattaché, et une réorganisation interne du CCAS ont eu un impact sur ses actions dans le champ de l'hébergement et du logement : plus grande fluidité entre les interventions Ville/CCAS, développement de l'accompagnement social des personnes, visibilité auprès des partenaires...

La problématique du logement n'est pas uniquement traitée par le CCAS mais par de multiples acteurs. Plusieurs entités sont donc susceptibles d'accueillir le public ayant une problématique de logement : le CCAS pour les personnes isolées sans enfant à charge et au RSA, le Service Social Départemental (SSD)⁸ qui s'occupe des familles et couples sans enfant et le service logement de la ville qui accompagne les personnes dans leur demande de logement social. A cela s'ajoute la mission locale qui s'adresse aux jeunes et la CAF qui accueille les parents isolés ayant un enfant de moins de 3 ans. Le public, confronté à cette répartition compartimentée, peut rencontrer des difficultés à s'orienter entre les différents services.

Le CCAS de Goussainville au sein du pôle solidarité de la commune : la mise en lien du médical, du logement et de l'action sociale

La place du CCAS dans l'organigramme de la Ville a évolué à l'occasion de la création du pôle "*Solidarité et santé*" en 2013 qui regroupe le centre municipal de santé, la coordination santé, le service logement de la ville et le CCAS. La volonté est de créer du lien entre ces entités qui sont à la croisée de l'action sociale. Tout l'enjeu est de faire évoluer les pratiques en décloisonnant les services, dans le "*secret professionnel partagé entre les services du pôle*", dans l'optique de "*mettre autour de la table des personnes qui ne travaillaient pas ensemble, comme des travailleurs sociaux et des médecins*".
(Responsable du pôle "*Solidarité santé*")

Des réunions à l'échelle du pôle ont lieu une fois par mois avec l'ensemble des chefs de services, et une fois tous les deux mois avec l'ensemble des cadres du CCAS et de la ville, pour favoriser cette transversalité. Cela permet à la commune d'avoir **une plus grande réactivité** en ciblant les problèmes de manière conjointe. Le repérage d'un ménage dans un logement

insalubre suite à son passage par le centre municipal de santé en raison de problèmes d'asthme en est un exemple.

L'ambition du pôle est également de **faire évoluer le service logement**, qui aujourd'hui se charge principalement de l'instruction et du suivi des demandes de logement social, vers un "*service habitat*" qui aurait une approche plus globale en prenant en compte l'offre de logements en lien avec le service urbanisme, les questions de peuplement, l'environnement social, etc. L'évolution de ce service se fera en concertation avec le CCAS. A noter que le service logement ainsi que le CCAS, pour certains cas, peuvent s'appuyer sur l'**ADIL (Agence départementale d'information sur le logement) qui tient des permanences au sein de la Mairie** une fois toutes les deux semaines.

Des liens en cours de tissage avec le service logement

Schématiquement, la **répartition** entre le CCAS et le service logement est la suivante : le CCAS agit sur l'accès à l'hébergement et au logement (orientation vers le 115, dossiers SIAO, DAHO, DALO, etc.) et le service logement sur le logement social (instruction des demandes de logement social, suivi des demandes, participation aux Commissions d'Attribution Logement, etc.). Si le CCAS dispose d'assistant(e)s social(e)s, ce n'est pas le cas du service logement. Il en découle des approches différenciées de l'accompagnement des publics. Bien que la culture de métier soit différente, des ponts se créent entre le CCAS et le service logement, notamment sur la mise en place d'une procédure pour traiter les candidatures à présenter pour le contingent de la Ville d'une résidence sociale située sur la commune. Le CCAS et le service logement ont développé plusieurs outils pour favoriser la transparence de la sélection des dossiers présentés (Cf partie III, p. 9).

En revanche, la coordination est moins aboutie sur d'autres volets comme les expulsions locatives. Le service logement suit une partie des personnes concernées par une procédure d'expulsion alors que la logique voudrait qu'elles soient plutôt prises en charge par des entités ayant des travailleurs sociaux comme le CCAS ou le SSD. Or, à l'heure actuelle, le CCAS n'en a pas les moyens humains suffisants.

Par ailleurs, seuls le responsable du service logement et l' élu au logement participent aux Commissions d'Attribution Logement des différents bailleurs. Le CCAS n'est pas informé des décisions prises lors de ces commissions et souligne ainsi la nécessité d'améliorer la coordination de ses actions avec le service logement et le SSD.

Un CCAS en cours de mutation mais contraint par une demande urgente

Actuellement, le CCAS compte une vingtaine d'agents dont 10 travaillent au sein de la résidence autonomie, les autres étant répartis sur le pôle "*Sénior*" (4 agents), le pôle "*Accompagnement social*" (2 intervenants

sociaux et 2 assistantes sociales) et la Direction (2 agents).

Avant l'arrivée du nouvel élu et la réorganisation du pôle "*Solidarité et santé*", l'action du CCAS était centrée sur les personnes âgées : dispositifs pour le bien vieillir (ateliers mémoire par exemple), services pour le maintien de l'autonomie (service de portage de repas, téléalarme, taxi social pour les personnes âgées et en situation de handicap...) et gestion d'une structure pour les personnes retraitées (la résidence Ambroise Croizat, comportant 76 studios). Le CCAS a opéré un tournant dans son fonctionnement avec le recrutement de deux travailleurs sociaux (2011 pour le premier et 2013 pour le second) pour le service "*Accompagnement social*", **ce qui a permis de professionnaliser le CCAS et de toucher un public aux problématiques variées**. Le CCAS s'estime néanmoins sous-doté avec seulement 2 travailleurs sociaux pour une ville de plus de 30 000 habitants.

Etoffer l'accompagnement que propose le CCAS ne peut se faire que sur le long terme en raison du temps de la formation des agents mais aussi de l'urgence des demandes auxquelles ils sont soumis. Deux activités mobilisent actuellement un temps de travail conséquent des agents : **la domiciliation** (305 par an) et le montage des dossiers de demandes de RSA. Dans le cadre d'une convention de délégation avec le Conseil départemental, le CCAS prend en effet en charge l'ouverture des droits au RSA des personnes isolées. Au regard de la charge de travail que cela représente, le CCAS ne peut proposer un accompagnement individuel qu'à ce public, les autres personnes étant orientées vers le SSD.

Si le CCAS ne peut actuellement pas envisager d'élargir le public à qui il propose un accompagnement individuel, cette segmentation est parfois difficilement lisible que ce soit pour les partenaires ou les personnes sollicitant un accompagnement. Pour mieux prendre en compte les besoins des Goussainvillois et répondre à ses enjeux de réorganisation interne, le CCAS est en train d'élaborer **son projet de service avec une réflexion sur cette répartition des publics avec le conseil départemental**. Les axes de travail et les priorités du CCAS devraient bientôt être validés par son conseil d'administration.

L'intercommunalité et la nécessité de s'y faire une place

La Ville de Goussainville a intégré depuis le 1^{er} janvier 2016 la Communauté d'Agglomération Roissy Pays de France qui regroupe 42 communes et 345 988 habitants. Goussainville étant la troisième ville la plus peuplée de l'intercommunalité, **l'ambition est d'en faire une ville centre en participant activement aux comités techniques élaborant les documents**

stratégiques comme le Plan Local pour l'Habitat Intercommunal. Le territoire de Goussainville regroupant une population aux ressources modestes par rapport aux autres communes de l'intercommunalité, la commune souhaite diversifier son offre de logement (location-accession, logement social intermédiaire) et encourager un rééquilibrage de l'offre de logement social dans les différentes communes de l'intercommunalité, Goussainville en proposant aujourd'hui une importante part.

III. LES ACTIONS DU CCAS DE GOUSSAINVILLE

Si le CCAS souligne que l'hébergement d'urgence relève du rôle de l'Etat et non des collectivités, cela ne l'empêche pas d'agir dans l'accès et le maintien dans le logement de manière variée. C'est ainsi que **le CCAS développe progressivement son rôle de coordination des actions et des acteurs dans certains volets de l'accès au logement**.

Des solutions réduites pour répondre à l'urgence

Le CCAS assure **un rôle incontournable d'accueil généraliste du public** et gère dans ce cadre des demandes urgentes de personnes en situation de grande détresse, à la rue. Il les oriente alors vers le 115 et appelle en parallèle les maraudes pour leur signaler leur présence sur le territoire. La directrice du CCAS fait remonter le malaise que peuvent éprouver les agents d'accueil face à ces situations dramatiques sans qu'ils puissent apporter de réponses immédiates hormis les urgences de l'hôpital lorsque le 115 est à saturation. Le financement des nuitées hôtelières n'est pas une solution jugée optimale d'autant qu'il serait difficile de prioriser les demandes en raison de leur nombre. Quatre hôtels sociaux se sont néanmoins implantés sur le territoire et répondent à la demande de nuitées toujours croissante, notamment en raison de leur mobilisation par le 115 de Paris. Cet état de fait pose la question du suivi de ces ménages sur un territoire si éloigné de Paris (en particulier pour la scolarisation des mineurs) ; les services sociaux parisiens n'ayant pas la possibilité de venir plus d'une fois tous les six mois pour accompagner les ménages.

La domiciliation comme premier socle d'accompagnement par le CCAS

L'activité de domiciliation du CCAS de Goussainville est conséquente avec un volume annuel de plus de 300 dossiers. Les publics sollicitant une domiciliation présentent des profils hétérogènes : il peut par exemple s'agir d'hommes seuls marginalisés, de jeunes en insertion sociale ou professionnelle, de familles hébergées chez un tiers ou en logement insalubre...

A travers la procédure de domiciliation, le CCAS effectue une première prise de contact avec ces personnes qui rencontrent des problématiques d'accès au logement. Il se saisit de ce dispositif pour évaluer leurs besoins, assurer leur accès aux droits et engager une démarche d'accompagnement s'il l'estime nécessaire. Il s'assure systématiquement que les personnes domiciliées ont formulé une demande de logement social ou sollicité le SIAO.

“Dans tous les cas, quand le besoin s'en fait sentir ou que la personne en fait la demande, nous orientons celle-ci vers le service social dont elle relève. Comme tout suivi social, cela peut aller de l'information sur les différents moyens au logement et à l'hébergement jusqu'à l'aide à la complétude des dossiers, selon l'autonomie de la personne.”

(Directrice du CCAS)

A partir de la domiciliation, le CCAS joue un rôle majeur dans l'orientation des personnes vers d'autres structures compétentes : les personnes non hébergées chez un tiers vers un accueil de jour où elles peuvent avoir un repas chaud, prendre une douche et laver leur linge ; les personnes fortement marginalisées ou avec une situation de rue problématique vers la Croix rouge qui assure les maraudes, voire dans les cas les plus complexes vers les urgences de l'hôpital pour une mise à l'abri en période de grand froid.

Un accompagnement au logement ajusté aux ressources disponibles

Les personnes isolées au RSA, public cible du CCAS de Goussainville, peuvent être orientées vers les travailleurs sociaux pour un **accompagnement social global** (insertion sociale et professionnelle, santé, logement, etc.). Si cet accompagnement individuel peut comporter un volet logement, en fonction de la problématique de la personne, les travailleurs sociaux tiennent à alerter les demandeurs sur la complexité d'accès à un logement pérenne. Dans le cadre de l'accompagnement social global, ils sont susceptibles d'instruire et de suivre des dossiers SIAO, DAHO ou DALO et de préparer des dossiers de candidature pour intégrer les structures présentes sur le territoire via le contingent de la ville, à savoir la pension de famille (Aurore) et la résidence sociale (ADEF)⁹. Face à l'urgence des demandes, il arrive que le CCAS monte un dossier DAHO en plus de la demande au SIAO si cette dernière n'aboutit pas.

L'accompagnement repose également sur la mobilisation **d'aides facultatives** pour le paiement de nuitées hôtelières (1% du budget annuel des aides facultatives), du loyer (2%) ou de factures énergétiques (15%)¹⁰.

Face à la demande et le sous-effectif de travailleurs sociaux, l'essentiel de l'accompagnement des personnes se fait dans les locaux du CCAS. Il n'y a pas d'accompagnement physique de la personne à son domicile contrairement à d'autres CCAS qui animent des logements d'urgence gérés par le service logement, l'accompagnement social étant confié à une association (FREHA). La logique voudrait que le CCAS s'en charge mais le manque de personnel l'en empêche.

La volonté de développer le maintien dans le logement

Dans la phase de **prévention des expulsions, le CCAS est surtout impliqué via sa participation aux Commissions Locales d'Impayés** de deux bailleurs. Ces commissions qui ont lieu tous les 3 mois réunissent en plus du bailleur, le CCAS, le Service Social Départemental et parfois la CAF. Elles coordonnent le travail des différents acteurs pour assurer un accompagnement pertinent des ménages dès leurs premiers impayés. L'enjeu est également de travailler en confiance avec le bailleur grâce à l'accompagnement des ménages par les services sociaux. Le CCAS souhaiterait monter en compétence sur le sujet et diversifier son accompagnement notamment au travers d'actions collectives sous forme d'ateliers visant à échanger sur les droits et devoirs des locataires, la nécessité de parler de son endettement plutôt que de rester isolé, etc. Toutefois, les relations avec les autres bailleurs mériteraient de s'améliorer, notamment avec l'un d'entre eux dont les pratiques mettent en difficultés les locataires (cas de logements indécents, absence de travaux durant les déménagements, rappel de charges d'un montant élevé, etc.).

Le CCAS estime qu'il faudrait 1 à 1,5 Equivalent Temps Plein supplémentaire de travailleur social pour qu'il puisse mieux répondre aux besoins des ménages dans ce domaine :

“Quand la personne n'est pas suivie socialement, on arrive trop tard au moment du concours de la force de l'ordre. On est largement sous-doté. La situation est d'autant plus grave que l'accès à l'hébergement d'urgence est très complexe par la suite.”

(Direction du CCAS)

Le responsable du pôle “Solidarité et santé” souligne que ce volet devrait être traité par des travailleurs sociaux et donc par le CCAS et le SSD en fonction du profil du public. Or, dans le cadre de la CCAPEX¹², la préfecture sollicite bien le CCAS et le SSD, mais aussi le service logement pour établir des diagnostics sociaux. La répartition se fait de la manière suivante : le CCAS prend en charge les personnes isolées, le SSD les familles et le service logement les personnes non

⁹ La résidence sociale était auparavant un Foyer de Travailleurs Migrant qui, au cours de sa réhabilitation en 2012, a changé de statut pour devenir une résidence sociale. « Dans le cadre du projet de Rénovation Urbaine de la commune de Goussainville il a été réalisé la démolition-reconstruction du foyer de travailleurs migrants géré par l'ADEF en 2 résidences de 199 places. Le gestionnaire de ces résidences est ADEF. A également été réalisée la réhabilitation d'une ancienne abbaye de 28 studios propriétés d'Emmaüs et dont la gestion est assurée par Aurore. Ce projet mené en 2012 et financé par la Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement est labellisé maison relais. Programme Local de l'Habitat Intercommunal de la Communauté d'Agglomération Roissy Porte de France, Espacité, 2012 (actualisation mars 2015), p.86.

¹⁰ 67 % du budget des aides facultatives concernent les bons alimentaires.

¹¹ Les mesures Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) sont financées par le Fonds de Solidarité Logement.

La mission d'accompagnement peut porter sur la recherche et l'accès à un logement autonome, l'accès à un logement adapté et l'aide à la gestion budgétaire pour le maintien dans le logement.

connues. Ce fonctionnement peut compliquer la lutte contre les expulsions puisque le service logement, n'ayant pas la compétence sociale en interne, peut se retrouver en difficulté pour répondre à cette demande. De façon générale, en raison de leur accompagnement, les personnes suivies par le CCAS passent rarement en CCAPEX. Si c'est néanmoins le cas, le CCAS leur envoie un courrier indiquant une mise à disposition de ses agents. Une réflexion est en cours au sein de la Ville pour améliorer les liens avec la CCAPEX. Dans cette optique, le CCAS songe à y participer en plus du service logement.

Les liens avec deux acteurs du logement sur le territoire communal : la résidence sociale et la pension de famille

La pension de famille a ouvert ses portes en 2015 pour répondre au besoin important en logement des personnes à la rue de longue date. La commune a été partie prenante de son installation en apportant une garantie d'emprunt. A ce titre, la responsable de la pension de famille souligne le bon accueil de la ville. Les principaux réservataires de la pension de famille sont le SIAO et le 1 % logement ; le contingent de la Ville se compose, pour sa part, de 4 logements sur 27. A chaque libération de logement, le réservataire concerné est prévenu et propose un candidat que le comité de pilotage de la pension de famille (Aurore et les réservataires) étudie. Depuis l'attribution des logements à l'occasion de l'ouverture de la pension de famille, le taux d'occupation est de 100 % et la rotation des logements faible. Les commissions d'attribution concernant le contingent Ville sont donc rares. En revanche, un partenariat s'est noué avec le CCAS qui suit les personnes sans enfants à charge et au RSA dans leurs démarches en lien avec la coordinatrice de la pension de famille. Par ailleurs, **la Ville et le CCAS travaillent avec la pension de famille plus particulièrement sur l'accès aux droits en matière de santé.**

Concernant la résidence sociale gérée par l'ADEF, la sélection de candidatures pour le contingent de la Ville (41 logements sur 275) a considérablement évolué. Auparavant, seul le service logement proposait des candidats sans que le CCAS n'ait forcément de retours s'il y orientait des personnes. Sous l'impulsion du CCAS, un partenariat s'est noué avec le service logement pour définir des critères de priorisation des candidatures en prenant ainsi mieux en compte les problématiques d'insertion au travers de la réalisation de rapports sociaux. Une procédure est en cours d'écriture afin de clarifier le fonctionnement de la pré-commission qui rassemble la directrice du CCAS, les 2 assistantes sociales et l'agent du service logement. En plus d'un système de cotation des dossiers de candidature, un dossier informatique partagé au CCAS et au service logement a été mis en place. Par ailleurs, **le CCAS a été moteur dans l'ouverture du contingent Ville aux autres acteurs locaux** (CAF, CRAMIF¹³, SSD et Mission locale) dans le but de faciliter l'accès de ce dispositif à l'ensemble des Goussainvillois. Il en sera de même pour la pension de famille si un logement venait à se libérer.

“Le CCAS a certes son public mais potentiellement, la résidence ADEF peut être une réponse pour d'autres publics que le nôtre. Et ça n'a pas de sens de privilégier une partie des habitants. Le CCAS est avant tout au service de toute la population. D'où la décision d'ouvrir à l'ensemble des partenaires”

(Directrice du CCAS)

Afin de permettre un accès le plus équitable possible aux Goussainvillois à la résidence ADEF, le CCAS en lien avec le service logement réfléchit à **un courrier guidé** reprenant les principaux critères examinés par ADEF. Cela permettrait à des personnes ne souhaitant pas rencontrer un travailleur social de tout de même candidater. Ce courrier vise à défendre au mieux la candidature de la personne même si les candidatures sont plus solides lorsqu'elles sont accompagnées d'un rapport social. ADEF souligne que **la Ville de Goussainville est le seul réservataire à se déplacer en commission ce qui témoigne d'une forte implication.**

Favoriser l'accès aux dispositifs d'hébergement et de logement

Le public cible du CCAS, du fait qu'il est au RSA, se trouve en difficulté pour accéder au logement social mais aussi aux dispositifs d'insertion. Le SIAO trouve plus facilement de la place pour les personnes en emploi à temps partiel ou en CDD.

“Le public au RSA est celui qui a le plus de mal à accéder à un hébergement. [...]. C'est le public qui n'est pris en compte par aucun dispositif en priorité. Le logement, c'est plus facile d'y avoir accès pour les bénéficiaires de l'AAH¹⁴ car il y a l'aspect santé”.

(Travailleur social)

Il en va de même pour la résidence sociale d'ADEF qui privilégie les personnes qui justifient **d'un projet professionnel bien engagé**, ce qui élimine d'emblée une importante partie du public du CCAS.

“Pour que des bénéficiaires du RSA soient pris, il faut qu'ils soient dans une pente vraiment ascendante (avec une formation payée, un projet professionnel solide). C'est compliqué de défendre le dossier des personnes au RSA qui ne sont pas sur cette trajectoire.”

(Travailleur social)

¹² Les Commissions départementales de coordination des actions de prévention des expulsions locatives sont les instances destinées à coordonner et piloter la stratégie de prévention des expulsions.

¹³ Caisse Régionale d'Assurance Maladie d'Ile de France.

¹⁴ Allocation aux Adultes Handicapés.

La durée d'occupation est limitée à 2 ans par les financeurs, ce qui accroît l'**exigence de quasi-autonomie** des personnes intégrant la résidence. Cette exigence s'explique également par le fait que la médiatrice sociale présente sur la résidence n'assure pas de suivi social des résidents même si sa permanence est un lieu d'écoute et de conseils. En plus d'un projet professionnel solide et d'une exigence de quasi-autonomie, l'absence de dette est le troisième critère d'entrée de la résidence. Si jamais le résident a des difficultés pour payer son loyer (dont le coût est situé entre 409 € et 504 € par mois selon la taille du logement), la médiatrice de la résidence l'accompagne avec une panoplie d'outils comme les plans d'apurement ou en l'orientant vers des ateliers collectifs adaptés animés par l'association Cités du Secours Catholique. Bien que le CCAS veille à soumettre des candidatures correspondant aux critères d'entrée de la résidence sociale, **il fait en sorte de proposer des personnes au profil moins avantageux que les autres réservataires**. De cette manière, il tente de favoriser une plus grande mixité parmi les candidats. Les personnes présentées par le CCAS ont un véritable besoin de stabilisation après avoir connu des problématiques de santé, d'accès au logement et parfois un parcours d'errance.

En revanche, la pension de famille accueille des publics plus proches de celui du CCAS et n'exige pas de projet professionnel ou de durée d'occupation. Mais le taux de rotation étant faible, le public du CCAS est donc rarement orienté vers cette structure.

Le CCAS comme courroie de transmission

Si le CCAS rappelle que l'hébergement d'urgence ne relève pas de la compétence des collectivités et de leurs établissements publics administratifs, il souligne néanmoins qu'il a un rôle d'interpellation. En sensibilisant les élus **aux besoins d'accès et de maintien dans le logement observés par le CCAS**, ceux-ci sont en mesure de les faire remonter à la préfecture. Le CCAS a aussi un rôle incontournable dans la remontée des besoins dans le cadre des documents de planification comme le PLU (Plan Local d'Urbanisme) et le PLH (Programme Local de l'Habitat) : *"On a un rôle d'expertise dans la connaissance des publics et de leurs difficultés"* (Directrice du CCAS)

En plus d'avoir impulsé la dynamique d'ouverture du contingent Ville de la pension de famille et la résidence sociale, le CCAS a également **un rôle de facilitateur** entre les partenaires locaux et la ville. A titre d'exemple, le SSD, pourvoyeur de candidats pour le contingent Ville de la résidence ADEF, ne souhaitait pas transmettre de rapports sociaux au service logement au titre du secret professionnel. Le fait que le CCAS soit moteur dans les pré-commissions a facilité la mise en place d'un dialogue. Désormais, à la demande des travailleurs sociaux du CCAS, le SSD transmet les rapports sociaux des candidats qu'ils proposent.

Le CCAS se positionne également progressivement dans **un rôle d'animateur territorial** : en témoigne

son rapprochement avec les acteurs de la politique de la Ville. Dans la mesure où le CCAS et la politique de la Ville partagent de nombreux objectifs communs, le CCAS s'est rapproché d'une association¹⁵ qui anime un réseau d'acteurs de la Politique de la Ville. Deux réunions ont été organisées entre des CCAS en vue de la préparation d'une rencontre avec les chefs de projet Politique de la ville qui devrait bientôt se tenir. Le but serait de favoriser les échanges entre l'action sociale portée par les CCAS, représentants du droit commun, et celle de la Politique de la Ville, dispositif contractuel et territorialisé.

Le CCAS participe également au Conseil Local de Santé Mentale récemment mis en place. Différents groupes de travail se sont réunis sous son égide dont un sur le logement auquel le responsable de pôle participe et un autre sur *"Les Réunions d'Evaluation de Situations d'Adultes en Difficultés"* (RESAD). Les RESAD permettent de réunir des acteurs pluridisciplinaires, dont des représentants d'usagers, autour de situations jugées complexes afin de mettre à disposition du professionnel en difficulté les ressources possibles des différents acteurs.

IV. LES PISTES D'AMÉLIORATION

Faciliter les échanges et la coordination au sein du CCAS...

Parmi les besoins d'amélioration remontés par les acteurs rencontrés, l'attribution des deux logements d'urgence gérés par le service logement est mentionnée comme méritant d'être plus lisible. Une des pistes d'amélioration proposée par le CCAS serait la mise en place de pré-commissions à l'instar de celles de la résidence sociale gérée par ADEF. Cela permettrait une plus grande clarté, y compris pour les partenaires.

Le CCAS réfléchit à l'amélioration de l'accueil du public. A l'heure actuelle, les travailleurs sociaux du pôle *"Accompagnement social"* reçoivent uniquement les personnes du public cible sur rendez-vous, l'accueil étant assuré par plusieurs agents administratifs. La directrice du CCAS, en lien avec les administrateurs, réfléchit à **la mise en place d'un accueil unique** où un seul agent responsable de l'accueil serait en mesure de dresser un pré-diagnostic de la personne pour identifier ses difficultés. Cet accueil renforcé et plus lisible pour le public permettrait d'orienter de manière plus pertinente les personnes vers les bons services ou dispositifs. Ce changement, aujourd'hui intégré au projet de service, induit le recrutement d'un agent.

Le projet de service, en cours de finalisation, revient également **sur l'organisation des différents services du CCAS**. Il envisage de refonder l'action du CCAS sur **deux accompagnements complémentaires : l'accompagnement individuel** pour les publics ayant besoin d'un accompagnement renforcé et **le développement social** visant à proposer une palette d'action plus larges en s'appuyant sur les ressources des habitants et du territoire. Ainsi, le service *"Accompagnement so-*

¹⁵ "Le Pôle de ressources Ville et développement social du Val d'Oise" est une association loi 1901 créé en 1998. Centre de ressources de la Politique de la ville et du développement social, aux services des professionnels et élus du Val d'Oise, l'association inscrit son approche dans les enjeux de cohésion sociale et de réduction des inégalités sociales et territoriales. http://www.poleressources95.org/le_pole_valdoise/missions.php

cia) se transformerait en "Accompagnement individuel" avec le renfort d'un travailleur social supplémentaire. La création du service "Développement social" permettrait d'intégrer une vision stratégique de l'action du CCAS. Le CCAS y développerait son rôle de veille sociale et de coordination des acteurs du territoire en améliorant la connaissance des actions développées par les partenaires. Il viserait également à favoriser une dimension collective et citoyenne dans l'accompagnement des personnes dans l'optique de "refaire du lien autour des habitants et avec eux" (projet de service). Deux responsables seraient recrutés dans l'optique d'encadrer ces pôles et de soutenir les équipes de terrain notamment face aux situations difficiles. Les responsables auraient pour rôle de porter une dynamique de développement social.

... et avec les services de la Ville et les partenaires

De manière générale, le projet de service du CCAS souligne l'importance de travailler dans une **logique de territoire**, comme le font les acteurs de la politique de la ville, et non plus seulement à l'aide et à l'accompagnement individuel. Travailler dans cette logique collective permettrait au CCAS de participer plus activement à la fluidité du parcours résidentiel des Goussainvillois.

Parmi les besoins du territoire identifiés en tête de liste vient également **la lutte contre l'habitat indigne**. Le CCAS effectue d'ores-et-déjà un travail de repérage des situations d'habitat indigne mais il souhaiterait, avec les services hygiène et sécurité de la Ville, nouer des liens avec l'ANAH (l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat). La mise en place d'une permanence au sein de la Mairie est l'une des pistes pour favoriser l'accès des Goussainvillois aux aides de l'ANAH. Le travail de l'ANAH étant transversal, cela permettrait de toucher plusieurs volets de l'action sociale en plus de l'habitat indigne comme **le maintien dans le logement** grâce aux travaux d'adaptation et la lutte contre la précarité énergétique avec les travaux de rénovation thermique. La lutte contre la précarité énergétique passerait également par la mise en place d'ateliers collectifs de sensibilisation et la transmission de kits d'économie d'énergie. Il en va de même pour **l'autonomie dans les logements** que ce soit pour les personnes âgées ou en situation de handicap. Peu d'acteurs sont en effet impliqués pour ce public et une politique Autonomie mériterait d'être développée.

Dans l'optique de favoriser la maîtrise du budget et une meilleure appropriation du logement par les Goussainvillois, le CCAS souhaiterait développer un accompagnement aux petits travaux en mettant en lien des propriétaires ou locataires ayant peu de ressources et l'Espace Jeune de la ville qui pourrait fournir des volontaires. Le CCAS réfléchit donc à prendre contact avec les Compagnons Bâisseurs¹⁶, spécialistes de l'auto-réhabilitation accompagnée. L'auto-réhabilitation accompagnée présente l'avantage de mettre l'habitant au cœur du projet de réhabilitation puisqu'il participe aux travaux dans une dynamique d'entraide entre voisins et d'acquisition de compétences. Cette

manière de fonctionner permet d'assurer des liens entre les personnes tout en favorisant l'appropriation du logement.

CONCLUSION

Dans un contexte de marché du logement tendu, de saturation des dispositifs d'hébergement et en dépit d'une insuffisance de personnels ayant une compétence sociale, le CCAS de Goussainville s'est investi dans le champ de l'accès au logement de manière variée. Son action passe tout d'abord par le respect de ses missions fondamentales : l'accueil, l'accès aux droits, la délivrance d'aides financières liées au logement ou la domiciliation des personnes sans domicile stable. En plus de l'accompagnement individuel qu'il propose aux personnes isolées au RSA, le CCAS favorise le dialogue entre les acteurs locaux et des services de la Ville. Le projet de service témoigne de cette nouvelle dynamique non pas uniquement centrée sur l'accompagnement individuel mais également portée sur le développement social. Cela induit des liens renforcés avec les partenaires et une meilleure connaissance de leur action. Cette logique permet de développer le rôle de coordination et de veille sociale du CCAS dans le champ de l'accès et du maintien dans le logement.

¹⁶ Le réseau Compagnons Bâisseurs est un mouvement associatif d'éducation populaire pour l'amélioration de l'habitat au travers de chantiers d'auto-réhabilitation accompagnée (ARA) et d'auto-construction accompagnée destinés à aider des habitants en difficulté dans la résolution de leurs problèmes de logement, qu'ils soient locataires ou propriétaires.



UN ACCOMPAGNEMENT SOCIO-MÉDICAL AU LOGEMENT CENTRÉ AUTOUR DE LA PERSONNE

LE CIAS “TERRITOIRES VENDÔMOIS”

Monographie de l'implication du CIAS “Territoires vendômois” dans le champ de l'hébergement d'urgence et du logement

Sommaire

I. LE CONTEXTE D'INTERVENTION DU CIAS "TERRITOIRES VENDÔMOIS" ..78	
Un élargissement intercommunal récent dans un territoire majoritairement rural polarisé par Vendôme	79
Les besoins identifiés en matière d'hébergement et de logement	79
II. L'ORGANISATION DU CIAS.....79	
L'organisation interne du CIAS : l'accès au logement pris en compte de manière transversale	79
L'émergence de réponses pour l'accompagnement au logement	80
III. LES ACTIONS DU CIAS DANS LE CHAMP DU LOGEMENT : PARTIR DE LA DEMANDE POUR FAIRE DU SUR-MESURE.....80	
Partir de la demande	80
Un abri de nuit : une évolution des publics.....	80
Les logements d'urgence et de stabilisation comme moyen de faire émerger la construction d'un parcours.....	80
La sous-location : une étape maîtresse du parcours résidentiel.....	81
IV. EXEMPLES DE PARCOURS LOGEMENT POSSIBLES82	
V. UNE DYNAMIQUE PARTENARIALE À PLUSIEURS NIVEAUX.....84	
Le groupe partenarial logement.....	84
Les réunions de cas complexes	84
Le SIAO : une coordination à étoffer	84
Un engagement sur les expulsions locatives.....	84
Un glissement du rôle du CIAS : être le garant des bailleurs sociaux.....	84
Le monde hospitalier : un partenariat lent à nouer	85
Le Conseil départemental, des liens en cours de construction	85
CONCLUSION85	

“

Vendôme est situé dans le Loir-et-Cher à une cinquantaine de kilomètres d'Orléans et de Tours et à une trentaine de kilomètres de la ville préfecture du département, Blois. Vendôme est la ville centre d'une communauté d'agglomération regroupant 66 communes.

Lors de la création du CIAS en 1999, il a été décidé que le CCAS de Vendôme conserve la politique dédiée aux personnes âgées ainsi que la gestion d'établissements pour personnes âgées (résidence autonomie, EHPAD, foyer d'accueil spécialisé), le CIAS récupérant ainsi les autres volets de l'action sociale. En dehors de l'accompagnement des personnes âgées, le directeur du CIAS dirige donc l'ensemble des services à la population de l'intercommunalité (petite enfance, jeunesse, éducation, politique de la ville, etc.).

Le CIAS intervient sur l'accès au logement via deux principaux dispositifs :

- **La gestion de 5 "logements d'urgence et de stabilisation"** (20 places) et l'accompagnement des personnes y résidant.
- **La sous-location de 19 logements** à des personnes éloignées du logement et cumulant des problématiques de santé, d'addiction, d'isolement social et de précarité.

Le CIAS "Territoires vendômois" a mis en place **un accompagnement transversal centré autour de la personne qui laisse une large place à la résolution des problématiques de santé et d'addiction** en s'appuyant sur un réseau d'acteurs compétents en la matière.

”

Les acteurs rencontrés par l'UNCCAS en décembre 2016 :

- au sein du CIAS : la Vice-Présidente du CIAS, le directeur du CIAS, la responsable du pôle "Aide et développement social" et 2 travailleurs sociaux ;
- deux personnes accompagnées par le CIAS dans leur accès au logement : l'une étant en hébergement d'urgence et de stabilisation et suivi par le CIAS depuis peu, l'autre étant en intermédiation locative et accompagnée de longue date ;
- les partenaires du CIAS : Loir-et-Cher Logement (bailleur social), l'ASLD 41 (association gestionnaire de structures d'hébergement, du SIAO et du 115) et le Rezo addictions 41 (réseau de santé départemental travaillant sur la coordination des soins de personnes cumulant des problèmes médicaux, sociaux, addictifs, etc.).

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes rencontrées et particulièrement **Mme Marie-Françoise Toquet**, Responsable du pôle "Aide et développement social", pour sa collaboration.

I. LE CONTEXTE D'INTERVENTION DU CIAS "TERRITOIRES VENDÔMOIS"

Le tableau ci-dessous présente les principales caractéristiques de l'aire urbaine de Vendôme qui recoupe plus de 70% de l'intercommunalité "Territoires Vendômois". Les données du département du Loir-et-Cher et au plan national permettent de cerner les particularités du territoire étudié.

LE CONTEXTE DES "TERRITOIRES VENDÔMOIS" EN QUELQUES CHIFFRES-CLÉS

	Aire urbaine de Vendôme ¹	Département du Loir-et-Cher	France métropolitaine
Population	40 107	333 567	64 027 958
Densité de la population	74 hab/km ²	53 hab/km ²	118 hab/km ²
Nombre de logements ²	20 894	180 669	33 943 137
Part de logements de moins de 3 pièces	11%	11%	18%
Taux de résidences principales	85%	82%	83%
Taux de résidences secondaires	5%	8%	10%
Part des logements vacants	10%	10%	8%
Part des ménages propriétaires	66%	68%	58%
Part des ménages locataires dans le parc privé	17%	18%	25%
Part des ménages locataires dans le parc public	17%	12%	15%
Nombre de domiciliations par an	155	—	—
Temps moyen d'attente pour un logement social	5 mois	—	—
Taux de chômage des 15 à 64 ans	13%	12%	14%
Revenu médian annuel disponible par unité de consommation (la moitié des personnes a moins, l'autre moitié a plus)	19 907 €	19 991 €	20 185 €
Part des ménages imposés	58%	58%	58%
Taux de pauvreté à 60 % du revenu médian	13%	12%	14%

■ chiffres 2013

■ chiffres 2014

■ chiffres 2016

Source : Insee, Chiffres détaillés, Dossier complet de l'Aire urbaine de Vendôme, du Département de Loir-et-Cher, de la France métropolitaine et données complémentaires fournies par le CIAS "Territoires Vendômois".

¹Les "petites aires urbaines" sont un « ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 1 500 à 5 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. » (Définition INSEE). L'aire urbaine recoupe en partie l'intercommunalité "Territoires Vendômois".

²Selon la définition INSEE, un logement est un "local utilisé pour l'habitation :

- séparé, c'est-à-dire complètement fermé par des murs et cloisons, sans communication avec un autre local si ce n'est par les parties communes de l'immeuble (couloir, escalier, vestibule, ...);
- indépendant, à savoir ayant une entrée d'où l'on a directement accès sur l'extérieur ou les parties communes de l'immeuble, sans devoir traverser un autre local."

Un élargissement intercommunal récent dans un territoire majoritairement rural polarisé par Vendôme

Il existe une grande porosité entre la ville de Vendôme et l'intercommunalité qui partagent les mêmes locaux et dont 90 % des services sont mutualisés. Le CIAS est, pour sa part, situé dans le seul Quartier Politique de la Ville de Vendôme. Il opère sur le territoire de l'ancienne intercommunalité composée de 12 communes, la compétence sociale n'ayant pas encore été transférée à la nouvelle intercommunalité issue de la réforme territoriale³. Si cela devait être le cas, l'élargissement du territoire d'action du CIAS poserait d'emblée la question de l'accompagnement des publics et de la réactivité de ce dernier.

L'ambition du CIAS selon la Vice-Présidente et le directeur est de proposer les mêmes actions qu'auparavant, notamment en matière de logement, sur un plus grand territoire : *“le logement est un élément clé du parcours de la personne, il est facteur de stabilisation pour une prise en charge globale axée à la fois sur la santé, l'insertion sociale, l'accès aux droits, etc. Il a toujours été un axe de travail prioritaire”* (directeur du CIAS).

Les besoins identifiés en matière d'hébergement et de logement

Le CIAS constate que la fluidité du parcours résidentiel est freinée notamment pour les ménages expulsés du parc public qui ont des difficultés à avoir de nouveau accès à un logement autonome. Le territoire présente une offre de structures d'hébergement d'urgence et d'insertion concentrée dans la ville préfectorale de Blois. Cette concentration pose la question de l'orientation des publics et notamment de leur capacité et de leur souhait de se déplacer jusqu'à Blois. Les personnes souhaitent en effet, pour la plupart, rester à Vendôme où elles ont leur réseau de connaissances et leurs repères. Toutefois, aucune association gestionnaire d'établissement d'urgence et d'insertion n'est présente sur le territoire vendômois en dehors de l'ASLD 41 qui gère une pension de famille à Vendôme (12 places). Parmi les membres de l'intercommunalité, seul le CIAS “Territoires vendômois” gère une structure d'hébergement d'urgence et d'insertion.

Le taux de logements vacants est légèrement au-dessus de la moyenne nationale (cf. page 4) et les différents acteurs rencontrés soulignent **le peu de tension du marché du logement**. L'absence de saturation du marché du logement est un atout pour les acteurs du logement qui ont la possibilité de mettre en place des solutions, comme l'intermédiation locative, qui auraient été plus difficilement envisageables dans un contexte tendu. Néanmoins, **le nombre insuffisant de petits logements** sur le territoire est relevé par les agents du CIAS et Loir-et-Cher Habitat : cette caractéristique peut représenter un frein pour les personnes suivies par le CIAS qui émettent une forte demande sur les petits logements dont le coût est plus abordable. Ils sont effectivement sous-représentés sur le territoire vendômois avec 11% de logements de moins

de trois pièces contre 18% à l'échelle de la France métropolitaine.

Le vieillissement de la population induit également de développer une offre de logements adaptés dans l'optique de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées. De façon plus large, **un désert médical** semble s'installer dans ce département (selon le Rezo addictions 41), ce qui pose la question de l'accès aux soins surtout dans les zones rurales éloignées de Vendôme et de Blois, d'autant plus que le nombre de personnes en souffrance psychique tend à augmenter.

Enfin, un Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile (CADA) a été mis en place à Vendôme il y a 8 ans à la demande du préfet mais le territoire reste peu concerné par la venue de populations réfugiées. Les orientations vers le CIAS se sont rapidement étioilées au regard de la rapide intégration des ménages sur le territoire.

II. L'ORGANISATION DU CIAS

L'organisation interne du CIAS : l'accès au logement pris en compte de manière transversale

Le CIAS est organisé autour de deux pôles appuyés par des services mutualisés (finances, RH, juridique, informatique, etc.) et regroupe 91 agents⁴. Le premier pôle concerne *“la santé et l'autonomie à domicile”* et le deuxième *“l'aide et le développement social”*.

Au sein du pôle *“Aide et développement social”*, **le logement est traité de façon transversale** sans être rattaché à un service en particulier. Cette thématique est donc prise en compte par les travailleurs sociaux dans le cadre de leur suivi global et en fonction des besoins de la personne. Ce pôle est composé d'une douzaine de personnes dont la responsable de pôle et un agent qui gèrent **la partie administrative** des dispositifs d'accès au logement avec le service financier (à savoir les logements d'urgence et de stabilisation ainsi que les contrats de sous-location).

Parmi l'équipe, un des travailleurs sociaux est **réfèrent logement**. Son parcours professionnel au sein d'une association d'insertion par le logement lui a permis de développer une expertise aussi bien sur les dispositifs que les instances partenariales, ce qui en fait aujourd'hui une personne ressource pour l'équipe. Le référent logement représente ainsi le CIAS dans certaines instances comme la CCAPEX et la CORAHLI⁵ à l'échelle départementale, ainsi qu'au sein de la commission prévention des expulsions et du groupe logement au niveau local.

³ L'ancienne communauté de communes comptait 12 communes, tandis que la nouvelle communauté d'agglomération, constituée le 1er janvier 2017, en compte 66. Elle s'est formée via la fusion de quatre communautés de communes, dont seule celle du Pays de Vendôme avait un CIAS constitué.

⁴ Parmi ces agents il y a des aides à domicile et des aides-soignantes.

⁵ La Commission d'Orientation et d'Accueil pour l'Habitat et le Logement d'Insertion (CoraHli) est l'instance partenariale du SIAO.

En revanche, les liens avec le service logement de l'intercommunalité se sont distendus depuis la mise en place par les bailleurs sociaux de points d'accueil déconcentrés pour le dépôt des demandes de logement social. Les demandes ne passent ainsi plus systématiquement par le service logement intercommunal. Au travers de ces guichets décentralisés et du développement de la sous-location, **c'est le CIAS qui est en lien direct avec les bailleurs du territoire.**

L'émergence de réponses pour l'accompagnement au logement

La commune de Vendôme, propriétaire de 10 logements depuis 2003, avait lancé une réflexion sur leur usage à long terme. Face au manque de réponses locales, ces logements se sont vus assigner l'objectif *"de levier d'insertion pour les publics qu'accompagne le CIAS"* (travailleur social). Au regard de leur fonction, la gestion de ces logements a été transférée au CIAS depuis une dizaine d'années et se sont progressivement transformés en logements *"d'urgence et de stabilisation"*.

Par ailleurs, la ville de Vendôme, puis la communauté de communes, était propriétaire d'une ancienne cité ouvrière située à la périphérie de la ville. Celle-ci permettait de loger des personnes isolées, marginalisées et très éloignées du logement. Ces personnes ne payaient pas de loyer mais ne bénéficiaient d'aucune aide au logement. Le CIAS a tout d'abord rétabli les droits et devoirs des occupants et a ensuite fait remonter le besoin d'accompagnement de ce public et de réhabilitation du bâtiment au sein du groupe de travail local *"logement"*. Grâce aux échanges avec Soliha et l'ASLD 41 au sein de ce groupe de travail, **un projet de transformation du lieu en pension de famille** a abouti. Soliha s'est chargé de la réhabilitation avec le soutien financier de l'intercommunalité, tandis que l'ASLD 41 a récupéré la gestion et l'accompagnement du public. **En 2015, la pension de famille de 12 places a ouvert ses portes.** Le CIAS intervient ponctuellement dans le suivi des personnes, dans le cadre de leur accompagnement des bénéficiaires du RSA, et met en place des actions pour permettre une ouverture sur la ville des personnes hébergées (appels à bénévoles parmi les résidents pour la collecte alimentaire, projets de visites culturelles, etc.).

La mise en place de la pension de famille et le transfert de la gestion des logements appartenant à l'intercommunalité ont permis au CIAS de mieux cerner les besoins sociaux du territoire en termes d'accès au logement.

III. LES ACTIONS DU CIAS DANS LE CHAMP DU LOGEMENT : PARTIR DE LA DEMANDE POUR FAIRE DU SUR-MESURE

Au regard de la concentration des structures d'hébergement sur Blois, le CIAS a développé ses propres réponses, lesquelles innovent par rapport aux dispositifs classiques d'hébergement d'urgence et d'insertion. Deux dispositifs majeurs sont portés par le CIAS :

d'une part **l'hébergement d'urgence et de stabilisation et d'autre part la sous-location. Le premier a pour but la stabilisation de la personne et une orientation pertinente. La seconde favorise l'accès à un logement personnel à un public qui en est pourtant éloigné.**

Partir de la demande

En 2008, le projet de service du CIAS a défini les valeurs suivantes comme centrales : **"accueillir, recevoir et écouter"**. C'est ce que les agents du CIAS tentent de mettre en pratique au quotidien, l'enjeu étant de créer du lien avec la personne pour travailler son parcours d'insertion, ce qui passe notamment par un logement stable. Ainsi, **deux agents s'occupent de l'accueil et un travailleur social est mis à disposition**, en complément, si les agents d'accueil font face à une problématique urgente d'hébergement. Cela permet d'avoir une forte réactivité pour mettre la personne à l'abri.

Le CIAS a surtout développé son accompagnement en mettant **la personne au cœur de sa prise en charge et en l'associant à toutes les étapes de l'accompagnement** : *"Nous, on est autour de la personne, pas l'inverse"* (Responsable du pôle). La parole est donnée à l'usager qui a un rôle central à jouer. Cette écoute crée un lien de confiance qui permet de mieux travailler son insertion en ayant la possibilité de s'inscrire dans une équipe pluridisciplinaire et un territoire, conditions favorisant l'accès au logement.

Un abri de nuit : une évolution des publics

Un logement, financé par le CIAS, sert d'abri de nuit. Puisque le CIAS est l'unique financeur, il dispose d'une grande autonomie dans son utilisation. L'abri de nuit géré par le CIAS peut accueillir jusqu'à 4 personnes. Mais sa fréquentation a chuté en passant de 200 nuits par an à 50 en quelques années. Cette baisse s'explique par **une moindre demande du public habituel** de cet abri, à savoir les *"routards"*, les pèlerins et les travailleurs saisonniers.

Actuellement, il sert donc d'hébergement d'urgence de **courte durée (1 nuit)**, qui peut se prolonger en cas de plan grand froid. Il vise à accueillir ponctuellement des personnes qui sont conviées à quitter les lieux chaque matin. Il s'agit d'**une porte d'entrée** vers le CIAS puisque les personnes y passant sont invitées à s'y rendre pour que leurs besoins soient étudiés. Le CIAS n'a besoin de faire appel au 115 que s'il n'a plus de places et s'il doit réorienter les personnes pour trouver une autre solution d'hébergement.

Ce logement est ouvert à l'année et une permanence est tenue 24h/24. En dehors des horaires d'ouverture du CIAS, l'accueil physique via le 115 est assuré par le commissariat qui dispose du numéro du cadre d'astreinte du CIAS.

Les logements d'urgence et de stabilisation comme moyen de faire émerger la construction d'un parcours

Le CIAS gère 5 appartements en diffus, situés à proximité. Les 5 logements, financés partiellement au titre de l'ALT, permettent au CIAS de proposer **20 places en logement d'urgence et de stabilisation**. Les chambres ont été privatisées de manière à ce que seuls les sanitaires et la cuisine soient en commun. Ces logements sont ouverts à l'année. Un premier entretien est réalisé par le travailleur social référent pour évaluer l'urgence de la situation. L'évaluation est transmise à la responsable de pôle qui peut décider de l'hébergement de la personne pour une période de 7 jours. Au cours de cette période, le responsable du dispositif présente **le fonctionnement et le règlement de ces logements** et constitue le dossier administratif de mise à disposition du logement.

L'accompagnement social des personnes est assuré par les services sociaux de droits communs : les familles avec enfants sont suivies par le Conseil départemental tandis que les personnes sans enfant à charge le sont par le CIAS. Ainsi, le travailleur social référent propose à la responsable de pôle du CIAS des pistes de travail pour l'accès au logement de la personne et la durée nécessaire de l'hébergement.

Le CIAS va au-delà de l'accompagnement traditionnel de l'hébergement. Il a en effet revisité le statut de ces logements qui ne sont plus centrés sur l'urgence. Si l'accueil peut être décidé de façon très réactive, l'objectif est bien la stabilisation de la situation de la personne. Une fois la personne mise à l'abri, **le courrier, via la domiciliation, est le deuxième élément de stabilisation de la personne**. Il permet en premier lieu de maintenir le lien avec le CIAS, la personne s'y rendant pour le récupérer, et en second lieu de mesurer son niveau d'autonomie dans la tenue de ses rendez-vous, le traitement de son courrier, etc.

Plusieurs agents accompagnent la personne :

- le "technicien logement" assure le bon fonctionnement du logement ;
- le travailleur social accompagne la personne **dans le rétablissement de ses droits**, puis dans la **construction d'un projet d'insertion** ;
- la responsable administrative assure le suivi des indemnités et le respect du règlement ;
- et enfin la "*Responsable de pôle*" donne la décision de l'admission et du renouvellement de la durée d'hébergement.

Selon les agents du CIAS, cette organisation permet aux personnes hébergées d'identifier le rôle de chacun, les uns représentant le contrôle des règles à respecter dont le paiement des indemnités (2€ par jour), les autres l'accompagnement social s'appuyant sur l'adhésion de la personne. Le CIAS estime que le respect des règles, au travers du règlement et les engagements de la personne qu'il induit, est essentiel, notamment pour préparer la personne à son futur parcours logement. Le règlement intérieur stipule que les occupants doivent accepter la visite du logement une fois par semaine et rencontrer régulièrement le personnel administratif et social pour échanger sur leur projet

(recherche de logement, ouverture des droits, etc.). Ce fonctionnement induit **6 temps d'échanges par mois** avec le CIAS qui sont autant de points de suivi.

De son côté, l'équipe se réunit de manière hebdomadaire pour faire le point sur la situation de la personne. Ces nombreux échanges avec la personne hébergée permettent à l'équipe de l'orienter de la manière la plus adaptée par la suite⁶. L'accompagnement social s'étend donc sur une durée variable en fonction des personnes : si certains n'ont besoin que d'une mise à l'abri ponctuelle, d'autres nécessitent plus de temps et peuvent rester parfois plus de 6 mois⁷.

La sous-location : une étape maîtresse du parcours résidentiel

Par ailleurs, le CIAS a contractualisé **15 sous-locations avec les 3 bailleurs sociaux du territoire et 4 sous-locations avec l'agglomération**. Ce dispositif est né du constat de l'absence de réponses de logement social adapté sur le territoire. Depuis, une convention a été mise en place entre Soliha, l'Etat et le Conseil départemental pour répondre aux besoins de sous-locations sur le département.

Néanmoins, **la sous-location développée par le CIAS se différencie d'une intermédiation locative classique**. Le CIAS propose **une sous-location à des personnes souvent bien plus éloignées du logement accompagné que les autres opérateurs**. Elles cumulent des problématiques d'isolement, de santé et de précarité et la majorité d'entre elles sont sous curatelle. **Le CIAS propose un accompagnement individuel renforcé via le suivi par le travailleur social** qui est régulièrement en contact avec la personne mais également avec d'autres acteurs participant à la stabilisation de celle-ci (médecin, aides à domicile, curateur, etc.). Des aides à domicile sont facilement sollicitées dans le but de favoriser le bon entretien du logement et donc son appropriation, mais également d'assurer **une veille sociale**. Le contact étroit avec les locataires permet de signaler la dégradation d'une situation au CIAS et ainsi d'éviter dans certains cas les hospitalisations.

Certains suivis demandent un grand investissement, de nombreuses réunions de synthèse et une grande disponibilité du travailleur social alors que d'autres, des situations plus stabilisées, ne nécessitent qu'une réunion de synthèse et une visite du logement par an. **Le CIAS a mis en place un "contrat médico-social" pour rappeler les engagements de la personne ainsi que ceux des partenaires**.

La plupart des personnes accompagnées dans ce cadre sous-louent un logement depuis plusieurs années et certains des locataires ont peu de perspectives de sorties. Le CIAS **ne fixe pas de limite de durée aux contrats de sous-location** si les termes en sont respectés. Il privilégie sans cesse "*le maintien de l'équilibre de la situation*" : même si la personne ne rencontre plus de difficultés et que la situation semble stabilisée, le CIAS ne lui proposera de prendre le bail en son nom qu'à sa demande et en consultant l'ensemble des partenaires participant à son rétablissement.

⁶ Pour les 74 ménages partis des logements au cours d'année 2016 : 36 sont partis vers un "logement durable", 10 vers un "hébergement provisoire", 2 vers un autre type de structure (les autres situations ne sont pas connues du CIAS).

⁷ Sur 74 ménages ayant quitté les logements d'urgence et de stabilisation au cours de l'année 2016 : 43 ont fait un séjour de moins de 15 jours, 24 de 15 jours à 6 mois et 7 ont séjourné plus de 6 mois. Au 31 décembre de l'année 2016, sur les 18 résidents : 2 étaient hébergés depuis moins de 15 jours, 9 étaient là depuis une durée comprise entre 15 jours et 6 mois et 7 occupaient les lieux depuis plus de 6 mois.

Le contrat médico-social

Dans le cadre des sous-locations, le CIAS a mis en place un contrat médicosocial qui permet de formaliser un plan sanitaire et social entre le CIAS, la personne et l'ensemble des partenaires participant à l'insertion de la personne : *“pour formaliser cette volonté de coopération, mutualisation, optimisation”, les acteurs s'engagent dans un contrat médico-social avec l'intéressé bénéficiaire du projet, à mobiliser autour d'objectifs partagés, des moyens spécifiques adaptés à la situation”*.

Le contrat liste le rôle de chaque intervenant (curateur, travailleur social, médecin, psychiatre, etc.) et le rôle de la personne accompagnée dans le cadre du projet **logement**, de l'accompagnement **administratif et budgétaire** et de la démarche de **soin**. Le contenu du contrat a été travaillé de manière à remettre toujours la personne au centre. Ce fonctionnement permet de supprimer des processus d'évitement des cas difficiles par les acteurs puisque chaque partie s'engage à tenir son rôle. Le contrat rappelle les conditions de rupture de la relation entre les parties. Il pose les bases d'une *“expérience locative positive”*.

Le CIAS se situe ainsi dans la lignée de l'ancien programme national *“Un chez soi d'abord”*⁸ en permettant un accès direct au logement à des personnes qui en sont éloignées, sans exigences préalables d'autonomie ou d'arrêt de substances addictives. Il engage un accompagnement intensif, de long terme et pluridisciplinaire avec l'intervention de travailleurs sociaux mais aussi d'autres professionnels au travers notamment des *“réunions de synthèse”*.

Les réunions de synthèse : outil incontournable de l'accompagnement au logement

La réunion de synthèse est un outil de coordination partenariale centré autour de la personne. Initiées par l'un des partenaires du CIAS, le Rezo addictions 41, ces réunions ont pour vocation de suivre la personne en sa présence avec des acteurs pertinents pour son accompagnement et notamment son maintien dans le logement. La composition des réunions de synthèse est ainsi très variée d'une personne accompagnée à l'autre : représentant du Rezo addictions 41, médecin généraliste, travailleur social et responsable du CIAS, aide à domicile, curateur ou psychiatre sont conviés en fonction des besoins de la personne. Plus récemment, un nouvel acteur a été mobilisé : un agent de Loir-et-Cher Logement (bailleur social) a ainsi participé à l'une de ces réunions.

Ces réunions permettent de faire le bilan de l'accompagnement de la personne sur différents volets (autonomie, gestion des addictions, santé, maîtrise budgétaire, gestion du logement, etc.) et d'établir des objectifs. Ce fonctionnement évite la perte d'informations puisque l'accompagnement et ses étapes sont

définis conjointement, chacun prenant sa part du travail y compris la personne suivie : *“Il s'agit de réunions de concertation en présence de la personne et de l'ensemble des partenaires. Cela permet de travailler avec la personne sur ses priorités. Chacun reste dans ses spécialités et la personne doit également jouer son rôle”* (Rezo addictions 41).

Le rôle de la personne accompagnée est central puisque c'est elle qui valide la composition des réunions de synthèse sur proposition du Rezo addictions 41 et du CIAS ainsi que le contenu du compte-rendu envoyé à l'ensemble des personnes présentes. Le CIAS réfléchit à ouvrir ces réunions de synthèse à des non-professionnels (famille ou ami de la personne accompagnée). A noter que les psychiatres sont difficiles à mobiliser aux réunions de synthèse : en sous-effectif sur le territoire, il est difficile pour eux de se rendre disponibles. Leur culture de métier centrée sur le secret médical peut les rendre par ailleurs réticents. Néanmoins, le Rezo addictions 41 assure un rôle essentiel dans la création de ponts entre le monde du social et du médical.

La sous-location présente de nombreux avantages dans l'accompagnement de la personne en étant avant tout un exercice de mise en situation permettant de préparer la transition vers le logement personnel et en titre. Jusqu'ici, les contrats de sous-location étaient mis en place sans limite en fonction des besoins mais aujourd'hui, la responsable réfléchit à limiter leur nombre. Si la sous-location est une opération financière peu coûteuse, l'accompagnement qu'elle demande l'est en revanche et demande un investissement humain important.

IV. EXEMPLES DE PARCOURS LOGEMENT POSSIBLES

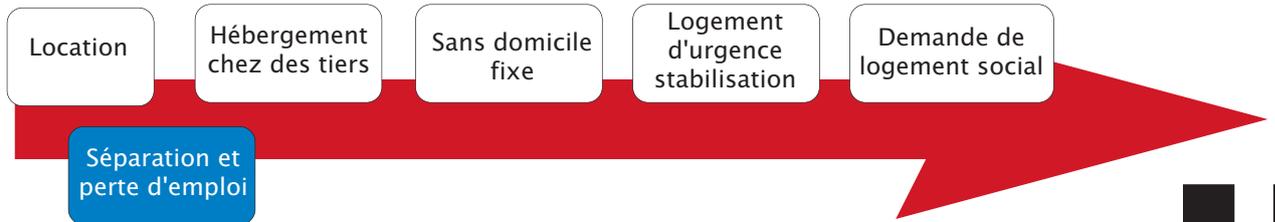
L'accompagnement des familles étant assuré par le département, le CIAS accompagne des personnes isolées, essentiellement des hommes. Une partie importante de ce public sollicitant le CIAS souffre de troubles psychiques et d'addictions.

⁸ Pour plus d'information sur ce programme : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/11/ucsd_b_plaquette_fr.pdf

Exemple de trajectoire n°1 :

M. *** travaillait dans la grande distribution et habitait avec sa femme et leurs deux enfants à Blois. Lorsqu'il s'est séparé de sa femme il y a un an, il a déménagé à Vendôme. L'entreprise dans laquelle il travaillait ayant fermé, il a perdu son emploi. D'abord hébergé chez des connaissances, il s'est retrouvé à la rue au bout de quelques mois. Sa seule ressource est le RSA. Il a donc contacté le CIAS et en particulier un travailleur social recommandé par l'un de ses proches. Il souligne que celui-ci s'est démené pour trouver des solutions.

Une chambre d'urgence lui a été proposée. Mais la cohabitation avec les deux autres personnes qui partagent son logement ne se passe pas bien puisqu'il estime ne pas avoir les mêmes critères d'hygiène et d'entretien des parties communes. Accompagné par le CIAS, il a fait une demande de logement social. Il souhaite avoir un logement avec au moins deux chambres pour accueillir ses enfants.



Exemple de trajectoire n°2 :

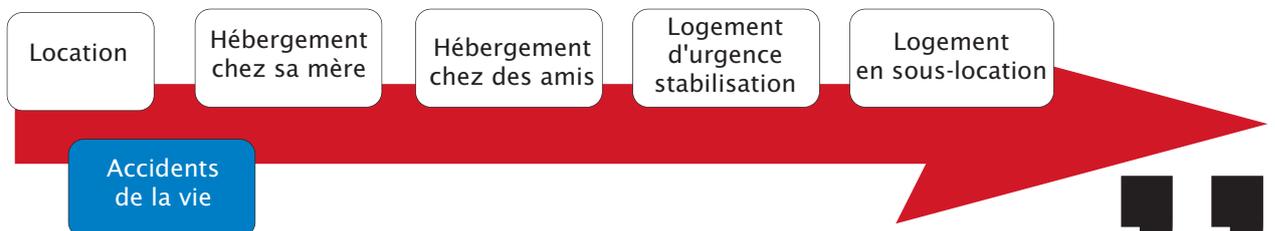
M. *** habite dans un logement social sous-loué par le CIAS. Il a démarré un suivi avec le CIAS depuis 4 ans. Avant d'accéder à nouveau à un logement personnel, il a connu un parcours difficile avec plusieurs ruptures, notamment la séparation avec sa femme qui a eu la garde de leur fils. Ces ruptures se sont cumulées avec de graves problèmes de santé et d'addiction. Il a dans un premier temps séjourné chez sa mère. Ce retour a été vécu difficilement, d'autant plus qu'il l'éloignait de son lieu de travail. N'ayant pas le permis, il a fini par démissionner et quitter le domicile de sa mère pour habiter chez des proches durant une année. Ayant eu contact il y a plusieurs années avec un travailleur social du CIAS, il s'est rendu au CIAS pour faire part des difficultés qu'il rencontrait.

ont permis également d'entamer une longue **démarche de soin** qui se poursuit toujours. Au bout de 2 ans d'accompagnement, il a pu obtenir la garde de son fils pour lequel il est très investi (accompagnateur pour les activités scolaires, représentant de parents d'élève). Plus récemment, il a obtenu le permis de conduire. **L'accompagnement social est assuré par plusieurs acteurs** : la MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapées) pour l'emploi et le CIAS pour le budget et le logement. Cette répartition est très claire, chacun restant dans son rôle. L'accompagnement budgétaire est essentiel puisque ses ressources sont très limitées. Il lui a permis de sortir de sa situation d'endettement, notamment auprès des impôts.

Depuis lors, il travaille avec le CIAS et considère connaître un **parcours ascendant**, grâce à son investissement et aux liens de confiance qui se sont créés avec le CIAS et les partenaires. L'accompagnement s'est fait de manière globale à petits pas. Le temps est un facteur essentiel du rétablissement et la réussite de son parcours tient, selon lui, au fait qu'il n'a pas attaqué de front toutes ses problématiques. Il a dans un premier temps occupé un logement d'urgence et de stabilisation pendant un mois dans lequel la cohabitation avec les autres locataires a pu être difficile. Cela lui a néanmoins permis de **"mettre un pied à terre"** et de mettre de la distance avec des personnes qui "le tiraient vers le bas". Il a pu accéder à un logement en sous-location pour lequel le CIAS a beaucoup insisté auprès du bailleur.

Pour s'approprier son logement et accueillir au mieux son fils, il a contracté des prêts auprès de la CAF pour équiper son logement et a refait sa chambre. L'accès à l'épicerie solidaire lui permet de tenir son budget. Le CIAS a eu un rôle essentiel dans l'ouverture de ses droits et la sollicitation d'aides mais il souligne que Mr *** avait aussi un rôle personnel prépondérant à jouer dans ces démarches. Le sentiment d'accomplissement en regardant son parcours lui permet d'envisager **la prochaine étape** : faire un bilan de compétences et rechercher un travail adapté à son état de santé. Il souhaite également déménager. Il espère avoir un logement en rez-de-chaussée qui serait plus adapté à son état de santé. Au regard de son parcours, les réunions de synthèse se sont espacées mais sont maintenues tous les ans pour faire le bilan d'une année à l'autre. Il souhaiterait faire profiter de son expérience aux personnes qui ont "décroché" comme lui en devenant paire aidant. C'est une piste dans sa recherche d'emploi.

Les réunions de synthèse sont un repère pour lui, permettant de faire le bilan du chemin qu'il a parcouru. Elles lui



V. UNE DYNAMIQUE PARTENARIALE À PLUSIEURS NIVEAUX

Le CIAS a impulsé une importante dynamique partenariale grâce à l'animation de **différentes instances** comme le groupe de travail logement ainsi que les réunions de cas complexes. Par ailleurs, il a mis en place des actions pour répondre aux besoins sociaux du territoire sans systématiquement s'appuyer sur l'ensemble des acteurs du département. S'il a développé des partenariats novateurs qui fonctionnent bien, le CIAS souligne la nécessité d'améliorer les échanges avec d'autres partenaires.

Le groupe partenarial logement

Ce groupe se réunit 4 fois par an à l'initiative du CIAS. Il a pour vocation de faire se rencontrer les gestionnaires de structures d'hébergement et/ou de logement (SOLIHA, l'ASLD 41, le service logement de la Ville de Vendôme, etc.) et les instances demandeuses de places (UDAF -curateur-, la mission locale pour les jeunes, les services du Conseil départemental et le CIAS). A noter que le CIAS a la double casquette puisqu'il est à la fois demandeur et pourvoyeur de places.

Le groupe partage des informations sur les structures, dispositifs et les besoins du territoire. Les travailleurs sociaux peuvent aborder des situations individuelles pour échanger sur la pertinence d'un dispositif (DALO, DAHO, commission de conciliation, FSL) et la coordination de dispositifs d'hébergement et de logement. Le groupe a aussi permis **d'aboutir à des projets** comme celui de la pension de famille qui a émergé à cette occasion. La nouvelle participation du SIAO laisse présager une nouvelle dynamique de travail à l'échelon départemental.

Les réunions de cas complexes

Les réunions de cas complexes se tiennent tous les 2 mois. Elles ont pour vocation **d'étudier des situations très dégradées où le problème de santé est au cœur des difficultés**. Elles permettent également **de décloisonner les champs du médical et du social pour une meilleure connaissance et des échanges entre les acteurs**. À partir de situations individuelles complexes sans la présence de la personne concernée, il s'agit de mieux appréhender les prises en charge spécifiques et construire des plans d'aide pluridisciplinaires. Elle est composée d'un groupe permanent (Rezo addictions 41, médecin traitant) et peut associer des partenaires en fonction du thème ou de la situation. Ainsi lors d'une des réunions, un bailleur a par exemple été associé.

Le SIAO : une coordination à étoffer

Le SIAO est animé par l'ASLD 41 qui gère la majorité des structures et dispositifs d'hébergement, essentiellement situés à Blois. Les travailleurs sociaux du CIAS montent peu de dossiers SIAO car le CIAS a pris l'habitude de fonctionner en autonomie, aussi bien via les logements d'urgence et de stabilisation que via la sous-

location. Le CIAS devrait passer par le SIAO dès qu'une demande d'hébergement est faite mais cette pratique n'est pas encore systématique, notamment concernant les personnes souhaitant rester sur Vendôme.

Par ailleurs, le SIAO le sollicite principalement pour connaître le nombre de places disponibles tandis que le CIAS souhaiterait qu'il donne également une vision des besoins du territoire. De plus, le CIAS s'est vu confronté à des refus suite à des orientations vers le CHRS de Blois, le profil des personnes n'ayant pas été jugé adapté. Le CIAS souligne l'importance d'apprendre à mieux connaître les pratiques de l'autre pour mieux travailler ensemble. A ce titre, la nouvelle participation du directeur du SIAO au Groupe de travail logement va permettre d'améliorer le dialogue.

Un engagement sur les expulsions locatives

Le CIAS est à la fois engagé dans la CCAPEX et la commission locale d'expulsion. Il ne participe pas nécessairement à l'ensemble des réunions de la CCAPEX mais prépare les éléments du dossier pour les personnes connues de ses services. Un courrier est envoyé aux ménages dont le dossier passe en CCAPEX pour leur signaler que le CIAS pourrait les accompagner. Concernant les commissions locales d'expulsion, il s'agit d'un lieu d'expression pour les bailleurs qui sont confrontés à des situations difficiles. Néanmoins, le CIAS regrette que la commission se contente d'échanger sur les cas sans que la décision finale ne soit travaillée avec l'ensemble des partenaires présents. Le CIAS reçoit par courrier, 15 jours après la tenue de la réunion, le contenu de la décision qui n'a pas forcément pris en compte ses remarques.

Un glissement du rôle du CIAS : être le garant des bailleurs sociaux

Le CIAS travaille particulièrement bien avec l'un des bailleurs du territoire, notamment pour la mise en place des sous-locations. L'obligation de recrutement d'un travailleur social chez les bailleurs sociaux a fait évoluer leurs pratiques et a favorisé une dynamique d'échanges. Le CIAS a très rarement été confronté à un refus de sous-location, que ce soit pour en contractualiser une ou pour opérer un glissement, c'est-à-dire un transfert du bail du CIAS vers la personne. Si la personne en sous-location souhaite avoir le bail en son nom, une réunion est organisée avec le bailleur pour qu'il émette son avis. Ces réunions sont utiles, notamment si la personne n'est pas jugée prête. Une mise en situation peut être expérimentée, la personne pouvant alors prendre conscience que le glissement de bail arrive trop tôt. Loir-et-Cher logement estime que les relations avec le CIAS sont bonnes et souples grâce à la disponibilité de ses agents.

Les bailleurs peuvent toutefois paraître frileux par rapport aux publics accompagnés par le CIAS et semblent de plus en plus exigeants vis-à-vis du dossier administratif de la personne. Pour les dossiers administratifs complexes, le CIAS propose une sous-location qui offre des garanties aux bailleurs. La sous-location représente

bien **“un filet de sécurité face à des personnes qui n'ont pas l'attitude de locataires”** selon l'un des bailleurs.

Si le CIAS a tout son rôle à jouer dans la sous-location de logements à des personnes au parcours complexe ou ayant besoin d'un accompagnement à long terme, il rappelle que Soliha s'est également vu confier une mission d'accès au logement sur le département via une convention avec le Conseil départemental. Le CIAS ne souhaite pas être enfermé dans le rôle de *“garant des loyers voire des comportements des personnes”* pour les bailleurs d'autant plus que ces derniers tendent à le solliciter sur la mise en place de sous-location sans que le besoin n'ait été finement étudié au préalable. C'est pourquoi le CIAS réfléchit aux profils des personnes ayant besoin d'une sous-location avec tout l'accompagnement renforcé qu'elle induit et aux profils de ceux pour qui un accompagnement classique, via des mesures ASSL ou une sous-location avec Soliha par exemple, suffirait.

Le monde hospitalier : un partenariat lent à nouer

La relation avec le Rezo addictions 41 est précieuse car elle fait **le pont entre le monde de la santé et celui de l'action sociale portée par le CIAS**. Elle permet de débloquer des situations complexes, notamment concernant l'hospitalisation en psychiatrie. Le CIAS sollicite également parfois les infirmiers du Rezo addictions 41 pour effectuer des visites à domicile. Le Rezo addictions 41 travaille particulièrement bien avec le CIAS “Territoires vendômois”, d'autres territoires pouvant se montrer plus réticents à dépasser le stade de l'expérimentation dans les réunions de synthèse.

Le Rezo addictions 41

Le Rezo addictions 41 est un réseau de santé dont les missions sont de favoriser la prévention, l'accès aux soins et la continuité des prises en charge sanitaires. Il assure ainsi la coordination des acteurs autour de personnes cumulant des problèmes médicaux, sociaux, judiciaires, etc. L'équipe se compose d'un médecin à temps plein et de 2 infirmiers à mi-temps et travaille avec les référents de droits communs que sont les mairies, les hôpitaux et les écoles dans le but de favoriser l'insertion sociale des personnes suivies.

Les services sociaux peuvent inscrire une demande en ligne, que la personne ait une problématique addictive ou non. La personne est rappelée par le Rezo pour échanger sur ses priorités et arrêter un plan personnalisé. Ce plan est envoyé au médecin généraliste, au patient, ainsi qu'à tous les intervenants participant au rétablissement de la personne (les coordonnées de chacun étant diffusées). Les réunions de synthèse sont l'occasion de faire le bilan du rétablissement de la personne et de partager les tâches à venir.

48 personnes prises en charge par le CIAS sont suivies via les réunions de synthèse.

Le Conseil départemental, des liens en cours de construction

Le CIAS cherche à établir des liens avec le Conseil départemental malgré une convention de répartition des publics qui clive le suivi des populations. Les projets de service du CIAS et du service social départemental sont différents, par exemple sur la place donnée à l'usager dans les plans d'aide. Un travail autour des fiches-actions du Plan local d'insertion se met en place afin de donner plus de lisibilité aux échanges. Par exemple, l'une des fiches-action présente les objectifs et le fonctionnement des réunions de cas complexes. Le Conseil départemental s'en est saisi et compte participer à la prochaine réunion de cas complexes.

CONCLUSION

Dans un contexte de faible tension sur le marché du logement et face au manque de réponses locales, le CIAS a construit des outils sur mesure pour assurer une réponse d'accès au logement sur son territoire. Cette configuration présente l'avantage de développer un accompagnement au plus proche des personnes pour faciliter leur insertion dans une logique de parcours. Le CIAS a pu mettre en place un accompagnement pluridisciplinaire s'appuyant sur l'intervention conjointe d'acteurs variés. Néanmoins, ces actions, portées financièrement par le CIAS, manquent de visibilité auprès de certains partenaires institutionnels et en particulier de l'Etat. La responsable de pôle souligne que le CIAS se trouve à une période charnière où il doit faire face à plusieurs enjeux : mieux communiquer sur les actions qu'il a mises en œuvre dans une période de moyens contraints et se préparer à l'éventuel élargissement de son territoire d'intervention selon les choix de la nouvelle intercommunalité. Tout l'enjeu est de savoir dans quelle mesure les dispositifs développés (sous-location et logements d'hébergement et de stabilisation), de proximité, réactifs et adaptés à chaque personne, peuvent être transférés sur un plus grand territoire.



LA MISE EN PLACE D'UN PARCOURS LOGEMENT LE CCAS DE CONCARNEAU

Monographie de l'implication du CCAS de Concarneau dans le champ de l'hébergement d'urgence et du logement

Sommaire

I. LE CONTEXTE D'INTERVENTION DU CCAS DE CONCARNEAU : PRÉSENTATION ET PROBLÉMATIQUES	90
Une implication ancienne dans le champ du logement.....	91
Un marché du logement détendu mais un manque de petits logements	91
Des manques identifiés de places d'hébergement d'urgence et d'insertion pour répondre aux besoins de certains publics	91
Un secteur locatif privé peu accessible	92
Un tissu d'acteurs impliqués dans le champ du logement.....	92
Intercommunalité : un dialogue en construction avec le CCAS	92
II. UNE ORGANISATION EN COURS D'ÉVOLUTION	93
Retour sur l'émergence du parcours logement	93
Une organisation interne autour de trois pôles	93
III. DYNAMIQUE DES ACTIONS DU CCAS DE CONCARNEAU	95
L'orientation des personnes concernées par des difficultés de logement :	
la participation au SIAO.....	95
L'accompagnement social du public	95
Détail de l'offre du parcours logement	95
Bilan du parcours logement.....	97
Exemples de trajectoires	97
IV. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION	98
Un maillage partenarial local en cours de construction	98
Améliorer la connaissance des besoins sociaux et notamment d'accès au logement ..	98
CONCLUSION	99



Concarneau est situé dans le Sud du Finistère, sur la côte, à une vingtaine de kilomètres de Quimper. Avec ses 19 435 habitants, Concarneau est la troisième ville du département derrière Brest et Quimper. Tout comme les CCAS des principales villes du Finistère (Brest, Quimper et Morlaix), le CCAS occupe une place importante dans la politique logement du territoire.

Face à l'absence de réponses locales proposées par d'autres acteurs, le CCAS a mis en place une panoplie de dispositifs et de structures visant à répondre aux principales problématiques d'accès au logement des différents profils de publics que le CCAS rencontre. **Le CCAS a ainsi pris une place prépondérante dans la politique du logement de la ville de Concarneau** en mettant en place des maraudes, un accueil de jour, un "CHRS urgence", des logements en Allocation de Logement Temporaire (ALT), une pension de famille, de l'intermédiation locative et des mesures d'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL¹). Si au départ, ces différents dispositifs fonctionnaient séparément, **l'idée d'un parcours logement a émergé en 2013**. Il a pour vocation de construire des passerelles entre les différentes actions du CCAS. Il s'agit à la fois de rechercher des solutions adaptées aux besoins de chaque public et d'assurer une continuité dans l'accompagnement social des ménages tout au long de leur évolution dans les différents dispositifs. A chaque étape du parcours, le CCAS cherche à développer **une nouvelle dynamique de travail partenarial au niveau local**.

¹ Les mesures Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) sont financées par le Fonds de Solidarité Logement (FSL). La mission d'accompagnement peut porter sur la recherche et l'accès à un logement autonome, l'accès à un logement adapté et l'aide à la gestion budgétaire pour le maintien dans le logement.



LE PARCOURS LOGEMENT DU CCAS DE CONCARNEAU



Les acteurs rencontrés par l'UNCCAS en février/ mars 2017 :

- au sein du CCAS : la directrice du CCAS, 4 travailleurs sociaux (entretien collectif), 2 responsables du pôle accompagnement social et 1 responsable du pôle action sociale (entretien collectif) et la Vice-présidente du CCAS.
- Deux personnes accompagnées par le CCAS dans leur accès au logement : l'une étant au "CHRS urgence", l'autre étant en pension de famille.
- Au sein de la Ville : l'agent du service logement et l'élue au logement (membre du CA du CCAS)
- Parmi les partenaires du CCAS : la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS), le SIAO Insertion, le Conseil Départemental, Concarneau Cornouaille Agglomération (Communauté d'agglomération), l'OPAC de Quimper Cornouaille et Finistère Habitat (bailleurs sociaux).

Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes rencontrées et particulièrement Mme Nancy Clarck, Directrice du CCAS, pour sa collaboration.

I. LE CONTEXTE D'INTERVENTION DU CCAS DE CONCARNEAU : PRÉSENTATION ET PROBLÉMATIQUES

LE CONTEXTE DE CONCARNEAU EN QUELQUES CHIFFRES-CLÉS

	Concarneau	Département du Finistère	France métropolitaine
Population	19 199	905 855	64 027 958
Densité de la population	467 hab/km ²	135 hab/km ²	118 hab/km ²
Nombre de logements ²	12 819	529 002	33 943 137
Part de logements de moins de 3 pièces	14%	12%	18%
Taux de résidences principales	77%	79%	83%
Taux de résidences secondaires	14%	13%	10%
Part des logements vacants	10%	8%	8%
Part des ménages propriétaires	62%	69%	58%
Part des ménages locataires dans le parc privé	17%	19%	25%
Part des ménages locataires dans le parc public	20%	10%	15%
Nombre de domiciliations par an	66	—	—
Temps moyen d'attente pour un logement social	11 mois	—	—
Loyer moyen pour le logement social	Pour un T3 : entre 300 € et 394€ pour un bailleur social et en moyenne 316€ pour un autre	—	—
Taux de chômage des 15 à 64 ans	16%	13%	14%
Revenu médian annuel disponible par unité de consommation (la moitié des personnes a moins, l'autre moitié a plus)	20 385 €	20 471 €	20 369 €
Part des ménages imposés	57%	56%	58%
Taux de pauvreté à 60 % du revenu médian	12%	10%	15%

■ chiffres 2014 ■ chiffres 2016

Source : Insee, Chiffres détaillés, dossiers complets de Concarneau, du Département du Finistère et de France métropolitaine ; CCAS de Concarneau sur la domiciliation ; Service logement de Concarneau, OPAC et Finistère Habitat pour le loyer du logement social et le temps d'attente moyen.

² Selon la définition INSEE, un logement est un "local utilisé pour l'habitation :

- séparé, c'est-à-dire complètement fermé par des murs et cloisons, sans communication avec un autre local si ce n'est par les parties communes de l'immeuble (couloir, escalier, vestibule, ...);
- indépendant, à savoir ayant une entrée d'où l'on a directement accès sur l'extérieur ou les parties communes de l'immeuble, sans devoir traverser un autre local".

Une implication ancienne dans le champ du logement

Sur le territoire de la communauté d'agglomération (Concarneau Cornouaille Agglomération), la majorité des logements sociaux est située à Concarneau qui en est la ville principale. La part de logement social y est bien supérieure par rapport à la moyenne du Finistère (20 % contre 10 % dans le Finistère). Cette caractéristique s'explique par l'implication de longue date des élus dans le champ du logement et notamment dans la production de logement social, ce qui permet aujourd'hui à la commune d'être en conformité avec la loi SRU. Aujourd'hui 4 bailleurs sociaux sont présents à Concarneau dont 2 sont particulièrement bien implantés : Finistère Habitat dispose d'un patrimoine de 1265 logements (67 % du parc public) et l'OPAC de Quimper Cornouaille de 498 logements sociaux (26 %). Seules deux autres communes de l'agglomération sont concernées par l'obligation de produire au moins 20 % de logements³ mais Concarneau Cornouaille Agglomération tente d'inciter les bailleurs à aussi produire du logement social dans d'autres communes moins peuplées.

En plus du logement social, la Ville s'est investie dans l'hébergement d'urgence pour répondre dans un premier temps à la précarisation des marins en raison de la chute des activités maritimes dans les années 1970. Celle-ci a provoqué la fermeture de nombreuses conserveries. Ainsi, en 1999, un centre d'hébergement d'urgence, géré par le CCAS, a été ouvert sur la commune.

Un marché du logement détendu mais un manque de petits logements

De manière globale, le parc de logement social paraît suffisant et de qualité. Les bailleurs ont développé une offre de logements sociaux très variés (pavillonnaires, semi-collectifs, collectifs) ainsi que des dispositifs visant à faciliter le parcours résidentiel comme la location-accession et la vente de logements sociaux.

"L'offre de logement social est de qualité et très diversifiée et ce sur tous les quartiers. Les personnes ne pouvant pas accéder au parc locatif privé peuvent avoir accès à des logements de bon standing dans le parc social." (Direction du CCAS)

Le parc de logement social a la particularité d'être réparti dans l'ensemble de la ville sous une forme assez diffuse, en dehors du quartier Politique de la Ville de Concarneau "Kérandon" qui en concentre une part importante (34,8%).

Les bailleurs ainsi que le service logement de Concarneau soulignent le peu de tension du marché du logement qui se traduit par la fluidité des Commissions d'Attribution Logement (CAL) des bailleurs qui se tiennent tous les 15 jours pour l'un des principaux

bailleurs (Finistère Habitat). Ainsi, la durée moyenne d'attente du logement social ne s'élève qu'à 6 mois. Cette durée peut s'allonger en fonction des souhaits de localisation ou de standing des demandeurs de logement social. Toutefois, la demande sur les petits logements et en particulier les deux pièces est importante. Le service logement signale qu'un demandeur de logement social sur deux est une personne seule. Or, les plus petits logements sont aussi ceux recherchés et accessibles aux personnes sortant de structures d'hébergement.

Cette caractéristique représente un frein dans le parcours résidentiel des personnes accompagnées par le CCAS qui n'ont généralement pas les moyens de payer le loyer d'un logement de trois pièces. De même, les acteurs rencontrés soulignent l'insuffisance de PLAI Adapté⁴, logements à destination des personnes les plus précaires, sur la commune de Concarneau. A ce titre, Concarneau Cornouaille Agglomération joue un rôle incitatif en demandant aux bailleurs d'intégrer au moins 3 % de PLAI Adapté en plus des 30 % de PLAI dans leurs nouvelles opérations immobilières.

Des manques identifiés de places d'hébergement d'urgence et d'insertion pour répondre aux besoins de certains publics

Concernant l'hébergement d'urgence, le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO) relève que sur l'ensemble du Finistère, pour son volet urgence, 76 % des demandes obtiennent une réponse positive d'hébergement⁵. En revanche, sur le volet insertion, l'attente moyenne est de 4 mois. Le SIAO souligne un manque de CHRS mais relève l'important nombre de pensions de famille sur le département du Finistère.

Le CCAS gère plusieurs dispositifs d'hébergement d'urgence ou d'insertion. Selon le SIAO, en ce qui concerne Concarneau (pour le volet urgence) en 2016, la majorité des personnes hébergées le sont ainsi au sein des structures gérées par le CCAS (39 hommes via le "CHRS urgence", 4 femmes via les logements d'urgence ALT). Sur les 30 personnes hébergées à l'hôtel, 2 ont été orientées par la suite vers le CHRS.

Le Finistère se caractérise par l'émergence de deux publics spécifiques selon le SIAO 29 : les jeunes de moins de 26 ans et les femmes victimes de violences conjugales. 25 % des hommes seuls ayant besoin d'un hébergement sont ainsi âgés de moins de 26 ans. De même, les travailleurs sociaux soulignent la grande variété d'âge des personnes fréquentant les structures du CCAS avec la présence croissante de personnes proches de la majorité. Sensibilisée à ce sujet par le CCAS, Concarneau Cornouaille Agglomération prévoit de produire une étude sur les difficultés d'accès au logement des publics jeunes.

³ Trégunc et Rosporden doivent atteindre 20 % de logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain.

⁴ On distingue deux catégories de logements sociaux suivant les prêts et subventions accordés aux organismes pour leur production : les PLUS (prêts locatifs à usage social) et les PLAI (prêts locatifs aidés d'intégration). Les PLAI sont destinés aux personnes les plus en difficulté. Ils accueillent des ménages disposant de ressources inférieures de 55 à 60 % au plafond de ressources exigé à l'entrée dans un logement PLUS. Les PLAI Adaptés sont à destination des "ménages fragiles rencontrant des difficultés non seulement économiques, mais aussi sociales et dont la situation nécessite la proposition d'un habitat à loyer et charges maîtrisés, ainsi que d'une gestion locative adaptée et, le cas échéant, d'un accompagnement, ou encore des configurations de logement spécifiques." (Ministère de la cohésion des territoires, <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/appel-a-projets-plai-adaptés-2016>).

⁵ 5 868 réponses positives ont été apportées aux 7 689 demandes d'hébergement d'urgence recensées par le SIAO sur l'ensemble du Finistère (rapport d'activité 2015 du SIAO 29).

Le public du CCAS de Concarneau cumule souvent différentes difficultés. En plus de celle de l'accès au logement, il est souvent confronté à des problématiques de santé et d'addiction. Le SIAO et les agents du CCAS soulignent un manque de réponses pour certains publics, peu de structures sur le territoire de Concarneau pouvant répondre au public concerné par des troubles psychiques par exemple. Seul un centre médico-psychologique est présent mais son personnel n'effectue pas de visites à domicile. Face à des situations de crises, les travailleurs sociaux se sentent démunis. Les agents du CCAS soulignent également une insuffisance de structures à destination des femmes victimes de violence qui sont orientées à Quimper par manque de places à Concarneau.

Un secteur locatif privé peu accessible

La ville de Concarneau se caractérise par une forte attractivité touristique, en particulier durant la période estivale. Cela induit qu'une partie importante des logements locatifs du parc privé est consacrée à la location saisonnière. Ainsi, 14 % du parc de logement sont des résidences secondaires et la part de résidences principales est inférieure de 6 points à la moyenne nationale.

Par ailleurs, un certain nombre de rues du centre-ville sont identifiées pour leurs logements dégradés et la présence de propriétaires peu scrupuleux louant ces logements est avérée. Une nouvelle Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) a été mise en place sur quatre ans (2016-2020) pour accompagner les propriétaires dans la réhabilitation de leur logement⁶.

Un tissu d'acteurs impliqués dans le champ du logement

Bien que l'absence d'associations gestionnaires de structures d'hébergement à Concarneau et dans les communes alentour soit soulignée, le tissu d'acteurs impliqués dans le logement à l'échelle départementale est dynamique.

La Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) est un acteur central. Elle assure le suivi et le pilotage des documents de planification, en plus d'être l'un des principaux financeurs des dispositifs et structures d'hébergement. Elle a également un rôle de soutien dans le développement de nouveaux dispositifs comme l'intermédiation locative pour le CCAS de Concarneau, un "CHRS hors les murs" pour le CCAS de Morlaix, etc. Elle travaille en confiance avec le CCAS de Concarneau dont elle souligne la forte implication dans le champ de l'accès au logement : *"Le CCAS de Concarneau a la volonté de développer des dispositifs. Il est de taille moins importante que les CCAS de Brest ou de Quimper mais la volonté est là."* (DDCS)

Le CCAS travaille également avec le SIAO porté par deux associations qui se partagent le volet "urgence" et le volet "insertion". Le SIAO a défini trois territoires d'intervention : le pays de Brest, le pays de Cornouaille

dont fait partie Concarneau et le pays de Morlaix-Carhaix. **Sur chacun de ces territoires sont organisées des instances de dialogue entre partenaires locaux**, notamment pour les situations complexes où une coopération entre acteurs locaux permet une plus grande fluidité en dépit du changement d'interlocuteur pour le public. Des commissions d'orientation auxquelles les responsables du CCAS participent se réunissent tous les 15 jours. Le SIAO a sollicité le CCAS pour qu'il participe à son conseil d'administration. Malgré son intérêt, le CCAS n'a pas encore pu s'investir pleinement dans cette instance, du fait de nombreux chantiers structurants qu'il a portés (réhabilitation du CHRS, création d'une épicerie solidaire, création d'ateliers d'insertion sociale, mise en œuvre du Parcours-Logement...).

Le Conseil Départemental est également un partenaire privilégié du CCAS en raison de la répartition des publics qui s'opère entre eux : le CCAS accueille et accompagne les personnes isolées, le conseil départemental les familles. Le conseil départemental s'investit dans le maintien dans le logement au travers de la Commission Locale de Lutte Contre les Expulsions (CLLE). Il prescrit également des mesures ASLL pour lesquelles le CCAS de Concarneau est l'opérateur sur le territoire communal. Il travaille avec le CCAS sur les activités d'insertion sociale que ce dernier propose en y orientant des personnes (par exemple vers l'atelier d'insertion sociale du hameau de Lamphily proposant 3 activités principales : la récupération et la remise en état de meubles, le maraîchage et la valorisation du site). Il s'appuie également sur le CCAS pour mettre en place des ateliers collectifs sur les éco-gestes animés par une Agence Locale de l'Énergie (ALE).

Si le CCAS souligne la bonne coopération avec l'ensemble de ces acteurs, il souhaiterait mieux faire connaître le parcours logement qu'il développe et permettre aux autres acteurs de s'y impliquer.

Intercommunalité : un dialogue en construction avec le CCAS

La communauté d'agglomération Concarneau Cornouaille Agglomération a été créée en 2012 et regroupe 9 communes (49 929 habitants). La CCA ayant pris la compétence logement, elle travaille à l'évaluation du Plan Local pour l'Habitat Intercommunal (PLHI) qui a démarré en 2014 et se terminera en 2020. Ce document de cadrage balaye différents domaines du logement (la rénovation du bâti ancien, la production de logements sociaux abordables et l'accès au logement des publics spécifiques) et fixe des objectifs.

L'intercommunalité souligne que le CCAS a un rôle de premier plan dès lors qu'il s'agit de faire remonter des informations sur les besoins du territoire. Au moment de l'élaboration du PLHI, le CCAS a ainsi pu souligner la nécessité de travailler sur les besoins des "publics spécifiques" (le maintien dans le logement des personnes âgées, l'accès des jeunes au logement mais également les personnes ayant des difficultés d'accès au logement hébergées dans les structures gérées par le CCAS).

⁶ Depuis 1998, la Communauté d'agglomération CCA a mis en place 4 Programmes d'intérêt et Général (PIG) et une OPAH dans le but d'adapter les logements pour les personnes âgées, limiter la vacance, lutter contre la précarité énergétique et l'habitat indigne et développer l'offre locative en centre bourg.

Au titre de l'aide à la pierre, la CCA a participé financièrement à la réhabilitation du "CHRS Urgence" de Concarneau en 2015. Dans le champ du logement, les actions du CCAS se concentrent sur l'aspect social du logement tandis que l'intercommunalité envisage le logement sous un angle de planification, notamment concernant la production de logement social. De plus, les échanges avec l'intercommunalité dépassent **le seul territoire d'intervention du CCAS**. Le CCAS de Concarneau est en effet régulièrement sollicité pour assurer l'accompagnement social de certains ménages résidant sur d'autres communes. Plus récemment, l'une des communes a sollicité le CCAS pour gérer un logement d'urgence faute de personnel compétent en la matière au sein de sa mairie. Le CCAS souhaite poursuivre ces collaborations avec les communes de l'agglomération en recherche de solution pour les personnes en difficulté.

II. UNE ORGANISATION EN COURS D'ÉVOLUTION

Retour sur l'émergence du parcours logement

Concarneau et les communes alentour se caractérisaient jusqu'à la fin des années 1990 par une insuffisance de solutions d'hébergement pour les personnes en difficulté. Afin de répondre à un besoin local et urgent, le CCAS s'est positionné sur la politique d'accès à l'hébergement et au logement de la Ville en mettant en place **une première structure en 1999** appelée le 102 ("CHRS Urgence" de 14 places pour des hommes seuls), **puis un accueil de jour une année plus tard**. Progressivement, des structures et dispositifs ont été développés par le CCAS soutenu par la commune.

Depuis 2013, le CCAS a impulsé une nouvelle dynamique dans le but de mettre en lien les différents dispositifs qu'il porte ainsi que les acteurs qui gravitent autour. C'est la finalité du "*Parcours logement*" : **favoriser la fluidité et l'autonomie résidentielle des personnes qui y entrent grâce à un maillage partenarial dense**. Cela s'opère également via une réorganisation interne qui est toujours en cours.

Une organisation interne autour de trois pôles

Le CCAS s'organise autour de 3 pôles qui intègrent chacun des actions liées au logement.

Le pôle "Personnes âgées, personnes handicapées, intergénérationnel" gère entre autres une résidence autonomie habilitée à l'aide sociale en 2012 pour favoriser notamment l'accès aux personnes âgées sortant des structures d'hébergement classiques.

Le pôle "Action sociale" travaille sur l'accès au logement ordinaire (lien avec les bailleurs, commissions DALO) et sur la prévention des expulsions locatives. Il est en lien avec les différentes associations du territoire et notamment une qui a en gestion une aire d'accueil des gens du voyage. C'est le pôle "*Action sociale*" qui participe aux commissions mensuelles DALO (Droit au Logement Opposable). L'intérêt d'y participer est renforcé par le fait que les recours en provenance de la CCA viennent majoritairement de Concarneau (17/21 pour l'année 2016)⁸. De manière générale, la commission est de moins en moins saisie car le CCAS est actif dans la recherche de solutions en direct avec les bailleurs sociaux.

Ce pôle travaille sur la prévention des expulsions locatives en participant notamment à la CCAPEX (commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives). En ce qui concerne ces expulsions, 11 dossiers de demande d'avis du Maire ont été envoyés en 2016 et le concours de la force publique n'a été mis en œuvre que pour une situation⁹. Les responsables de pôle soulignent que dans la majorité des cas, les personnes concernées ne sont pas connues du CCAS et qu'il serait utile que l'intervention de ce dernier se fasse plus en amont que le concours de la force publique ou la saisine de la CCAPEX, pour plus d'efficacité.

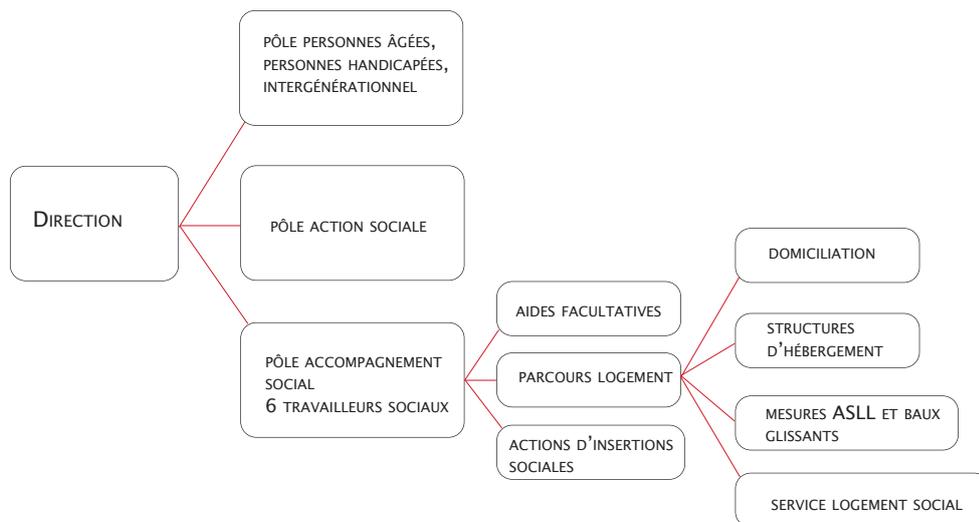
Enfin, le pôle "*Accompagnement social*" anime le parcours logement, en plus du service des aides facultatives et des activités relevant de l'insertion sociale.

⁷ Le CHRS dispose d'un financement hybride qui a évolué avec le temps. Le "102" a reçu une autorisation des services de l'Etat en 2007 pour 18 places en CHRS Insertion. Il ne s'est pas mis en place, du fait des orientations politiques liées au Logement d'abord. Aujourd'hui, 10 places sont financées pour le volet urgence par la DRJSCS (Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale) et 4 places sont financées pour le volet insertion au titre de l'ALT (Allocation Logement Temporaire). Au regard de l'accompagnement proposé par le CCAS et sa volonté de maintenir l'équilibre entre urgence et insertion, le statut de CHRS insertion correspondrait mieux à cette structure.

⁸ En 2016 pour les 17 dossiers examinés à Concarneau : 10 ont été déclarés prioritaires, 4 déclarés non prioritaires, 2 considérés comme irrecevables car incomplets et 1 non-lieu car relogé avant la commission.

⁹ En effet, 4 ménages ont quitté les lieux avant le concours de la force publique, 3 situations ont été réglées par un relogement ou un règlement du dossier, 3 situations ont vu le concours de la force public accordé mais non appliqué du fait de la trêve hivernale.

LES TROIS PÔLES DU CCAS DE CONCARNEAU



Le service “*Aides facultatives*” rassemble la commission d’attribution d’aides facultatives et l’épicerie solidaire, ainsi que le service “*Actions d’insertion sociale*” qui propose les ateliers d’insertion sociale de Lamphily. En subsidiarité par rapport aux aides du département (FSL par exemple), une petite enveloppe budgétaire du service “*Aides facultatives*” est par ailleurs dédiée à des aides financières pour le logement ou l’énergie (aide aux déménagements ou à l’équipement, aide au règlement de factures d’énergie ou d’eau...).

Le périmètre du parcours logement couvre la domiciliation, assurée par une secrétaire médico-sociale, la gestion des différentes structures d’hébergement (accueil de jour, CHRS urgence, logements en ALT, logements pour femmes victimes de violence et pension de famille), les dispositifs (mesures ASLL et baux glissants) et le service logement social. Ainsi, **ce pôle porte l’ensemble des actions permettant la réalisation d’un parcours résidentiel ascendant.**

Il faut souligner qu’un agent de la ville est détaché au sein des locaux du CCAS pour assurer le traitement des demandes de logement social et leur suivi, ce qui témoigne de **la proximité entre le CCAS et la ville pour agir dans le champ du logement.** De plus, l’intégration du service logement social au CCAS permet aux travailleurs sociaux d’avoir un accès facilité sur l’avancement des dossiers des demandes de logement social des personnes qu’ils suivent. Ce fonctionnement induit une collaboration étroite avec l’élue au logement particulièrement investie dans le parcours logement.

L’organisation et l’animation du parcours logement

Le pôle est animé par une responsable de pôle et son adjointe. La responsable a pour mission de consolider le parcours logement via le développement de l’intermédiation locative et des logements en Allocation Logement Temporaire (ALT). L’adjointe du pôle vient en soutien des équipes de terrain et évalue les besoins d’accompagnement. 6 travailleurs sociaux accompagnent les personnes en difficulté.

Le recrutement du premier travailleur social date de

1997 et **témoigne d’une volonté ancienne de professionnaliser l’accompagnement au logement des usagers.** Un long processus de concertation entre la direction et les travailleurs sociaux a été entamé pour mieux répartir le travail entre les agents et surtout favoriser une meilleure transversalité. Les travailleurs sociaux étaient auparavant spécialisés sur une structure ou un dispositif. Désormais, ils sont davantage polyvalents en étant à la fois en charge d’un ou plusieurs dispositifs (accueil de jour, maraude, intermédiation locative, etc.), de l’accompagnement social et du suivi des mesures ASLL.

Pour améliorer le suivi des personnes, **un travail d’uniformisation des dossiers sociaux a été engagé.** Ainsi, en cas d’absence du travailleur social référent, chaque travailleur social peut prendre la relève et répondre aux besoins des personnes le sollicitant. Le contenu des dossiers sociaux est également travaillé avec une attention particulière portée sur l’historique de la personne afin d’avoir une idée plus précise de son parcours. Les travailleurs sociaux auparavant répartis sur les structures d’hébergement ont été, en partie, regroupés dans les principaux locaux du CCAS, ce qui facilite les échanges et le travail collectif.

Des réunions de pôle se tiennent tous les mois avec l’ensemble des agents du pôle. Elles permettent aux agents travaillant au sein des structures comme le CHRS ou la pension de famille de faire le lien avec le reste de l’équipe et sont ainsi des moments privilégiés d’échanges. Des réunions de synthèse en présence d’un psychologue ont également lieu une fois par mois. Elles aident les travailleurs sociaux, les animateurs de structures (les agents sociaux travaillant pour la pension de famille ou le CHRS) et les encadrants de nuit à analyser leurs pratiques et leur font bénéficier d’un autre regard sur le suivi des personnes. C’est également l’occasion pour les agents de solliciter les responsables et la direction sur les cas difficiles.

Enfin, le CCAS mène une réflexion **sur l’amélioration de l’accueil en mettant en place une permanence sociale.** Ainsi, les agents d’accueil pourront basculer la demande, en cas d’urgence, sur un travailleur social

(avec un roulement des travailleurs sociaux pour occuper ce poste de relais). Cette permanence sociale serait le lieu d'une première évaluation pour traiter l'urgence. Dans un deuxième temps, la nécessité de poursuivre un accompagnement sur le plus long terme est évaluée par les responsables du pôle.

III. DYNAMIQUE DES ACTIONS DU CCAS DE CONCARNEAU

Le CCAS de Concarneau a donc la particularité de gérer un nombre important de structures d'hébergement et de dispositifs et de s'investir dans le champ de l'hébergement d'urgence et de l'accès au logement : l'accompagnement social de son public cible - les personnes seules - dans leur problématique de logement, la gestion de structures d'hébergement d'urgence et d'insertion et la participation aux instances partenariales sur le territoire.

L'orientation des personnes concernées par des difficultés de logement : la participation au SIAO

Le SIAO joue un rôle essentiel dans l'orientation des ménages en lien avec les acteurs locaux comme les CCAS. Certains, dont le CCAS de Concarneau, sont des lieux d'évaluation et réalisent un diagnostic social des personnes qui sera transmis pour étude et décision à la commission d'orientation du SIAO. Le CCAS participe à cette commission qui se tient tous les 15 jours. Si les structures de Concarneau n'ont plus de places disponibles ou adaptées au profil de la personne, celle-ci peut être orientée vers Quimper. Certaines personnes sont réticentes à l'idée de se rendre à l'hôtel social de Quimper et ce pour plusieurs raisons : sa localisation qui induit d'avoir une voiture ou de prendre un bus ou encore l'incompréhension d'avoir eu un rendez-vous au CCAS de Concarneau et d'être finalement dirigé vers une autre ville.

L'accompagnement social du public

Le CCAS propose un **accompagnement social global pour les personnes seules**. Il occupe un rôle incontournable d'accueil et d'orientation des publics en fonction du profil des personnes s'adressant à lui. En effet, le CCAS de Concarneau est bien repéré par la population qui s'adresse facilement à ses services. Il oriente donc les familles vers le Conseil départemental et les seniors vers le Centre Local d'Information et de Coordination (CLIC) qui conseille les personnes âgées pour leur maintien à domicile et sur l'entrée en établissement.

Le temps de l'évaluation des besoins de la personne est un temps crucial. Un travailleur social réalise le diagnostic social et la responsable adjointe du pôle évalue la nécessité de mettre en place un accompagnement social. Suite à cette évaluation, un travailleur social est désigné **comme référent de la personne** et la suit dans toutes ces démarches dont l'accès au lo-

gement quand le besoin se présente. Il accompagne la personne, entre autres, dans le montage de dossier SIAO, DALO ou de demande de logement social. Si ce sont les responsables qui participent aux différentes instances partenariales, les travailleurs sociaux ont récemment demandé que les comptes-rendus des commissions du SIAO leur soient communiqués afin d'avoir une meilleure réactivité pour assurer le suivi des personnes.

Un local à proximité de l'accueil du CCAS permet d'accueillir les personnes individuellement sur rendez-vous. Cet espace est essentiel pour l'accompagnement par les travailleurs sociaux même si ces derniers relèvent qu'une seule pièce est insuffisante au regard du nombre d'entretiens à réaliser. Dans le cadre du suivi des personnes accueillies dans les structures d'hébergement, **un projet personnalisé est formalisé**. Celui-ci sert de **feuille de route** et est régulièrement réinterrogé conjointement par le travailleur social, la personne et les éventuels partenaires.

En plus de l'accompagnement social global que le CCAS assure, les travailleurs sociaux du CCAS peuvent être également sollicités par le Conseil départemental pour mettre en œuvre **des mesures Accompagnement Social Lié au Logement** (au nombre de 14 en 2017). Ces mesures sont à durée variable en fonction de leurs objectifs. Au commencement de la mesure, un rendez-vous tripartite est organisé avec la personne, le référent du Conseil départemental et le travailleur social afin de déterminer les objectifs de la mesure et de fixer le rôle de chacun. Dans ce cadre, le travailleur social se concentre spécifiquement sur l'accompagnement au logement et non sur les autres volets de l'action sociale. Un document écrit est transmis à l'ensemble des parties. En fin de mesure, un bilan est fait. Celui-ci peut aboutir à un renouvellement de la mesure si nécessaire ou à un accompagnement social classique si la personne rencontre encore des difficultés ponctuelles.

Parmi l'équipe de 6 travailleurs sociaux, 3 travaillent spécifiquement au sein de structures gérées par le CCAS, à savoir la pension de famille et le CHRS urgence, en plus de se charger de mesures ASLL et d'accompagnements sociaux.

Détail de l'offre du parcours logement

Le parcours logement se compose de plusieurs structures et dispositifs qui vont de la veille sociale au logement autonome en passant par l'hébergement d'urgence et d'insertion ainsi que par le logement intermédiaire.

La veille sociale

Le CCAS a mis en place dès l'année 2000 **un accueil de jour** qui se situe dans la même rue que le CCAS. Celui-ci est fréquenté essentiellement par des hommes (90%) sans domicile, en situation précaire ou occupant l'une des structures gérées par le CCAS (pension de famille, CHRS, etc.).

L'accueil de jour propose une laverie ainsi que des sanitaires (douches et toilettes).

Celui-ci est ouvert en matinée et 3 travailleurs sociaux se relayent pour y faire des permanences. **Il a un rôle d'accueil avant tout mais compte étoffer son rôle d'orientation vers le CCAS.** Les travailleurs sociaux vont prochainement mettre en place une évaluation de la situation des personnes dès l'accueil de jour pour ensuite les orienter vers les futures permanences sociales du CCAS.

En complément, 2 travailleurs sociaux réalisent des **maraudes**. Les lieux de regroupement des personnes en errance sont bien identifiés par ces agents.

L'hébergement d'urgence

Deux dispositifs sont fléchés pour l'hébergement d'urgence : deux logements pour les femmes victimes de violence et un "*CHRS urgence*" qui propose dix places pour les hommes seuls. Les logements pour femmes victimes de violence ont été mis en place pour répondre à un besoin important sur le territoire¹⁰. Ces logements sont financés par le CCAS et la CAF, au titre de l'ALT. Bien que ces logements relèvent de l'urgence, les durées d'occupation peuvent s'étirer de 6 à plus de 12 mois. Le nombre de logements proposés et leur taille ne sont cependant pas adaptés aux besoins : seulement deux logements sont disponibles, ce qui ne permet pas de répondre à l'ensemble des demandes, d'autant plus qu'il s'agit de T1 qui ne sont pas entièrement adaptés aux femmes avec enfants qui auraient besoin de davantage de superficie pour bénéficier de bonnes conditions d'accueil. Le CCAS réfléchit donc à des pistes d'amélioration à ce sujet.

Le "*CHRS Urgence*" est la plus ancienne structure du parcours logement. Il accueille en moyenne 40 personnes par an et affiche un taux d'occupation de 96 %. La moyenne d'âge des résidents est de 38 ans. Ils cumulent souvent des problèmes de santé, d'isolement, d'addiction et sont généralement éloignés de l'emploi.

Au fil du temps, le "*CHRS urgence*" a évolué, tout d'abord dans son règlement. **Auparavant, les personnes devaient quitter les lieux chaque matin, ce n'est plus le cas désormais.** Les conditions d'accueil se sont nettement améliorées avec la réhabilitation du lieu en 2015. Le CHRS propose des chambres individuelles avec des espaces collectifs et un jardin : "*Pour un Centre d'Hébergement d'Urgence, c'est du 4 étoiles*" (agent du CHRS).

S'il a l'appellation CHRS urgence, **l'accompagnement qui y est proposé va bien au-delà de la mise à l'abri.** Sept agents du CCAS y travaillent : un travailleur social se charge du suivi social des résidents, deux agents tournent pour assurer la permanence de nuit, une maîtresse de maison s'occupe des courses, de la préparation des repas, de l'entretien des locaux avec les résidents et du respect du règlement et deux animateurs proposent des activités deux fois par semaine dont la

culture d'une parcelle située à la périphérie de la ville. La durée d'occupation est variable : fixée à 3 mois, elle est renouvelable une fois. Le règlement stipule que les repas sont pris en commun et qu'il faut être rentré avant 23h. Une fois par semaine, une réunion est organisée en présence du travailleur social, de la maîtresse de maison et d'une des responsables du pôle pour répartir les tâches de la semaine (courses, préparation de repas, etc.) et présenter les activités. Les agents du CHRS ont un rôle incontournable dans le parcours de soins de la personne, en les accompagnant chez le médecin. Sur les 40 personnes qui y ont été hébergées en 2016, la moitié est sortie vers un autre dispositif du parcours logement, majoritairement vers les 4 chambres ALT qui se situent au sein du bâtiment du CHRS.

Le Conseil de Vie Sociale vient de se mettre en place. Il doit amener les personnes accueillies dans la structure à être force de proposition. A son entrée la personne signe, en plus du règlement, un contrat par lequel elle s'engage sur un projet pouvant notamment porter sur les soins, la recherche d'un logement et/ou d'un travail, la gestion du budget et des dettes. Les agents du CCAS soulignent que c'est avant tout la création d'un lien de confiance avec la personne hébergée qui est recherchée.

L'hébergement d'insertion

Le CCAS a développé les places ALT qu'il propose sous deux formes : au sein du CHRS et en diffus. **Au sein de la structure CHRS Urgence, 4 places supplémentaires** sont financées au titre de l'ALT. Le CCAS et la DDCS réfléchissent à faire évoluer leur statut afin que les places soient pour une partie financées au titre de places de CHRS insertion, au regard du niveau d'accompagnement proposé. Les occupants de ces places ALT, qui proviennent du "*CHRS Urgence*", s'intègrent au fonctionnement du CHRS et participent également aux moments collectifs proposés.

En diffus, 3 logements ont été conventionnés avec les deux principaux bailleurs du département (Finistère Habitat et l'OPAC de Quimper Cornouaille). Ces logements individuels s'adressent à des publics plus autonomes que celui du CHRS et sont une passerelle pour accéder à un logement autonome.

Les logements intermédiaires

Le CCAS propose 42 places en pension de famille, réparties au sein de 24 logements. Cette pension de famille relais a la particularité d'être en partie en collectif mais également en logements diffus. Deux travailleurs sociaux, deux animateurs et un animateur technique ont un bureau d'accueil au sein de la pension de famille en collectif. Le public présente des problèmes de santé lourds, aggravés par un vieillissement prématuré. **Le CCAS est confronté à un manque de personnel médical sur la commune pour prendre en charge ces problématiques.** Aucun médecin ou psychiatre ne s'y déplace et le partenariat avec le monde hospitalier est jugé particulièrement complexe

¹⁰ En 2016, 11% des demandes que reçoit le SIAO urgence proviennent de personnes victimes de violences conjugales.

à nouer. Des infirmiers se rendent néanmoins sur place pour la remise de médicaments.

“L’une des grosses problématiques de territoire, c’est l’absence de médecins. Elle est aggravée par le fait que les médecins partant à la retraite ne sont pas remplacés. Il n’y a pas d’équipe mobile de psychiatrie précarité alors que c’est le cas sur Quimper où elle est même basée au sein du CCAS. Dès qu’il y a un besoin, l’équipe écoute dans un premier temps la personne et dans un deuxième temps l’accompagne dans son hospitalisation. Ici, il faut recréer le lien avec la psychiatrie.” (Agent du CCAS)

L’intermédiation locative

Le CCAS s’est récemment investi dans l’**intermédiation locative** pour plusieurs raisons. L’association Massé Trévidy qui proposait des mesures d’intermédiation locative fait face à des difficultés financières suite à des impayés et ne souhaite plus proposer d’intermédiation locative au public évalué en trop grande fragilité. Le CCAS de Concarneau a estimé que c’était son rôle de s’y investir également. D’autre part, le CCAS, les bailleurs (Finistère Habitat et l’OPAC de Quimper Cornouaille) et la DDCS ont conjointement pointé un besoin de transition pour les personnes sortant des structures d’hébergement et qui se dirigent vers un logement personnel.

Le CCAS a développé une intermédiation locative aboutie qui s’adresse **aux personnes jugées prioritaires au titre du DALO**. Une fois la personne en place dans son logement, un bilan est fait tous les 6 mois en présence du CCAS et du bailleur. Cela permet d’avancer en transparence avec les bailleurs et de prendre connaissance des éventuelles difficultés rencontrées par la personne. Les travailleurs sociaux accompagnent la personne sur différents axes (entretien du logement, gestion du budget, paiement des charges) en amont de la location en son nom propre. 5 mesures ont été mises en place dont 3 ont d’ores-et-déjà glissé, les personnes ayant récupéré le bail en leur nom.

Les agents du CCAS étant satisfaits du dispositif, ils espèrent convaincre les bailleurs de mettre également en place **une intermédiation locative “sortie de structures” plus aboutie** en gagnant leur confiance grâce à la sécurité que représente la sous-location du logement par le CCAS.

“Les dossiers d’intermédiation locative DALO ont bien fonctionné et ça va permettre de faire ricochet. Les bailleurs savent qu’ils ont moins de risques de passer par l’intermédiation locative que de prendre quelqu’un en sortie de structure directe. Ils savent que pendant 18 mois, ils auront le CCAS présent en plus des 6 mois d’accompagnement via le CHRS. Lorsque les personnes sont orientées vers l’intermédiation locative, c’est que la question du budget a été travaillée en amont. C’est une garantie supplémentaire donnée au bailleur. Au moins, les loyers seront payés et le CCAS travaille en plus sur le bien vivre dans le logement.” (Agent du CCAS)

Pourtant, ce dispositif expérimental financé par la

DDCS a plus de peine à aboutir. D’accord sur le principe, les bailleurs freinent à s’y investir en raison de la nature expérimentale de ces mesures. Le CCAS souhaiterait être appuyé par la DDCS pour négocier le nombre de mesures avec les bailleurs. Plus généralement, la direction du CCAS pointe la nécessité de communiquer autour du parcours logement et notamment sur l’intermédiation locative afin de favoriser son développement.

Enfin, pour les personnes qui intègrent un logement social sans passer par l’intermédiation locative, la présence et la réactivité du CCAS sont essentielles pour les bailleurs. Ceux-ci soulignent l’importance de la confiance qui s’est créée avec le CCAS. Ainsi, ils n’hésitent pas à faire appel au CCAS s’ils relèvent des difficultés rencontrées par le locataire. Si le responsable de l’OPAC souligne que le CCAS ne peut pas se porter garant du comportement de la personne et du paiement du loyer, il considère néanmoins que le CCAS doit être présent et assurer son accompagnement social si elle rencontre de nouvelles difficultés.

Bilan du parcours logement

174 personnes ont été accueillies et suivies par le CCAS en 2016 dans le cadre du parcours logement.

Le portage financier du parcours logement est assuré par la DDCS (48,5 %), la Ville/CCAS (46,1 %), l’ALT/CAF (3 %) et le Département (2,4 %).

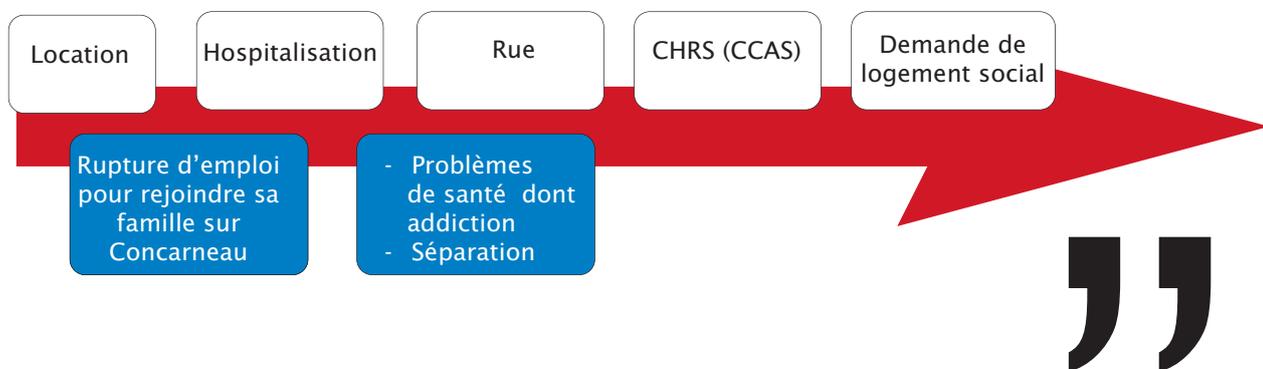
La direction du CCAS s’est récemment lancée dans le bilan du parcours logement en réalisant une évaluation des sorties et des entrées par structure, du taux d’occupation, de la provenance des usagers et une analyse financière des structures. Les agents du CCAS rencontrés soulignent que le parcours logement est un *“bel outil”* mais qu’ils manquent encore de recul pour juger de son efficacité. Certains travailleurs sociaux soulignent par ailleurs que les passerelles sont parfois difficiles à mettre en œuvre entre les dispositifs quand d’autres insistent sur la facilité du suivi des personnes au sein du parcours logement. Ils relèvent qu’une grande part de la réussite du parcours de la personne va dépendre de son orientation dès le départ. Les temps d’évaluation via le SIAO sont jugés trop restreints pour orienter les personnes de façon pertinente. Les agents du CCAS sont donc en demande d’outils pour favoriser la réorientation des personnes vers les structures ou dispositifs les plus adaptés.



Exemple de trajectoire n°1 :

Père de 3 enfants, M*** habitait à Paimpol et était suivi par un travailleur social. Pour se rapprocher de sa femme et de son dernier fils qui habitaient Concarneau, il a quitté son travail et son logement pour y déménager. Il y a rapidement fait une demande de logement social mais ses revenus ne lui permettaient pas d'y accéder. A la demande de la mère de son fils, il s'est fait hospitaliser pour suivre une cure. A sa sortie, elle n'a pas souhaité qu'il intègre le domicile. Sur les conseils du travailleur social qui le suivait à Paimpol, il s'est présenté au CHRS Urgence de Concarneau dans lequel il réside depuis plusieurs mois. Il fréquente régulièrement l'accueil de jour. Rencontrant d'importants problèmes de santé, les agents l'accompagnent dans sa démarche de soins : « Ici, je suis bien encadré, je

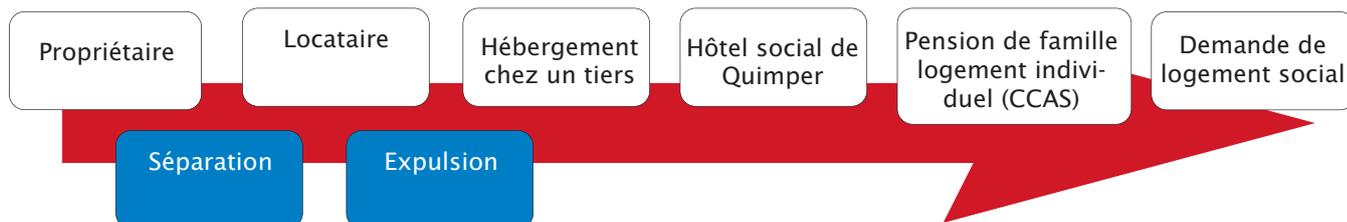
suis bien suivi dans toutes mes démarches. Si j'ai besoin d'un service, je peux aller demander, il n'y a pas de problème ». En raison de son état de santé, il ne participe pas aux activités proposées mais voit régulièrement son fils à son domicile, les agents du CHRS l'y déposant. Il a revu récemment ses critères de demande de logement social, ayant besoin d'un logement en rez-de-chaussée ou au premier étage pour pallier ses problèmes de déplacement. Son deuxième fils souhaitant vivre avec lui, il aurait besoin d'une pièce en plus. Ses revenus ayant changé, son dossier est désormais recevable pour le type de logement qu'il sollicite.



Exemple de trajectoire n°2 :

M*** était propriétaire de son logement. Suite à une séparation, il loue un logement durant 10 ans. Il ne rencontre pas de difficultés jusqu'au moment où le propriétaire du logement souhaite le récupérer pour son usage personnel. En raison des deux mois d'impayés de loyer, les propriétaires changent la serrure du logement et M*** doit déménager dans l'urgence. Il déménage grâce à l'aide d'une association et il stocke ses affaires dans un garde-meuble à Quimper. Il loge chez une connaissance et finit par se rendre à l'hôtel social de Quimper dans lequel il restera plusieurs mois. Durant cette période il est au chômage, son contact avec le travailleur social qui le suit est difficile. A l'hôtel social de Quimper, il loge dans une chambre collective (accueillant 3 ou 4 personnes).

Il subit une agression et décide de quitter les lieux pour loger chez sa sœur temporairement avant de se rendre à Concarneau pour se rapprocher de l'un de ses enfants. Il passe d'abord par le CHRS Urgence. Il en est exclu 3 jours en raison d'une violente dispute avec l'un des occupants. Il loge désormais dans un logement individuel de la pension de famille. Il est suivi par un travailleur social qui l'accompagne dans ses démarches. Il a fait une demande de logement social mais pour l'instant les propositions qu'il a reçues ne lui convenaient pas. Au RSA et proche de la retraite, le nombre de logements accessibles sont en effet limités.



IV. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

Un maillage partenarial local en cours de construction

Si des instances de coordination existent au niveau départemental comme le SIAO, elles peuvent manquer au niveau local. Le CCAS de Concarneau vient de mettre en place une instance de coordination partenariale locale qui rassemble les principaux partenaires dans le champ du logement (SIAO, DDSCS, bailleurs sociaux, Abri côtier Urgence Femmes¹¹, CCA, Ville, Conseil Départemental, Mission Locale, Fondation Massé Trévidy). Le but de cette instance sera de rassembler les acteurs locaux pour étudier les situations posant problème et y apporter des réponses. Pour cela un comité technique sera mis en place.

"Il existe un nombre important d'instances de travail dans le domaine du logement. Le sens de cette instance "parcours logement" n'est pas de se superposer à ce qui est en place mais d'intervenir à l'échelle locale, d'associer l'ensemble des partenaires concernés par cette question, de rester sur du concret, sur la situation des personnes et non sur des grands principes. Concrètement, il s'agira de répondre à des questions comme "Tel bailleur ou personne se trouve en difficultés, que fait-on ?". Cela doit nous permettre de mieux gérer ensemble les situations, notamment certaines situations complexes, que les acteurs se transmettent les uns aux autres, et de développer un travail de prévention. Le public doit être au cœur de l'organisation." (Direction du CCAS).

Cette instance pourra avoir pour objectif de limiter la saisine des instances DALO et CCAPEX par l'analyse de situations individuelles et l'apport de réponses par l'ensemble des partenaires, d'autant plus qu'une part non négligeable des personnes étant passées par les structures d'hébergement ou par les logements de transition viennent alimenter le nombre de dossiers DALO en raison de leur trop longue attente d'attribution d'un logement social. Cet état de fait souligne la nécessité d'améliorer la coordination partenariale.

Il s'agit aussi de **communiquer autour du parcours logement** et de permettre aux autres acteurs de s'y investir davantage. Une première réunion a ainsi permis de donner à voir les actions du CCAS et proposer des pistes de travail. Deux groupes de travail ont été mis en place en plus du comité technique étudiant les situations individuelles. Le premier concerne *"l'hébergement des femmes victimes de violence"*, le second sur *"les critères d'évaluation du parcours logement"*.

Améliorer la connaissance des besoins sociaux et notamment d'accès au logement

Le CCAS de Concarneau avance dans son projet de réalisation d'une Analyse des Besoins Sociaux. La démarche a été lancée avec le conseil d'administration du CCAS. Le CCAS ressent la nécessité de faire une photographie des besoins du territoire pour mieux définir les pistes d'action pertinentes notamment en lien avec le parcours logement. La question du territoire se pose dans la mesure où aujourd'hui, si le CCAS ne gère des structures que sur Concarneau, il peut être amené à prendre en charge le suivi social de ménages résidant sur les communes alentour. L'ABS serait également l'occasion de réaliser une cartographie des actions menées par les CCAS sur le territoire de l'agglomération.

CONCLUSION

Face aux besoins du territoire non couverts par d'autres acteurs, le CCAS s'est investi très fortement dans le champ de l'hébergement d'urgence et du logement de multiples façons. En plus d'assurer un accompagnement social global des personnes, l'animation de mesures ASLL et de s'impliquer dans les instances partenariales, il a développé, avec le soutien de la commune et des acteurs départementaux, un certain nombre de dispositifs et structures d'hébergement dont il a la gestion. Il souhaite aujourd'hui, à travers la mise en place du *"parcours logement"*, améliorer la fluidité du parcours des personnes hébergées. Cela a été possible grâce à une réorganisation interne du CCAS autour du parcours logement ainsi qu'à une nouvelle dynamique partenariale à l'échelle locale. Le CCAS a ainsi mis en place une instance partenariale locale qui vise à associer les partenaires dans la construction de réponses à des situations individuelles complexes. Aujourd'hui le CCAS a donc fait le choix de communiquer plus largement sur ses actions et d'y associer les partenaires locaux.

¹¹ L'abri côtier Urgence Femmes est une association du pays de Concarneau qui vient en aide aux personnes victimes de violences conjugales, physiques ou morales. Aujourd'hui, une équipe de bénévoles interviennent pour l'accueil et accompagnement de personnes victimes de violences intra-familiales en situation d'urgence et dans la durée et l'information et la prévention pour tout public.

Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale
11 rue Louise Thuliez, 75019 Paris
Tél. : 01 53 19 85 50 - Fax : 01 53 19 85 51
E-mail : contact@unccas.org
www.unccas.org
Retrouvez-nous sur  unccas et suivez-nous sur  @unccas