



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

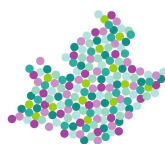
PRÉFET DE LA RÉGION
PROVENCE-ALPES
CÔTE D'AZUR

SYSTEME REGIONAL D'OBSERVATION DE L'HÉBERGEMENT ET DE L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES EN PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Mise en œuvre du premier volet

Tome 1

Version finale
23/10/2013



dros

DISPOSITIF RÉGIONAL
D'OBSERVATION SOCIALE
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Octobre 2013

TITRE DE L'ETUDE :	Système régional d'observation de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes défavorisées en Provence-Alpes-Côte d'Azur
TITRE DU DOCUMENT :	Mise en œuvre du premier volet –Tome 1
AUTEURS :	Jean-Christophe Charles Julie Bertrand
DATE :	Octobre 2013
VERSION :	3

SOMMAIRE

Introduction	3
I La démarche territoriale	5
1. Le contexte de la démarche territoriale	5
2. La méthodologie mise en œuvre	5
II La démarche dans le territoire de la métropole Nice Côte d'Azur	6
1. Le territoire et les acteurs de l'hébergement et du logement	6
1.1 Les chiffres-clés du territoire	6
1.2 Les pratiques d'observation des acteurs en matière d'hébergement et de logement	7
2. La mise en place du tableau de bord dans le territoire	7
2.1 Les données recueillies	7
3. Conclusion	8
III La démarche dans le territoire de la communauté d'agglomération de Grand Avignon	9
1. Le territoire et les acteurs de l'hébergement et du logement	9
1.1 Les découpages territoriaux utilisés	9
1.2 Les chiffres-clés du territoire	11
2. Synthèse territoriale	12
2.1 De l'hébergement	12
2.1.1 Une concentration de l'offre d'hébergement à Avignon	12
2.1.2 Les prescriptions reçues et les préconisations données par le SIAO 84	12
2.1.3 Profils des demandes et attributions	13
2.1.4 Effets de l'offre sur les délais d'attente	14
2.2 ... à l'accès au logement	14
2.2.1 Un parc locatif social et privé conséquent	14
2.2.2 La production de logements sociaux	15
2.2.3 Les logements conventionnés dans le parc privé	16
2.2.4 Logement social : profils des demandeurs et des personnes logées	16
2.2.5 Pistes d'analyses sur les profils des requérants et des attributions dans le cadre du DALO	17
2.2.6 Accès et maintien dans un logement : un soutien de plus en plus marqué	18
3. Conclusion	21
Conclusion	22
Sigles	23

Le 10 novembre 2009, Benoist APPARU, secrétaire d'État en charge du logement et de l'urbanisme, a présenté en Conseil des ministres la stratégie française de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées. Elle prolonge le Chantier national prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Son objectif, qui s'inscrit dans le cadre plus large de la réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans fixé en 2007 par le Président de la République, est de réduire significativement le nombre de personnes sans-abri.

Deux principes ont été retenus pour y parvenir :

- la mise en place d'un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement ;
- la priorité accordée à l'accès au logement des personnes, sans nécessairement passer par un hébergement.

La mise en œuvre de cette stratégie, engagée en concertation avec le monde associatif, se traduit par une véritable refondation du système français d'hébergement et d'accès au logement.

Pour accompagner la mise en place de cette stratégie, de nombreux rapports récents ont pointé la faiblesse du système d'observation et de connaissance dans ce champ, à tous les niveaux de décision, notamment au niveau régional et départemental.

Ainsi, l'amélioration du système d'observation est une priorité affichée de l'État en Paca :

- le plan d'action stratégique de l'État prévoit la création d'un observatoire de l'hébergement et de l'accès au logement
- la synthèse régionale des Plans Départementaux de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'insertion prévoit également une action d'amélioration du système d'observation de la demande et de l'offre dans ce domaine.

Dans ce contexte, en février 2011, la DRJSCS, en lien avec la DREAL, a confié au Dispositif régional d'observation sociale une mission de préfiguration d'un système régional d'observation de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes défavorisées.

L'objectif de la mission de préfiguration était de dresser un état des lieux des données disponibles, de recueillir les besoins d'observation des partenaires, de proposer un tableau de bord d'indicateurs et d'effectuer des propositions sur le fonctionnement et la gouvernance de cet « observatoire ». Les partenaires de l'étude de préfiguration ont convenu que le futur système d'observation de l'hébergement et de l'accès au logement ne doit pas reposer uniquement sur la mise à jour d'un tableau de bord dressant le constat des évolutions d'une année sur l'autre. Les indicateurs à retenir dans le tableau de bord doivent aussi permettre une analyse quantitative et qualitative plus fine de la situation.

Parmi les conclusions de cette mission, achevée en octobre 2011 par la remise d'un rapport, figurent les constats suivants :

- 33 indicateurs ont pu être retenus comme étant particulièrement pertinents, dont la moitié seulement sont aujourd'hui disponibles ;
- certains indicateurs méritent d'être affinés avec le concours des acteurs locaux, notamment pour les sources de données en cours de construction (SIAO et numéro unique) ;
- le croisement des données provenant de champs différents (logement / hébergement) est apparu pertinent pour l'ensemble des partenaires associés au projet, avec des potentialités d'analyse et d'exploitation soulignées ;
- certains pré-requis sont nécessaires pour la construction du tableau de bord proposé par la mission, notamment la finalisation et l'opérationnalité du numéro unique et des SIAO ;
- la définition des circuits de collecte et d'échanges des données indispensables à la mise en œuvre du système d'observation nécessitent une évaluation précise de la charge de travail induite pour les détenteurs de données.

La mise en œuvre du premier volet du système d'observation

La dynamique partenariale engagée dans le cadre de la préfiguration est un atout pour la mise en place d'un système d'observation régional et doit être poursuivie.

La mise en œuvre de ce premier volet passe par deux démarches complémentaires :

- **Un test de collecte et d'analyse sur l'ensemble des données disponibles à une échelle territoriale fine.** Les territoires retenus sont la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon et la métropole Nice Côte d'Azur.

Le tome 1 de ce rapport s'inscrit dans cette démarche.

- **Une synthèse sur le fonctionnement des SIAO de la région et l'analyse des données produites par ces structures** dont le rôle d'observatoire social a été rappelé par le rapport de l'IGAS et la circulaire de M. Apparou. (cf tome 2 de ce rapport).

I LA DÉMARCHE TERRITORIALE

RECUEIL ET ANALYSE DES DONNÉES DISPONIBLES EN CONCERTATION AVEC LES ACTEURS LOCAUX

1. LE CONTEXTE DE LA DÉMARCHE TERRITORIALE

Suite à l'étude de préfiguration réalisée en 2011, les enjeux de la mise en place d'un système régional d'observation de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes défavorisées sont :

- l'accompagnement des politiques territorialisées de l'habitat ;
- l'amélioration de la connaissance pour analyser les difficultés d'accéder au logement ordinaire.

Ce système d'observation doit permettre à terme :

- de **centraliser les connaissances** sur les publics (leurs parcours, leurs besoins en termes d'accompagnement social et d'habitat) et sur l'offre existante ;
- de **construire des diagnostics territorialisés**, profitant de l'expertise des acteurs locaux, en visant notamment leurs contributions qualitatives sur la spécificité des contextes locaux et des publics accueillis et de possibles préconisations d'amélioration des politiques ;
- de **capitaliser les études ponctuelles** menées par les différentes institutions et de constituer un lieu de rassemblement des bases de données pérennes, suivies dans le temps ;
- de **constituer un lieu partenarial**, ouvert aux acteurs associatifs et aux collectivités locales, de mise en débat des données et des analyses.

2. LA MÉTHODOLOGIE MISE EN ŒUVRE

À partir du tableau de bord proposé lors de l'étude de préfiguration, la DRJSCS et la DREAL ont confié au Dros une démarche de test sur deux territoires.

En effet, en l'absence de données homogènes issues du SI SIAO/Progdis (pour le volet hébergement) et du Numéro Unique (pour le volet logement), l'objectif de ce « test territorial » est de recueillir des données issues de démarches d'observation locales. Il est important de noter que ces données ne sont donc pas disponibles sous la même forme et avec la même exhaustivité dans l'ensemble du territoire régional.

Les territoires retenus par la DRJSCS et la DREAL sont :

- la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon
- la Métropole Nice Côte d'Azur.

Dans chaque territoire, un groupe de travail technique, piloté par le Dros, a été mis en place et s'est réuni à plusieurs reprises. Les acteurs suivants ont été sollicités :

- l'agglomération (Grand Avignon/Nice Côte d'Azur) ;
- la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS 84 et DDCS 06) ;
- la Direction départementale des territoires (DDT 84 et DDT 06) ;
- le Conseil général du Vaucluse et le Conseil général des Alpes-Maritimes ;
- la Caisse d'Allocations Familiales du Vaucluse et la Caisse d'Allocations Familiales des Alpes-Maritimes ;
- le SIAO 84 et le SIAO 06 ;
- l'Agence d'Urbanisme (pour le territoire de Nice Côte d'Azur).

Cette démarche territoriale s'articule autour :

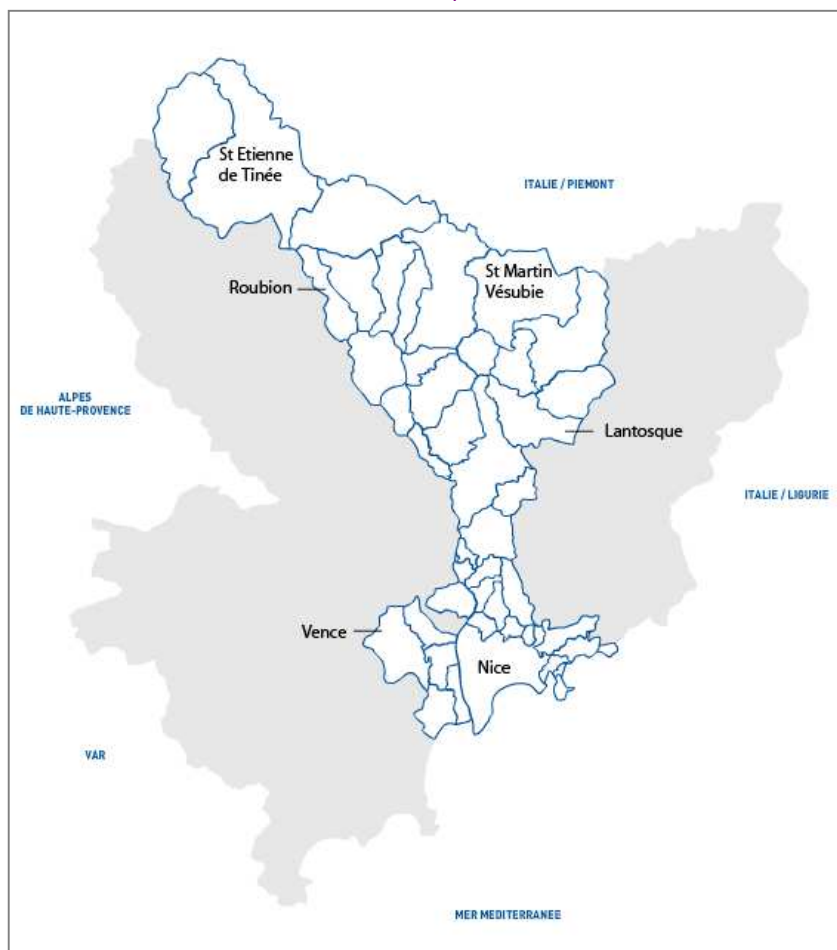
- d'un travail d'expertise avec les acteurs locaux sur le tableau de bord afin de choisir et d'affiner les indicateurs à retenir pour une synthèse à une échelle territoriale fine (EPCI) ;
- d'un recueil des données disponibles ;
- de l'analyse des données en concertation avec les acteurs locaux en vue d'un diagnostic territorial partagé.

II LA DÉMARCHE DANS LE TERRITOIRE DE LA MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR

1. LE TERRITOIRE ET LES ACTEURS DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT

1.1 Les chiffres-clés du territoire

Illustration 1 : Les communes de la métropole Nice-Côte d'Azur



Source : site internet NCA

La métropole Nice-Côte d'Azur regroupe 46 communes, avec une population de 550 000 habitants et 220 000 emplois. Le territoire se caractérise par une croissance démographique forte et un étalement urbain important.

1.2 Les pratiques d'observation des acteurs en matière d'hébergement et de logement

Volet hébergement

Le SIAO recoit et traite les demandes concernant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les places de stabilisation, les maisons relais, mais ne dispose pas de données sur les places en foyers de jeunes travailleurs, foyers de travailleurs migrants et résidences sociales, ni tout ce qui concerne le logement adapté ou l'intermédiation locative (qui est géré par l'équipe mutualisée logement).

Le SIAO fonctionne sur la base de dossiers papier, car les prescripteurs n'utilisent pas le logiciel Progdis. Un système de tableaux Excel permet l'obtention de quelques statistiques sur les demandeurs.

Volet logement

La DDTM06 et la DDCS06 ont mis en place un tableau de bord commun qui contient des statistiques sur le parc privé et public et le DALO. Le suivi des données DALO et DAHO se fait par Comdalo, qui est à jour à 95 %.

En revanche, les données du « numéro unique » ne sont pas fiabilisées, car le premier bailleur, CAH, a environ 8 mois de retard pour l'enregistrement.

Dans le cadre du PDALPD, la Caf06 a animé un atelier sur la mise en place d'un observatoire de la demande de logement social, qui n'a jamais vu le jour faute de financement.

Une convention d'échanges de données sociales à l'échelle des territoires CUCS entre la Caf06 et la Métropole est prévue, dans la perspective de la création d'un observatoire social.

Au sein de l'Agence de l'Urbanisme, un observatoire du logement est en place, avec des données départementales de source Caf et DDTM sur l'ensemble du parc (public et privé).

2. LA MISE EN PLACE DU TABLEAU DE BORD DANS LE TERRITOIRE

2.1 Les données recueillies

Volet hébergement

Le SIAO06 réalise un rapport d'activité. Celui-ci permet d'avoir quelques informations sur le nombre de demandes d'hébergement et de logement temporaire, et le profil des demandeurs.

Cependant plusieurs indicateurs retenus dans le tableau de bord ne peuvent à ce jour être renseignés :

- la capacité d'accueil et le taux d'occupation par type de structure
- la situation résidentielle du demandeur
- le motif de la demande
- les délais d'attente, les durées de séjour
- les sorties du dispositif

Volet logement

Le tableau de bord DDTM/DDCS fournit des données sur l'offre de logements (production de logements sociaux et de logements privés conventionnés Anah) ainsi que sur l'activité des commissions DALO/DAHO.

Concernant la demande de logement social (nombre de demandes, d'attributions, profils des demandeurs...) aucune donnée n'est disponible.

3. CONCLUSION

A l'heure actuelle, les systèmes d'information SI SIAO/Prodis et Numéro Unique n'étant pas opérationnels, la mise en œuvre d'un système d'observation de l'hébergement et du logement devrait pouvoir s'appuyer sur des démarches locales concernant la connaissance du dispositif d'hébergement, de la demande de logement social...

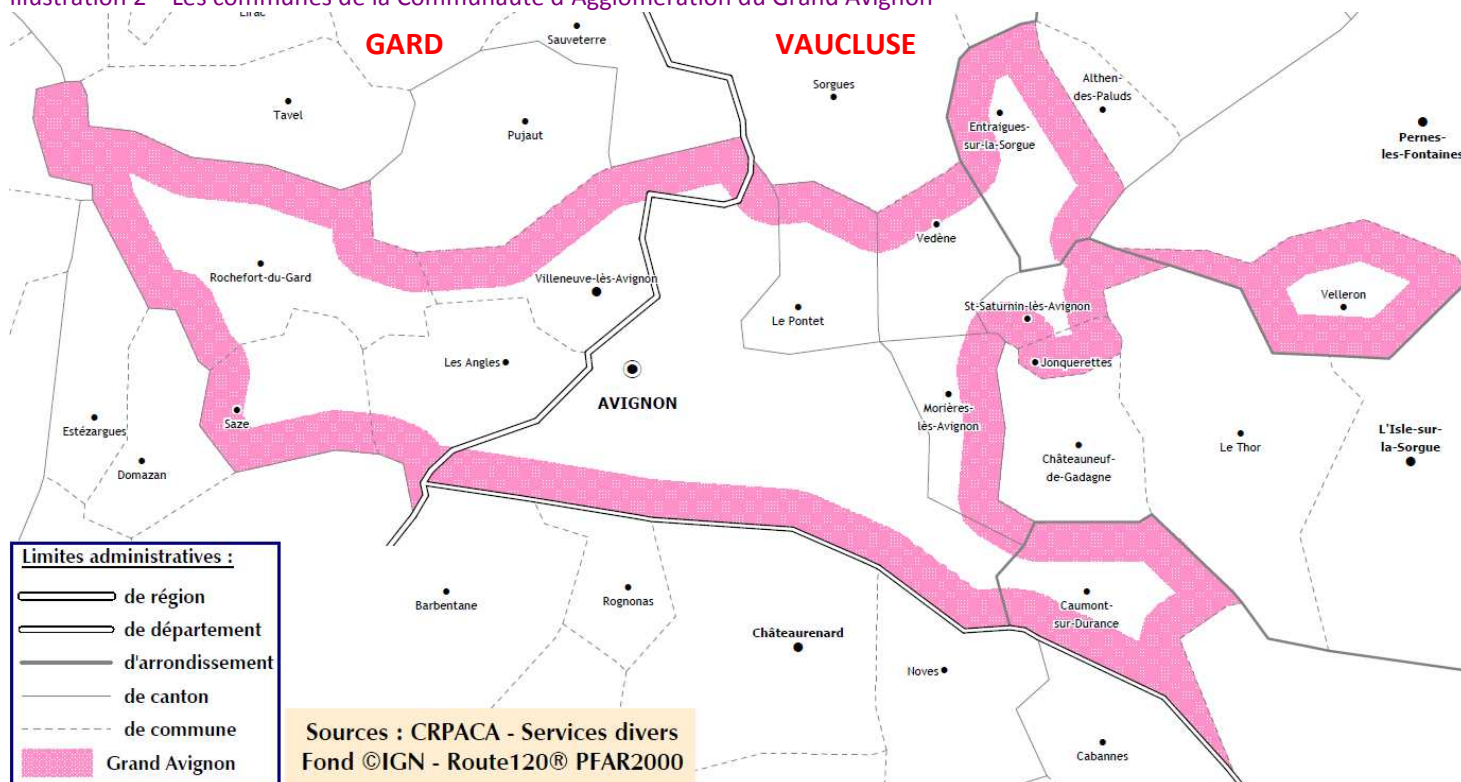
Dans le territoire de la métropole Nice-Côte d'Azur, en l'absence d'initiatives locales d'observation, la plupart des indicateurs retenus pour le tableau de bord n'ont pu être renseignés. La démarche n'a donc pu aboutir à une analyse territoriale.

III LA DÉMARCHE DANS LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE GRAND AVIGNON

1. LE TERRITOIRE ET LES ACTEURS DE L'HEBERGEMENT ET DU LOGEMENT

1.1 Les découpages territoriaux utilisés

Illustration 2 – Les communes de la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon



La Communauté d'Agglomération (CA) du Grand Avignon est composée de 13 communes situées dans deux départements de deux régions différentes : le Gard dans le Languedoc-Roussillon (4 communes) et le Vaucluse dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (9 communes). Les analyses de ce rapport portent sur la seule partie vauclusienne de la Communauté d'Agglomération.

Illustration 3 – Données de cadrage

Communes	Code Insee	Population légale 2010	Répartition de la population (en %)	
			CA GA, partie vauclusienne	CA GA
Avignon	84007	91 657	61,4	50,9
Caumont-sur-Durance	84034	4 722	3,2	2,6
Entraigues-sur-la-Sorgue	84043	7 918	5,3	4,4
Jonquerettes	84055	1 381	0,9	0,8
Morières-lès-Avignon	84081	7 821	5,2	4,3
Le Pontet	84092	16 930	11,3	9,4
Saint-Saturnin-lès-Avignon	84119	4 979	3,3	2,8
Vedène	84141	10 905	7,3	6,1
Velleron	84142	2 997	2,0	1,7
Total CA GA - Paca		149 310	100,0	83,0
Les Angles	30011	8 455	--	4,7
Rochefort-du-Gard	30217	7 436	--	4,1
Saze	30315	1 876	--	1,0
Villeneuve-lès-Avignon	30351	12 872	--	7,2
Total CA GA		179 949	--	100,0

Note de lecture : La commune d'Avignon concentre 61,4 % de la population totale de la Communauté d'Agglomération (CA) du Grand Avignon, partie vauclusienne, et 50,9 % de la CA totale (y compris la partie gardoise). La partie vauclusienne représente 83 % de la population de l'ensemble de la CA.

Source : Insee (Recensement de la population 2010)

Illustration 4 – Le découpage territorial du SIAO 84



Source : SIAO 84

Le SIAO a été divisé en 4 Commissions Territoriales d'orientation afin d'optimiser la couverture du territoire. Ce découpage reprend celui des Unités Territoriales :

- Grand Avignon ;
- Haut Vaucluse ;
- Carpentras ;
- Sud Vaucluse.

La Commission Territoriale (CT) d'orientation du Grand Avignon ne recoupe pas exactement le découpage de la CA du Grand Avignon, l'Unité Territoriale ne comportant que 3 communes : Avignon, Le Pontet et Morières-lès-Avignon.

1.2 Les chiffres-clés du territoire

La Communauté d'Agglomération du Grand Avignon se caractérise par un poids important de la commune d'Avignon, qui concentre 60 % de la population et 75 % des emplois. Entre 1968 et 2009, la population a augmenté de 35 % dans la communauté d'agglomération, contre 53 % dans le Vaucluse et 48 % en Paca¹. Dans la seule commune d'Avignon, cette augmentation n'a été que de 4 %.

Illustration 5 – Éléments de contexte : population totale et bénéficiaires de prestations Caf (au 31 décembre 2012)

	Population 2010	Part de la population vivant dans un foyer allocataire Caf	Part de la population vivant dans un foyer allocataire Caf à bas revenus*	Part de la population vivant dans le parc privé dans un foyer bénéficiaire d'une aide au logement	Part de la population vivant dans le parc social dans un foyer bénéficiaire d'une aide au logement
	en effectif	en %	en %	en %	en %
Avignon	91 657	58,4	28,6	15,3	21,6
CA du Grand Avignon	149 310	53,3	22,7	12,7	15,7
Vaucluse	543 105	47,4	17,3	11,7	8,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 899 155	45,8	16,1	11,5	6,8
France métropolitaine	62 765 235	46,7	13,7	8,4	8,0

Source : Caf – Insee (ELP 2010) – traitement Dros

* Foyer dont le revenu avant impôts (y.c. prestations sociales) est inférieur au seuil de bas revenus. Ce seuil est fixé à 60 % du revenu fiscal médian déclaré aux impôts, soit 1 001 € par mois et par unité de consommation en 2012

Illustration 6 – Éléments de contexte : imposition et revenus en 2010

	Part des ménages fiscaux imposés	Médiane des revenus par UC*	Rapport interdéciles par UC**
	en %	en €	
Avignon	47,7	14 143,0	12,7
CA du Grand Avignon	54,6	17 259,0	8,0
Vaucluse	52,7	16 966,0	6,6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	57,6	18 636,0	6,7
France métropolitaine	58,4	18 749,0	5,6

Source : Insee, RFLM 2010

* La médiane des revenus est le revenu fiscal déclaré qui sépare la population en 2 parties égales. Ainsi, à Avignon, 50 % des ménages fiscaux déclarent moins de 14 143 €, et 50 % déclarent plus.

** Le rapport interdéciles mesure les écarts de revenus, en rapportant celui des 10 % les plus élevés à celui des 10 % les plus faibles. Pour Avignon, le revenu fiscal des 10 % les plus aisés est 12 fois supérieur au revenu fiscal des 10 % les plus pauvres.

La situation sociale de la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon est particulièrement dégradée (cf. Illustration 5) :

- 22,7 % de la population du Grand Avignon vit dans un foyer à bas revenus (dont les ressources sont inférieures à 1 001 €), soit près de 6 points de plus que dans le Vaucluse, département le plus touché en Paca ;
- plus d'une personne sur 2 bénéficie d'une aide versée par la Caf ;
- près de 16 % de la population vit dans le parc social et bénéficie d'une aide au logement, contre 8 % de la population vauclusienne (plus de 21 % pour la seule commune d'Avignon).

Au sein de la communauté d'agglomération, la commune d'Avignon est fortement touchée par la pauvreté (cf. Illustration 6), ce qui peut expliquer que l'offre d'hébergement et de logement social soit principalement concentrée dans cette commune (cf. Illustration 7).

¹ Paca est l'une des régions les plus dynamiques (la population a augmenté de 26 % en France sur la même période)

2. SYNTHÈSE TERRITORIALE

2.1 De l'hébergement ...

2.1.1 Une concentration de l'offre d'hébergement à Avignon

En 2012, la capacité d'accueil de la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon s'élève à 447 places, tous types d'accueil confondus. Cela représente près de 70 % de l'offre du département. Au sein de la communauté d'agglomération, les CHRS et les CADA sont situés à Avignon, tandis que les résidences sociales se trouvent dans la commune du Pontet.

Illustration 7 – Capacité d'accueil en hébergement et logement adapté en 2012

	Avignon	CA du Grand Avignon	Vaucluse	Paca
Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS)	164	164	245	3 821
Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA)	50	50	50	1 380
Autres centres d'accueil et d'hébergement			50	939
Maisons relais			70	619
Résidences sociales		233	233	11 377
Total	214	447	648	18 136
Taux d'équipement en places d'hébergement pour 1 000 habitants	1,8	1,1	0,5	0,8

Source : DRJSCS (Finiss) – Insee (ELP 2010) – traitement Dros

Le taux d'équipement en places d'hébergement est particulièrement élevé à Avignon, avec 1,8 places pour 1 000 habitants, contre 0,5 place pour 1 000 habitants dans le Vaucluse (0,8 place en Paca) (cf. Illustration 7).

Les CHRS accueillent principalement des personnes seules. Dans la communauté d'agglomération, il s'agit majoritairement d'hommes seuls.

2.1.2 Les prescriptions reçues et les préconisations données par le SIAO 84

Les données transmises par le SIAO permettent d'avoir des informations sur les demandes, les attributions, ainsi que les délais d'attente².

Fonctionnement d'une commission SIAO :

Le fonctionnement d'une commission est le suivant : une personne se rapproche d'un prescripteur et lui expose sa situation et ses besoins. Celui-ci se met en relation avec la commission adéquate et effectue ce qui est appelé une "prescription" (ou demande). La commission ainsi saisie valide, refuse ou met en attente cette prescription, puis propose une orientation vers une structure, appelée "préconisation". Le prescripteur en informe la personne, qui peut donner suite à cette préconisation ou la refuser, mais la structure a également la possibilité de refuser l'entrée de la personne, pour des raisons de manque de place, de budget, ou d'inadaptation de la structure à la situation de la personne (familiale, physique, mentale, ...). Les étapes sont donc les suivantes : demande (prescription) → avis de la commission → préconisation → entrée en structure ou refus.

En 2012, la Commission Territoriale (CT) du Grand Avignon a reçu 489 demandes (806 dans le département). Plus de 60 % de ces demandes concernent des orientations vers l'hébergement (ce qui s'explique par la structure de l'offre). Parmi l'ensemble des demandes (hébergement, logement adapté, logement ordinaire), 8 sur 10 sont validées ou mises en attente.

Les préconisations des commissions recouvrent largement les demandes des prescripteurs. En effet, plus de 90 % des prescriptions ont la même orientation que les préconisations. Suite à ces préconisations, plus de la moitié des demandeurs intègrent une structure, tous types confondus (229

² Plusieurs indicateurs retenus dans le tableau de bord ne peuvent à ce jour être renseignés : le taux d'occupation par type de structure ; le motif de la demande ; les durées de séjour

personnes pour la CT du Grand Avignon, 418 pour le Vaucluse). Concernant ceux qui n'intègrent pas de structure, il s'agit dans 25 % des cas d'un refus de la personne elle-même. Enfin, plus de la moitié des préconisations vers le logement ordinaire sont sans suite.

2.1.3 Profils des demandes et attributions

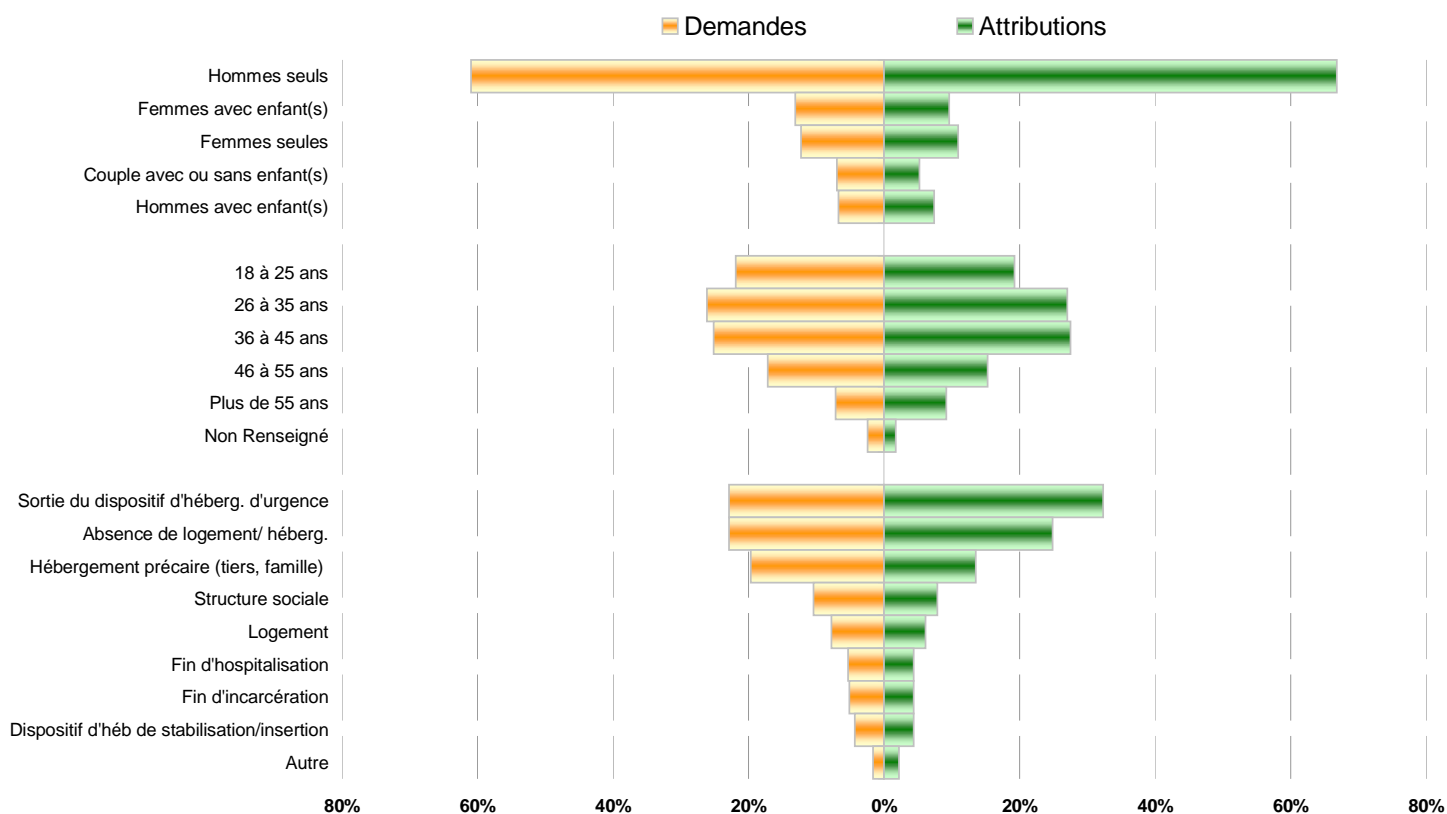
Les données SIAO apportent des informations sur le profil (situation familiale, âge, taille du ménage et situation résidentielle au moment de la demande) des personnes effectuant une demande ainsi que celles qui intègrent une structure.

Les demandes d'hébergement et de logement (adapté et ordinaire) ne correspondent pas toujours aux besoins. Pour un besoin donné, si l'offre n'existe pas dans le territoire concerné, alors la demande peut ne pas aller jusqu'en commission : soit elle passera dans un autre territoire où une palce dans une structure adaptée est disponible, soit la personne sera contrainte de modifier sa demande pour que le prescripteur amène son dossier en commission. Une enquête qualitative pourrait permettre de mieux appréhender les besoins réels.

La proportion d'hommes seuls est importante dans les demandes (60 %) et dans les attributions (67 %). Parmi l'ensemble des demandeurs, 73 % sont isolés et 20 % sont des monoparents. Si les femmes sont plus nombreuses parmi les monoparents, elles ne représentent que 17 % des personnes isolées. (cf. Illustration 8)

Les demandeurs, comme les personnes qui intègrent une structure, sont principalement âgés de 26 à 45 ans. Enfin, concernant la situation résidentielle au moment de la demande, ce sont notamment les personnes en situation d'urgence qui demandent et entrent dans une structure (46 % des demandes et 57 % des attributions pour les situations de sortie d'hébergement d'urgence et de sans-abri).

Illustration 8 – Répartition des demandes et des attributions selon les profils (situation familiale, âge, situation résidentielle) en 2012 pour la Commission Territoriale du Grand Avignon *



Source : SIAO 84 - 2012

* Sont représentées ici les 489 demandes (à gauche) et les 229 attributions (à droite) pour chaque critère (âge, situation familiale et résidentielle)

Une autre approche consiste à regarder pour chaque profil (femme seule, homme avec enfant(s), etc.), le nombre de personnes ayant intégré une structure par rapport au nombre de personnes ayant fait une demande. Cela permet de nuancer l'effet de l'offre, de relativiser et de compléter les conclusions ci-dessus.

Ainsi, dans le Vaucluse, 1 femme sur 2 se voit attribuer une place dans une structure contre 38 % pour la Commission Territoriale (CT) du Grand Avignon. Pour les hommes, cette part est respectivement de 54 % et 51 %, ce qui signifie que dans le Vaucluse, la proportion des demandeurs hommes qui intègrent une structure est la même que celle des femmes, bien qu'ils soient plus nombreux à faire une demande.

Dans le Vaucluse, 75 % des demandeurs en situation de sortie d'hébergement d'urgence intègrent une structure, contre 67 % pour la CT du Grand Avignon. Pour les sans-abri, cette proportion s'élève à un peu plus de la moitié quel que soit le territoire.

2.1.4 Effets de l'offre sur les délais d'attente

Illustration 9 – Délai d'attente entre la demande et l'entrée dans une structure en jours en 2012

	Commission Territoriale du Grand Avignon	Vaucluse
	<i>en jours</i>	<i>en jours</i>
CHRS collectifs	17,5	18,4
CHRS éclatés	40,4	49,4
Autres types d'hébergement	15,7	35,8
Logement adapté	24,4	27,5
Logement ordinaire	15	46

Source : SIAO 84 - 2012

Les caractéristiques de l'offre d'hébergement ont également des conséquences sur les délais d'attente entre la demande et l'admission dans une structure. Les CHRS collectifs accueillent quasi exclusivement des personnes seules (90 %), alors que les CHRS éclatés sont plutôt spécialisés dans l'accueil des familles.

Ainsi, le délai d'attente moyen pour les CHRS collectifs s'élève à 17 jours pour la CT du Grand Avignon, contre 40 jours pour les CHRS éclatés. Cet écart s'explique par une offre plus importante en CHRS collectifs, et par une rotation moins importante dans les CHRS éclatés (il est plus difficile de trouver une solution de logement pour une famille que pour une personne seule). (cf. Illustration 9)

Les délais d'attente sont plus courts dans le Grand Avignon que dans le Vaucluse, notamment en raison d'un taux d'équipement plus important.

2.2 ... à l'accès au logement

2.2.1 Un parc locatif social et privé conséquent

En 2012, le parc locatif social représente 25 % des résidences principales de la communauté d'agglomération (31 % pour Avignon). La région et le département de Vaucluse ont un taux de parc locatif social faible (moins de 14 %). Cela se traduit par une plus forte mobilité dans le territoire du Grand Avignon, ainsi qu'un loyer moyen légèrement plus faible. Dans la communauté d'agglomération comme à Avignon, 9 % des logements ont connu un renouvellement de leur locataire en 2012, contre un peu moins de 8 % dans le vaucluse et en Paca (cf. Illustration 10).

La part du parc locatif privé est plus importante dans la communauté d'agglomération que dans le département (30 % contre 29 %), et atteint 34 % à Avignon.

Tous types confondus, le parc locatif représente 55 % des résidences principales de la communauté d'agglomération (65 % pour Avignon). Ce taux est de 10 points supérieur à celui du département et de la région. Les situations de pauvreté plus fréquentes que dans le reste du département peuvent expliquer ce constat (cf. Illustrations 4 et 5).

Illustration 10 – Le parc de logement (social et privé) en 2012 par territoire

	Nb résidences principales	Taux parc locatif social	Taux mobilité	Loyer moyen par m ² (parc public)	Taux parc locatif privé	Loyer moyen par m ² (parc privé)
	<i>en effectif</i>	<i>en %</i>	<i>en %</i>	<i>en €/m²</i>	<i>en %</i>	<i>en €/m²</i>
Avignon	41 859	31,3	9,0	5,4	34,1	9,9
CA Grand Avignon	64 563	25,3	9,0	5,5	30,4	10,0
Vaucluse	230 241	13,7	7,6	5,6	29,4	8,9
Paca	2 146 923	13,3	7,6	5,6	30,4	10,9

Source : Insee (RP2009) – Dreal (RPLS 2012) – Caf – traitement Dros

Loyer moyen par m² dans le parc privé :

Ce loyer est approché grâce aux données des Caf, dans le cadre d'un rapprochement avec les Dreal relatif à la mise en place d'un observatoire des loyers. Bien que non exhaustif, l'intérêt est de pouvoir disposer de cette information à une échelle territoriale plus fine.

Le champ porte sur les bénéficiaires d'une aide au logement. Seulement, il s'agit le plus souvent de personnes ayant des ressources relativement faibles, résidant dans un parc constitué de logements plus petits, à loyer plus faibles. Les montants moyens y sont vraisemblablement légèrement minorés.

Ainsi, les données présentées ici portent sur un peu plus de 36 % du parc locatif privé.

2.2.2 La production de logements sociaux

Le parc social se compose de 3 types de logements, distingués selon les prêts et subventions accordés :

- les logements dits très sociaux (PLAI – prêt locatif aidé d'intégration) ;
- les logements sociaux (PLUS – prêt locatif à usage social) ;
- les logements dits modestes (PLS – prêt locatif social).

Les avantages accordés aux bailleurs sont soumis à conditions, notamment le plafonnement des loyers et des ressources des locataires selon le type de prêt accordé (cf. Illustration 11).

Illustration 11 – Plafond de ressources selon la situation familiale du locataire et selon le type de logement au 1^{er} janvier 2013

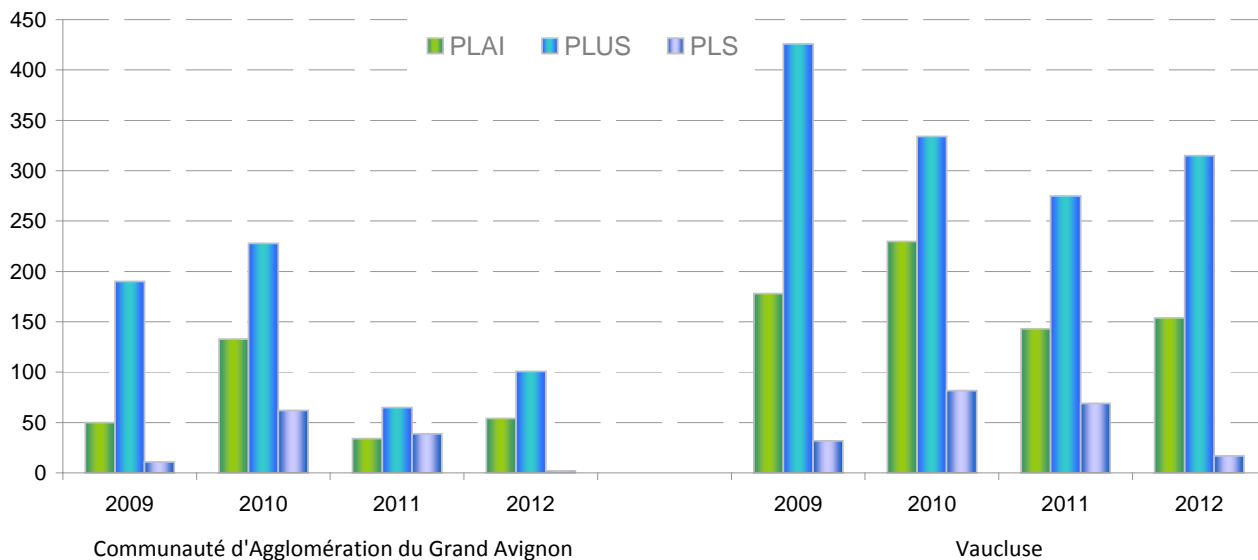
	Individu	Couple	Famille
PLAI	10 908 €	15 894 €	21 266 €
PLUS	19 834 €	26 487 €	38 454 €
PLS	25 784 €	34 433 €	49 990 €

Source : Arrêté du 28 décembre 2012 modifiant l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif.

Note : les plafonds affichés pour les couples excluent les jeunes ménages (couples sans personne à charge dont la somme des âges est, au plus, égale à 55 ans).

Entre 2009 et 2010, le nombre de logements sociaux financés, tous types confondus, a augmenté plus fortement dans la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon que dans le département du Vaucluse (respectivement + 68 % et + 1,6 %). La proportion de financements PLAI a été plus importante du fait d'un changement dans les recommandations du ministère : le financement de ces logements, initialement plafonné à 20 % de l'ensemble PLAI/PLUS, est passé en 2010 à 30/35 %. En revanche, la baisse enregistrée l'année suivante a été plus prononcée sur la communauté d'agglomération (- 67 % contre - 24 %) (cf. Illustration 12).

Illustration 12 – Les financements de logements sociaux entre 2009 et 2012 dans la CA du GA et dans le Vaucluse



Source : Observatoire DDT84

2.2.3 Les logements conventionnés dans le parc privé

Les logements du parc privé peuvent faire l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Deux types de conventions existent (avec ou sans travaux), pouvant être conclues suivant trois niveaux de loyers différents (très social, social, intermédiaire). Les plafonds de ressources des locataires, associés à ces niveaux de loyers, sont similaires à ceux du parc social³ (cf. Illustration 11). Comme pour les logements sociaux, le nombre de logements conventionnés par l'Anah a diminué entre 2010 et 2012. Différents éléments permettent d'expliquer ce constat :

- la réforme du régime des aides de l'Anah a mis fin au "guichet ouvert" et impose des procédures et des constats en amont du conventionnement, privilégiant les situations d'habitat dégradé ou très dégradé au détriment des travaux liés à des dégradations faibles ;
- les incertitudes liées à l'avenir pour les propriétaires bailleurs peuvent être source d'hésitation quant au conventionnement de leur logement, notamment en social et très social ;
- la diminution des taux de prise en charge globaux, notamment de la part des collectivités.

2.2.4 Logement social : profils des demandeurs et des personnes logées

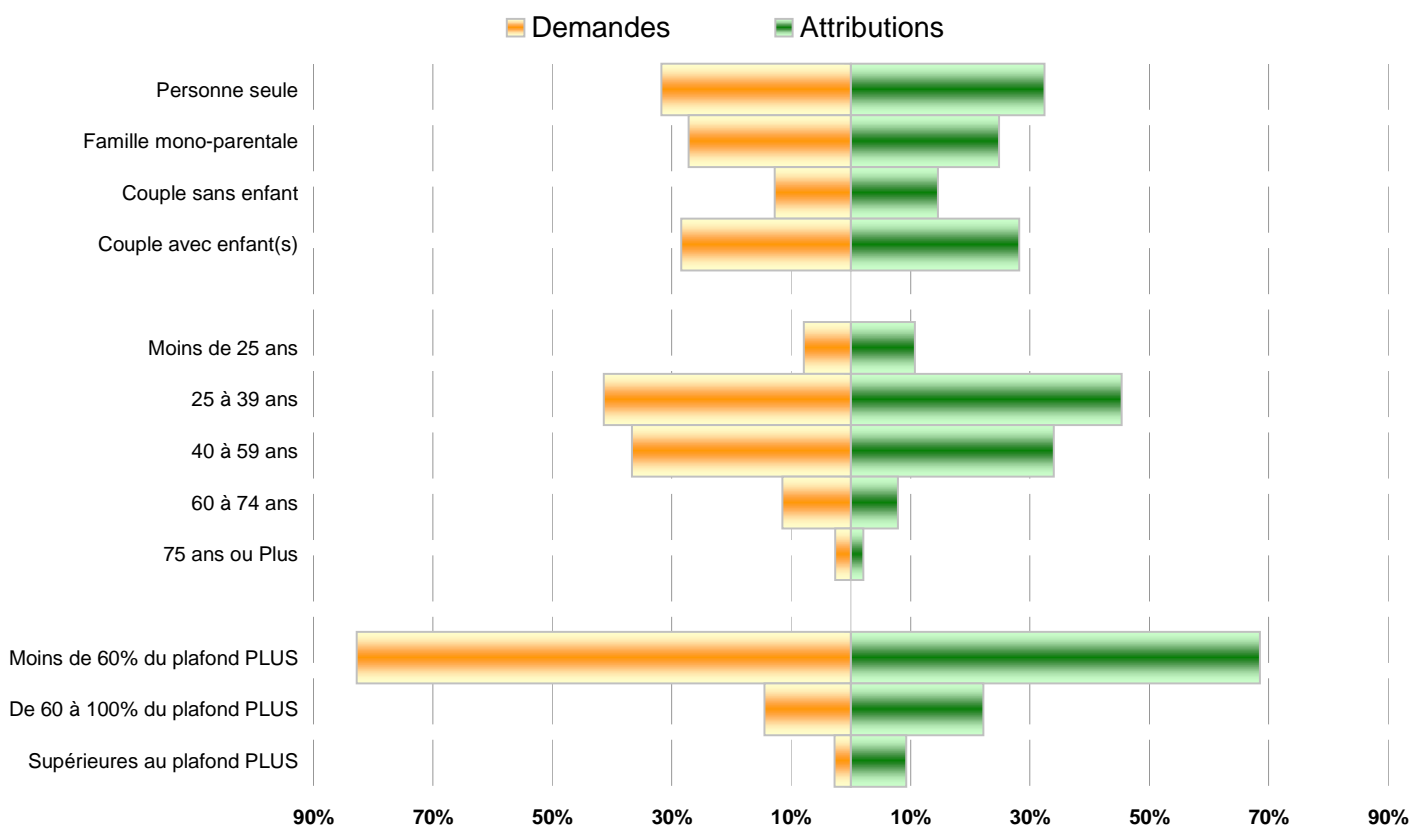
Le système d'information Numéro Unique n'étant pas encore opérationnel, les données concernant les demandes et les attributions de logements sociaux reposent sur l'observatoire de la demande locative sociale de la DDT84. Les demandes s'expriment quasi exclusivement dans les communes disposant d'un parc social⁴. L'observatoire n'a pu recueillir ces informations auprès de l'ensemble des bailleurs sociaux : les données couvrent 83 % de l'ensemble du parc social dans la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon et 87 % dans le Vaucluse.

³ A l'exception des loyers intermédiaires dont le plafond de ressources est plus élevé que celui des logements PLS

⁴ En l'absence de données concernant les attributions en 2011, l'analyse porte ici sur l'année 2010

En 2010, 6 431 demandes ont été enregistrées dans la CA du Grand Avignon, et 11 917 dans le Vaucluse. Parmi ces demandeurs, 17 % se sont vus attribuer un logement social (soit 1 112 pour la CA du GA et 2 053 pour le Vaucluse). Les profils des demandeurs dans la communauté d'agglomération et le Vaucluse étant similaires, seuls les chiffres concernant le Grand Avignon seront présentés ici.

Illustration 13 – Répartition des demandes et des attributions selon les profils (situation familiale, âge, ressources déclarées) en 2010 pour la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon



Source : Observatoire départemental de la demande locative sociale – DDT84

Parmi les demandeurs et les attributaires, plus de 30 % sont des personnes seules et plus de 10 % sont des couples sans enfant. Les personnes âgées de 25 à 59 ans sont majoritaires (un peu moins de 80 %). Seuls 8 % des demandeurs ont moins de 25 ans alors qu'ils représentent plus de 20 % des demandes d'hébergement. Les personnes éligibles aux logements PLAI (ressources inférieures à 60 % du plafond PLUS) sont largement représentées parmi les demandeurs (plus de 80 %) ainsi que parmi les attributaires (près de 70 %) (cf. Illustration 13). L'écart observé entre ces deux niveaux peut s'expliquer en partie par la part plus faible de logements PLAI dans le parc social.

La principale raison des demandes est l'inadaptation du logement actuel (plus de 40 %). Le tiers des demandes est effectué suite à un changement de situation personnelle ou professionnelle, à des difficultés liées à l'environnement ou au voisinage, ou par des personnes sans logement ou hébergées en logement temporaire.

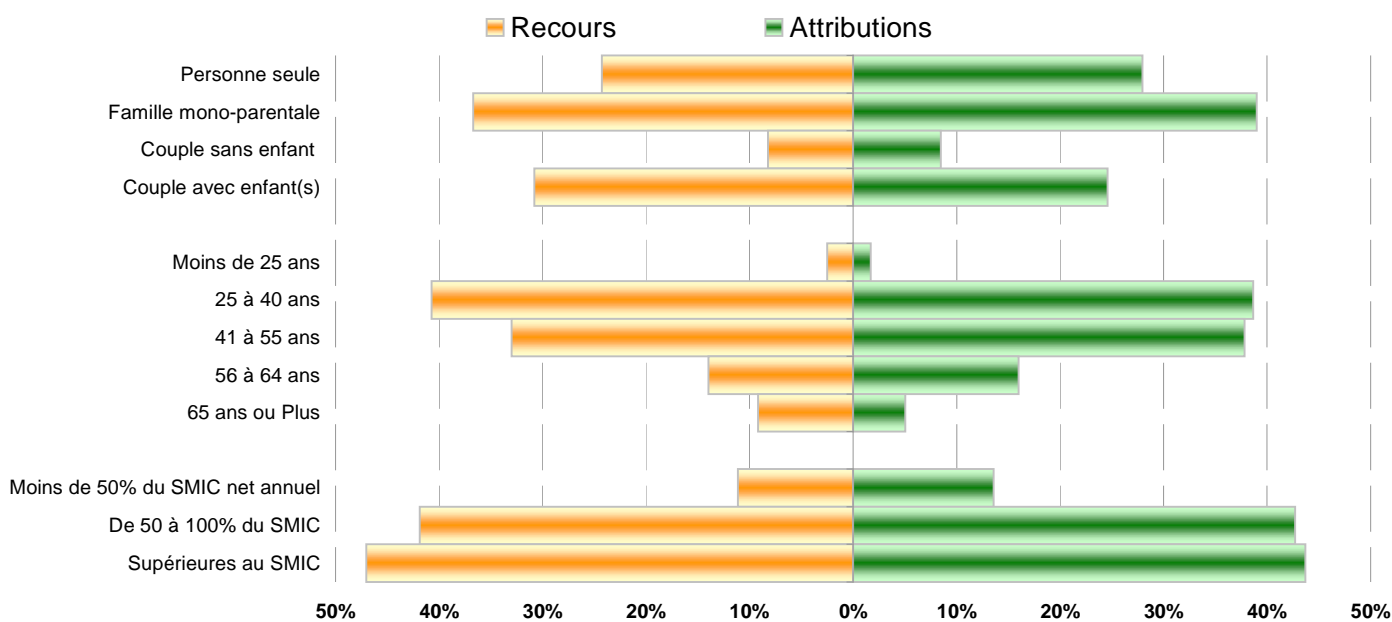
2.2.5 Pistes d'analyses sur les profils des requérants et des attributions dans le cadre du DALO⁵

Les requérants Dalo dans le département du Vaucluse sont principalement des familles monoparentales et des personnes âgées entre 25 et 40 ans. Les familles monoparentales sont surreprésentées parmi les attributions, et, concernant l'âge, la proportion de 41-55 ans est similaire à

⁵ L'analyse des profils porte sur l'année 2010. Elle est à interpréter avec précaution au regard du nombre important de non-réponse. Seules les données départementales sont actuellement disponibles

celle des 25-40 ans. Les personnes ayant de faibles revenus (inférieurs à 50 % du SMIC) ne représentent que 10 % des requérants et moins de 15 % des attributaires. Les requérants comme les attributaires déclarent majoritairement des ressources supérieures au SMIC (cf. Illustration 14). Le prix élevé des loyers dans le parc privé sur une partie du territoire peut expliquer que des ménages moins modestes aient recours à ce dispositif (cf. Illustration 10).

Illustration 14 – Répartition des recours et des attributions Dalo selon les profils (situation familiale, âge, ressources déclarées) en 2010 pour le département du Vaucluse



Source : Dreal, Infodalo

2.2.6 Accès et maintien dans un logement : un soutien de plus en plus marqué

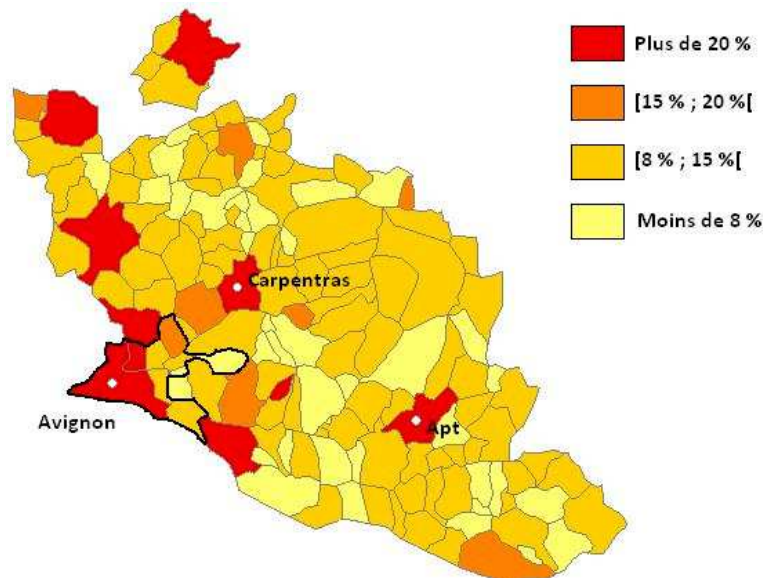
Dans la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon, plus de la moitié de la population (53 %) vit dans un foyer bénéficiaire d'une allocation de la Caf, contre 47 % dans le Vaucluse et 46 % en Paca. Concernant les seuls bénéficiaires d'une aide au logement, l'écart est encore plus important : 30 % de la population vit dans un foyer bénéficiaire d'une aide au logement dans la communauté d'agglomération, contre 20 % dans le Vaucluse et 19 % dans la région. Des disparités s'observent aussi bien dans le département que dans le territoire du Grand Avignon (cf. Illustration 15).

Les aides au logement Caf :

Il existe trois types d'allocation logement :

- *L'Aide personnalisée au logement (APL)* est essentiellement destinée aux locataires des logements ayant fait l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'Etat. Elle concerne également des accédants à la propriété ayant contracté un prêt aidé par l'Etat.
- *L'Allocation de logement à caractère familial (ALF)* concerne les personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL et qui ont des personnes à charge, ou forment un couple marié depuis moins de 5 ans.
- *L'Allocation de logement à caractère social (ALS)* s'adresse à ceux qui ne peuvent bénéficier ni de l'APL ni de l'ALF. C'est l'aide la plus souvent versée aux personnes seules, notamment aux étudiants.

Illustration 15 – Part des personnes vivant dans un foyer bénéficiaire d’une aide au logement sur la population totale, par commune, fin 2012

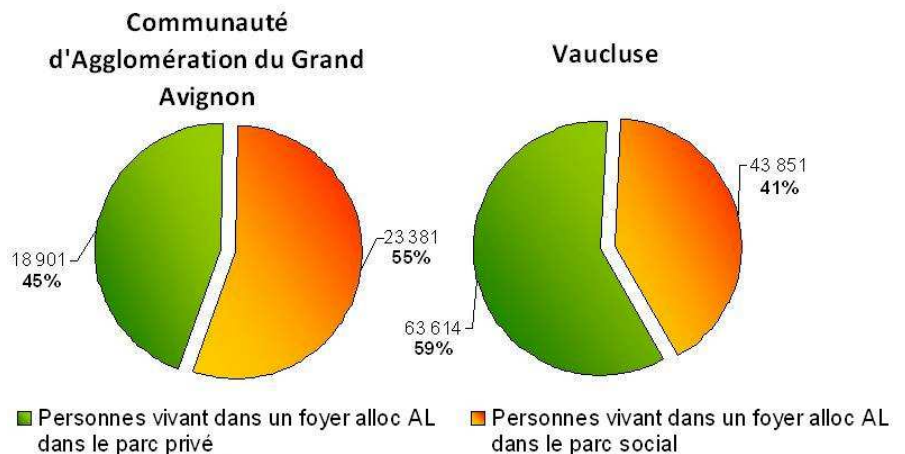


Source : Caf – Insee (RP 2009) – traitement Dros

Avignon et Le Pontet sont les deux communes de la communauté d’agglomération qui affichent les taux de bénéficiaires d’une aide au logement les plus élevés (respectivement 38 % et 23 %). Dans le reste du département, les taux les plus élevés après Avignon se situent dans les villes-centres : Cavaillon, Apt, Carpentras, Orange, etc.

Parmi les bénéficiaires d’une aide au logement, plus de la moitié vit dans le parc social dans la communauté d’agglomération (55 %), contre 41 % dans le Vaucluse (cf. Illustration 16). Cela représente 16 % de la population totale pour Grand Avignon, et 8 % pour le Vaucluse.

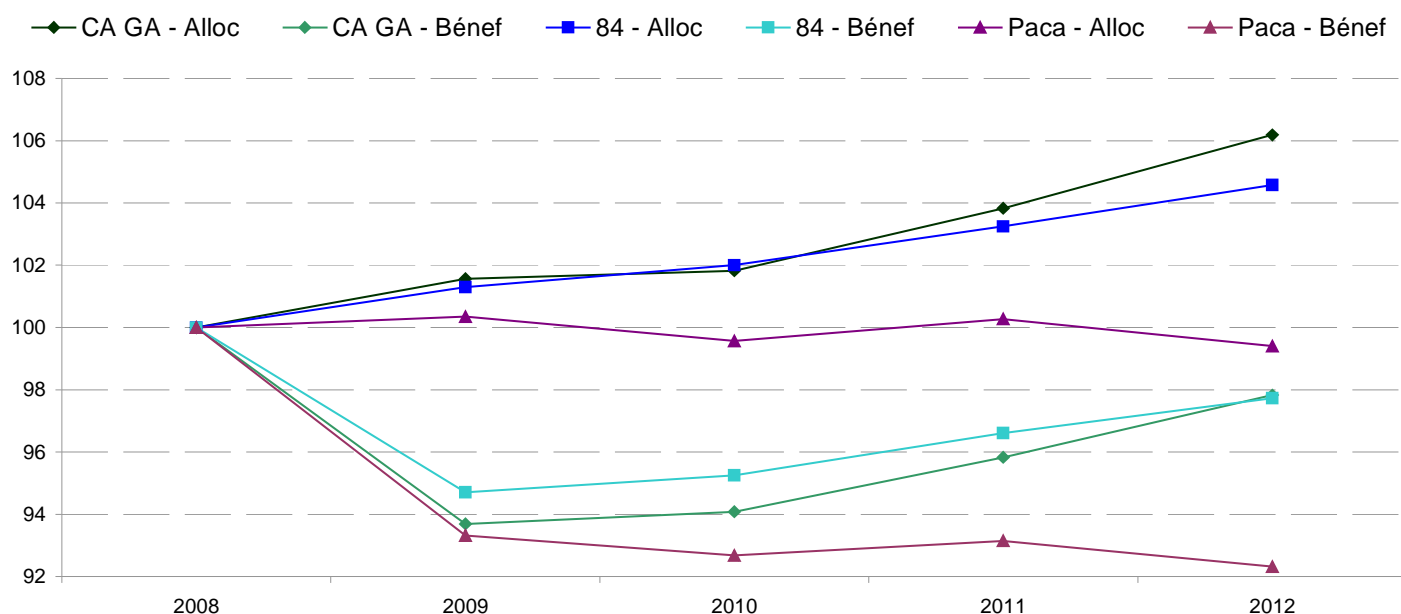
Illustration 16 – Nombre de personnes vivant dans un foyer allocataire d’une aide au logement selon la nature du parc (privé / social) pour la Communauté d’Agglomération du Grand Avignon et le Vaucluse, fin 2012



Source : Caf – traitement Dros

Entre 2008 et 2012, le nombre d’allocataires d’une aide au logement (tout parc confondu) a augmenté dans la CA du Grand Avignon comme dans le Vaucluse (contrairement à la région Paca). Parallèlement, le nombre de personnes vivant dans un foyer bénéficiaire d’une aide au logement a quant à lui diminué chaque année sur la même période (cf. Illustration 17). Cela peut s’expliquer par les évolutions socio-démographiques constatées ces dernières années (vieillesse de la population, diminution de la taille des ménages, etc.). Ces évolutions induisent de nouveaux besoins, qui nécessitent une adaptation de l’offre de logements (superficie, nombre de pièces, localisation, etc.)

Illustration 17 – Évolution du nombre d’allocataires d’une aide au logement et du nombre de personnes vivant dans un foyer allocataire d’une aide au logement pour la Communauté d’Agglomération du Grand Avignon, le Vaucluse et la région Provence-Alpes-Côte d’Azur, entre 2008 et 2012 (base 100 en 2008)



Source : Caf – traitement Dros

Note de lecture : Les courbes allocataires (Alloc) représentent le nombre de foyers bénéficiaires d’une aide au logement. Les courbes bénéficiaires (Bénéf) représentent les allocataires ainsi que les ayants droits (conjoint, enfant(s) et autre(s) personne(s) à charge).

Confié aux conseils généraux en 2004, le Fonds de solidarité pour le logement est un autre support pour les ménages en difficultés, sous forme d’aides financières (cautionnement, prêts, subventions). En 2012, 2 349 ménages en ont bénéficié dans la Communauté d’Agglomération du Grand Avignon, et 8 365 dans le Vaucluse. Il s’agit en majorité d’aides pour les fournitures (eau, énergie et téléphone), quel que soit le territoire. Dans la communauté d’agglomération, l’existence d’une convention entre le CCAS de la ville d’Avignon et le fournisseur Véolia concernant les factures d’eau des résidents peut expliquer la part moins importante de ce type d’aide.

Entre 2011 et 2012, le nombre de ménages bénéficiaires de l’aide à l’accès au logement a fortement augmenté dans la communauté d’agglomération (+ 17 % contre + 8 % dans le Vaucluse) (cf. Illustration 18). Cela peut être le signe d’une situation sociale plus dégradée et d’une tension sur le marché du logement plus forte.

Illustration 18 – Nombre de ménages bénéficiaires du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) en 2012

	Grand Avignon		Vaucluse	
	2012	Évol. 2011/2012 en %	2012	Évol. 2011/2012 en %
Aide à l’accès au logement locatif	26,2 %	16,7	21,8 %	8,1
Aide au maintien dans le logement locatif	6,3 %	2,1	4,5 %	-12,1
Aide pour les fournitures (eau, énergie, téléphone)	67,5 %	-17,4	73,7 %	-14,3
Total (en effectif)	2 349	-9,3	8 365	-10,2

Source : CG 84 – traitement Dros

3. CONCLUSION

Dans le territoire de la Communauté d'Agglomération du Grand Avignon, la connaissance apportée par cette observation à un niveau géographique fin (celui de l'EPCI) est inédite et au plus près des réalités des acteurs. Une actualisation annuelle des données, permettant de constater les évolutions au fil du temps apporterait une connaissance d'autant plus intéressante pour les acteurs locaux.

L'intérêt de poursuivre cette démarche est double. Tout d'abord, la mise en débat de l'ensemble de ces éléments par les acteurs locaux permet d'assembler la connaissance de chacun et d'établir des diagnostics partagés par tous. Par ailleurs, ces diagnostics partagés pourront servir d'outils d'aide à la décision pour la mise en œuvre de politiques locales.

CONCLUSION

Le défaut de déploiement des systèmes d'information SI SIAO/Prodis et Numéro Unique reste un obstacle majeur à la mise en œuvre d'une observation à l'échelle du territoire régional.

Pour autant, dans les territoires où les acteurs sont mobilisés autour d'initiatives locales en construisant des outils d'observation (suivi des parcours dans le dispositif d'hébergement, observation de la demande de logement social...), des diagnostics territorialisés peuvent être co-construits pour une analyse partagée.

A terme et dans l'attente de la mise en place des systèmes d'information nationaux, ces diagnostics de territoires réalisés à partir d'outils d'observation locaux et avec les acteurs des champs de l'hébergement et du logement pourraient permettre d'aboutir à une observation à l'échelle régionale.

CADA : Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

DALO : Droit au Logement Opposable

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

PROGDIS : PROgramme de Gestion de Données en Intervention Sociale

SIAO : Système Intégré d'Accueil et d'Orientation