

L'accès au logement des jeunes

Thématique 2 « s'organiser sur les territoires pour élaborer une stratégie commune »

S'organiser pour adapter les réponses aux jeunes en rupture sociale

Une stratégie portée par la DDCS du Haut-Rhin

Si la question du logement des jeunes constitue un axe d'actions prioritaires des politiques globales pour la jeunesse, les initiatives locales sont souvent mal connues et leurs enseignements peu diffusés. Cette étude portée par la DIHAL, est une démarche de capitalisation destinée à partager et promouvoir ces expériences, échanger sur leurs enseignements et préconiser certaines pistes d'amélioration.

Constatant que de plus en plus de jeunes de moins de 25 ans, en situation précaire et en rupture sociale, se tournent vers l'hébergement d'urgence, une association alerte les acteurs des politiques sociales du Haut-Rhin. Pour fédérer les partenaires et intégrer cette problématique aux documents de programmation et de planification, la DDCSPP confie à l'association SURSO la réalisation d'un diagnostic dans le cadre du Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (PDAHI). Ce diagnostic donne lieu à la constitution d'un groupe de travail spécifique à l'hébergement et au logement des jeunes, qui préconise des actions et veille à la continuité de la prise en compte du logement des jeunes dans le PDALHPD.

1. Présentation de la démarche

1.1. Territoire

La démarche porte sur le département du Haut-Rhin et plus particulièrement, sur le bassin de Mulhouse, au sud du département.

1.2. Contexte d'émergence

Une réflexion sur les jeunes en rupture sociale sans solution d'hébergement s'organise autour des services de l'État et de ses partenaires locaux. Celle-ci est le fruit d'une étude spécifique sur ce public dans le cadre du PDAHI en 2010. La fragilité sociale de ces jeunes et leurs difficultés à accéder à un logement et à un hébergement est une constante observée depuis un certain nombre d'années.

Plus précisément, depuis 2005, le nombre de jeunes de moins de 25 ans en situation de

Le Haut-Rhin en quelques chiffres

Population totale : 753 056 habitants

dont 17,5 % de 15-29 ans (18,3 % *)

- 2,4 % par rapport à 2006 (- 1,23 %*)

15-19 ans : 5,9 % de la population (6,1 %*)

20-24 ans : 5,6 % (6,1 %*)

25-29 ans : 6 % (6,1 %*)

Parmi les 15-24 ans :

18,7 % des non scolarisés sont sans diplôme (17,7 % *)

le taux de chômage est de 27,7 % (26,7 %*)

45,5% sont élèves, étudiants ou stagiaires (51,6 % *)

Source : RP 2011

* données de la France métropolitaine

Le calendrier

2010 : PDAHI des personnes sans domicile ou mal logées du Haut-Rhin 2010-2011. Élaboration de la fiche thématique n°8

2011 : Étude portant sur l'accompagnement des jeunes 18 – 25 ans en précarité et rupture sociale, confiée à l'association SURSO

2012 : présentation et publication de l'étude menée par SURSO

2013 / 2014 : groupe de travail mené par la DDCSPP du Haut-Rhin sur la thématique des « jeunes désaffiliés »

2014 : présentation des résultats au PDALPD

précarité et de rupture sociale a doublé sur le sud du département : 168 en 2005, 300 en 2011 (selon les chiffres du Fonds d'Aide aux Jeunes)¹.

L'offre de logements est relativement accessible sur ce territoire (des logements sont vacants à des prix modérés), mais le principal obstacle à l'accès au logement est le manque de ressources. Ces jeunes se tournent donc vers l'hébergement d'urgence.

Les missions locales et les associations ont été les premières à observer ce phénomène. Collectivités et services de l'État se sont ensuite emparés de cette question. Ainsi, en 2008, la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) du Haut-Rhin réalise un Plan départemental pour le Logement des jeunes (PDLJ).

En 2010, une étude est alors confiée² à l'association Service d'urgence sociale (SURSO) de Mulhouse³ qui, par ses missions de veille et d'hébergement d'urgence, connaît bien la thématique et les difficultés rencontrées par ces jeunes. L'enjeu étant de mieux connaître ces jeunes afin d'identifier les besoins.

1.3. Objectifs

L'étude menée par SURSO vise à analyser plus finement cette catégorie de la population et à interroger les modalités d'accompagnement qui peuvent être mises en œuvre. L'objectif est d'agir sur les

1 Il s'agit de jeunes sans résidence stable.

2 Cela renvoie à une fiche-action « Étude-action, sur la création de parcours d'insertion sociale pour les jeunes 18-25 ans, prenant en compte concomitamment l'accès au logement et l'insertion professionnelle ».

3 Depuis 2009, cette association a mis en place un projet d'insertion sociale par le logement spécifique pour ces publics : LOGI'JEUNE.

différents leviers que sont l'hébergement, le logement mais également l'insertion professionnelle, en associant l'ensemble des acteurs.

La démarche vise notamment à :

- Analyser le rapport des jeunes en situation de précarité et d'errance à l'hébergement et à l'accès au logement
- Analyser les besoins ces jeunes
- Chercher des solutions innovantes qui ont pu être mises en œuvre sur le territoire
- Dégager des préconisations sous forme de « pistes de progrès »

À l'issue de cette étude, la DDCSPP a organisé un groupe de travail partenarial avec les acteurs de terrain dans le but d'affiner le précédent diagnostic (notamment les données quantitatives), de partager des données communes et de préciser les modalités d'accompagnement permettant de sécuriser le parcours de ces jeunes. Au-delà, l'enjeu de ce groupe de travail est de garder le sujet des jeunes précaires à l'étude et d'en assurer une certaine continuité en vue du futur PDAHLPD.

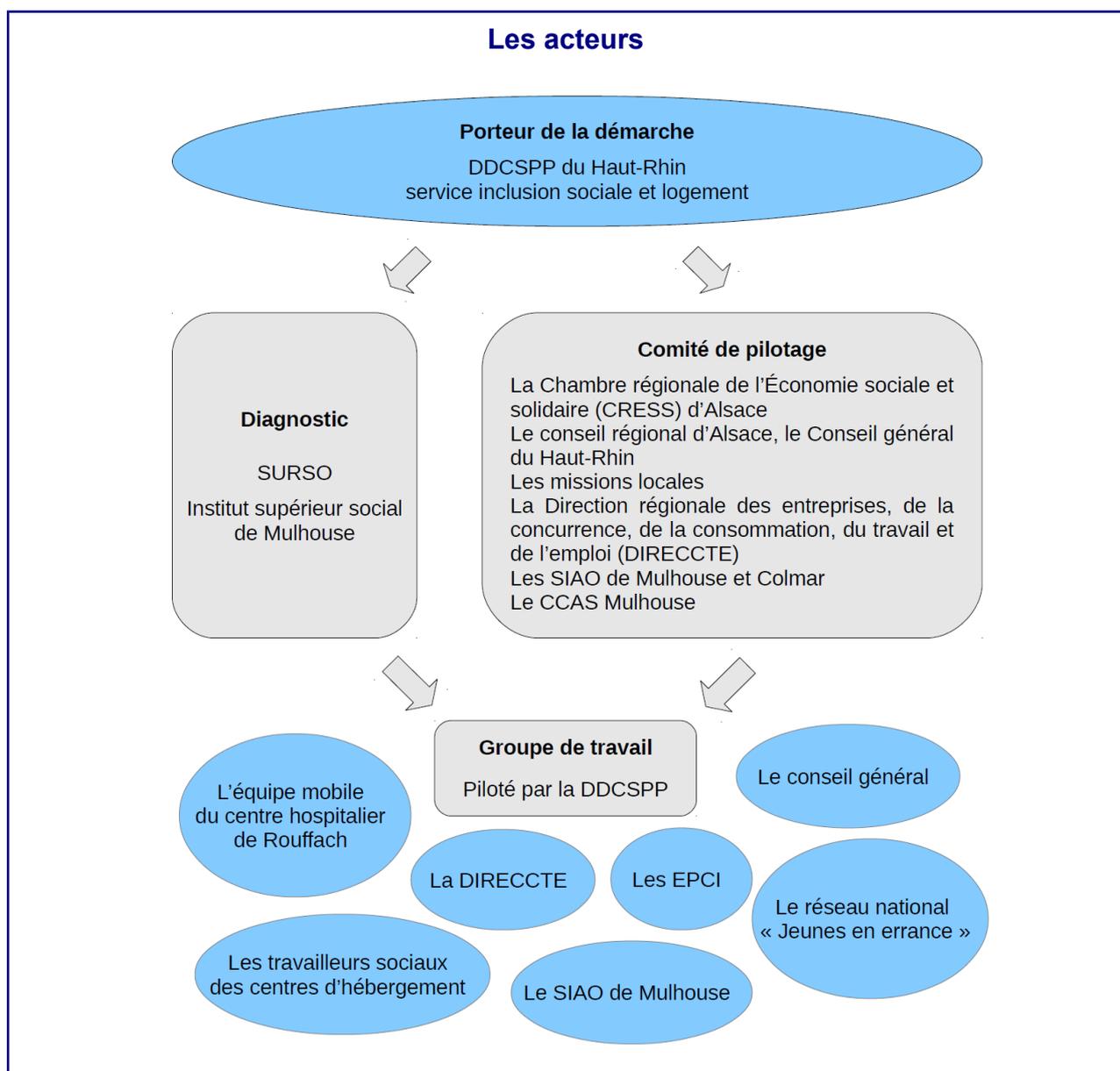
1.4. Public cible

La démarche vise les jeunes de 18 à 25 ans en situation de précarité et de rupture sociale sans résidence stable. Plusieurs terminologies sont utilisées : jeunes « errants », « désaffiliés », « décrochés »...pour désigner ces jeunes sans soutien familial, livrés à eux même, sans emploi et donc sans ressources et sans logement.

Les difficultés d'accès à l'hébergement et au logement des jeunes

5 études de cas

- Promotion de l'apprentissage et sécurisation des parcours des jeunes apprentis (Le Mans)
- Agir pour le logement des jeunes (AGILOJE à Tours)
- Un accompagnement global des jeunes (PASS accompagnement dans le Bas-Rhin)
- Un hébergement des jeunes en errance (Prodomo à Bordeaux)
- La mise à disposition de logements pour les jeunes en difficulté (LOGI'Jeunes à Mulhouse)



1.5. Contenu du projet

Le projet vise à construire une réponse de l'ensemble des acteurs du territoire aux difficultés rencontrées par les jeunes sur le territoire. Elle s'appuie en premier lieu sur un diagnostic avec mise en place d'un comité de pilotage partenarial.

Partant d'une analyse du contexte au niveau national puis au niveau local, l'étude menée par SURSO tente d'apporter des premiers éléments quantitatifs en relevant la situation des jeunes suivis par les missions locales et les Pôles d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

De plus, une description détaillée d'actions innovantes (sur le plan de l'hébergement, de l'insertion professionnelle...) est réalisée. L'étude a ainsi analysé 5 expériences locales (cf encadré page précédente). Les porteurs de projet et les partenaires ont pu être interrogés pour mieux cerner les moyens mis en œuvre.

L'étude se termine sur des propositions d'actions. Par exemple, pour que les jeunes les plus précaires puissent accéder au logement, il est préconisé de prévoir, pour certaines jeunes, des étapes en hébergement ou en logement adapté, avec un accompagnement spécifique dans le but de « savoir être locataire ». Sur l'accompagnement, il est envisagé de mettre en place des équipes d'intervenants pluridisciplinaires pour une prise en charge relevant de différents domaines : insertion professionnelle, social ou médico-social.

À l'issue de cette étude, dont les résultats sont partagés, Le groupe de travail partenarial se constitue. Il produit par la suite un rapport intitulé « Jeunes adultes en désaffiliation » qui complète l'état des lieux territorialisé des réponses en termes d'offre d'hébergement, intégrant les données issues du SIAO, et présentant les constats du groupe de travail notamment l'inadéquation entre les besoins et l'offre proposées aux jeunes précaires.

1.6. Méthode d'élaboration

La méthode s'appuie sur un diagnostic partagé réalisé à partir de données statistiques et d'entretiens menés, avec les professionnels de l'insertion (missions locales, CCAS et PIAO) et de l'hébergement, et avec des jeunes orientés par ces mêmes structures. Ce diagnostic inclut une étude d'expériences innovantes menées ailleurs, incluant une dimension forte sur l'organisation des acteurs. Il constitue une préalable à la constitution d'une instance dédiée aux jeunes en difficultés d'accès au logement.

2. Acteurs et moyens

2.1. Pilotage et partenaires

La démarche est initiée par la DDCSPP du Haut-Rhin dans le cadre du PDHAI. Le groupe de travail est piloté par le service Inclusion Sociale – Solidarité de la DDCSPP.

Le pilotage de l'étude a été assuré au sein d'un comité de pilotage spécifique au PDAHI. Cette étude a ainsi rassemblé les partenaires habituels du PDAHI (conseil général, ECPI, DIRECCTE, ARS, les missions locales, les SIAO, des bailleurs sociaux...).

Des partenaires extérieurs au PDAHI ont été également associés à la démarche, comme la Chambre régionale de l'Économie sociale (CRESS) d'Alsace ou encore l'Institut supérieur social de Mulhouse (ISSM). La démarche universitaire a notamment permis d'élaborer une méthodologie visant à mieux connaître le public.

Pour le groupe de travail, la DDCSP a élargi ce réseau de partenaires aux acteurs de terrain présents dans les structures d'hébergement (travailleurs sociaux...). Cette instance a également été ouverte à l'association « réseau national des Jeunes en errance », ainsi qu'à l'équipe mobile du centre hospitalier de Rouffach (présence de psychiatres), qui intervient au sein des structures d'hébergement.

Cette équipe est amenée à rencontrer des jeunes adultes ayant des problèmes psychiques. Son intervention au sein du groupe de travail a permis de revenir sur les pratiques existantes et de préciser son champ d'intervention.

Le groupe de travail a été amené à se réunir 7 fois pendant un an sur une année scolaire (2013/2014).

Les moyens

Diagnostic :

Coût de l'étude : 23 000 €

Plan de financement : CRESS (18 000 €), DDCSPP (5 000 €)

Mobilisation d'un prestataire externe (universitaire) et de deux travailleurs sociaux sur une année.

Groupe de travail :

Le groupe de travail est animé par la DDCSPP du Haut-Rhin (¼ temps sur un an).

Pas de moyens spécifiques alloués à cette démarche.

2.2. Moyens et financement

L'étude réalisée par SURSO s'est déroulée sur une année (2011/2012).

Elle a été réalisée par deux travailleurs sociaux (à temps partiel) en interne à l'équipe SURSO, ainsi que la directrice. Son coût global est de 23 000 €, elle a été cofinancée par la DDCSPP du Haut-Rhin et la CRESS¹ d'Alsace qui a mobilisé le Fonds social européen.

Ce dernier budget a permis de financer la prestation de l'Institut supérieur social de Mulhouse.

Le groupe de travail piloté par la DDCSPP a quant-à-lui mobilisé une personne sur ¼ temps pendant un an.

2.3. Place des jeunes dans le projet

Des jeunes ont été rencontrés au cours de la réalisation de l'étude. Ils ne sont pas associés aux instances de pilotage ou au groupe de travail.

3. Quelques enseignements et perspectives

3.1. Points forts

L'étude menée par SURSO en collaboration avec l'ISSM apporte tout d'abord une nouvelle connaissance sur ce public et sur la réalité du terrain, grâce aux entretiens réalisés avec des jeunes et des professionnels. Par ailleurs, le phénomène des jeunes précaires, en errance, est objectivé et mis en perspective par rapport à des travaux sociologiques traitant de l'exclusion, de la disqualification (Robert

¹ La CRESS est un interlocuteur des pouvoirs publics (Conseil général, services déconcentrés de l'État) qui intervient dans le développement et l'évaluation de toutes les politiques territoriales qui concernent l'économie sociale et solidaire.

Castel, Serge Paugam, Claude Dubar...). Une bibliographie vient ainsi alimenter les réflexions de l'étude.

Les travaux réalisés par SURSO et par le groupe de travail ont contribué à rendre visible un public jusque-là méconnu. Ils ont souligné la nécessité d'une prise en charge spécifique (accompagnement vers le logement, vers l'emploi...). On observe d'ailleurs une prise de conscience progressive qui commence à se traduire sur le terrain auprès des collectivités. C'est par exemple le cas de Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) ou de la Région Alsace. En effet, la Région a décidé de mettre en place des actions en faveur des jeunes alsaciens (entre 16 et 25 ans) qui ont quitté le système scolaire sans diplôme. Cette initiative prévoit un accompagnement collectif et individuel permettant aux jeunes de reprendre confiance en eux et d'avancer progressivement dans un parcours d'insertion professionnelle. De plus, certains CHRS vont ouvrir des places dédiées aux jeunes en situation de rupture sociale. En milieu rural, l'Association pour le logement des sans abri (ALSA) travaille également sur ces jeunes précaires en rupture sociale.

Par ailleurs, la démarche a permis à la DDCSPP de prioriser ses actions en matière d'hébergement. C'est ainsi que le dispositif LogiJeunes est passé de 15 à 40 places.

Enfin, il est observé une continuité dans le traitement de la thématique de ces jeunes précaires dans les documents de programmation (PDAHI, PDALPD).

3.2. Difficultés rencontrées

Accompagner ces jeunes précaires nécessite aussi bien d'agir sur le logement / hébergement que sur l'emploi. Or, si des actions se mettent petit à petit en place pour favoriser l'accès au logement, le cheminement n'est pas le même en matière d'insertion professionnelle. Il existe des difficultés à mobiliser, dans les instances de gouvernance et de réflexion (groupe de travail), les acteurs de l'emploi et de l'insertion professionnelle (comme la DIRECCTE). Les personnes rencontrées soulignent notamment la faible dynamique autour de la « garantie jeunes », qui est toujours en phase de démarrage ainsi qu'un manque de coordination des politiques publiques.

Par ailleurs, le manque de stabilité pour conduire cette politique en faveur d'une partie de la jeunesse peut freiner sa mise en œuvre.

3.3. Premiers enseignements

La démarche montre qu'il est possible d'articuler une instance spécifique dédiée au logement et à l'hébergement des jeunes et les documents de planification et de programmation territoriaux notamment le PDAHI et le PDALHPD.

Enfin, cette expérience confirme tout l'intérêt d'une mobilisation des partenaires dès le début de la démarche, autour d'un diagnostic permettant le partage des enjeux. Il apparaît également important de cibler le bon service, notamment pour les partenaires institutionnels.

Cette démarche montre l'impératif d'un accompagnement spécifique pour ces jeunes éloignés des institutions (familiales et institutionnels), en perte de repères (perte de confiance en soi, en autrui).

De manière générale, il ressort que l'offre en hébergement, comme en insertion professionnelle, ne correspond pas à ces jeunes « décrochés ».

Sur cette question de l'hébergement, il apparaît que certains dispositifs peuvent être « contre productifs ». À titre d'exemple, en hébergement d'urgence, les jeunes sont amenés à refuser la prise en charge collective du fait de règlements intérieurs trop contraignants par rapport à leurs modes d'habiter. La construction d'un projet d'insertion est par ailleurs difficile pour ces jeunes qui bien souvent n'ont pas de perspectives professionnelles.

Un autre enseignement de cette démarche relève de l'accès aux ressources. En effet, pour ces jeunes, l'accès au logement est impossible, non pas par manque de logement sur le territoire, mais faute de revenus stables. Pour cela, des solutions doivent être trouvées, comme l'accès à un revenu minimum, ou une adaptation de la « garantie jeunes » pour qu'elle soit accessible à ce public. Agir pour ces jeunes impose de sécuriser leur parcours. Celle-ci pourrait être adossée à un volet de « garanties » voire d'accès au logement (garanties aux impayés de loyers, accompagnements vers et dans le logement...).

Les jeunes ont également besoin d'être accompagnés sur le volet santé et médico-social.

Enfin, concernant les modalités de prise en charge, il est préconisé que les relations entre les jeunes et les institutions devraient être simplifiées : l'accompagnement social et professionnel devrait être assuré par un interlocuteur unique.

Sur le plan méthodologique, l'étude montre l'intérêt de la mobilisation de certaines sources de données par les services de l'État, par exemple les extractions réalisées ici par le SIAO.

3.4. Suites et perspectives

Agir sur le public de jeunes précaires nécessiterait d'avoir une approche moins sectorielle. Si la DDCSPP s'est saisie de cette thématique des jeunes précaires, elle ne peut agir que sur le volet relatif à l'hébergement et au logement. Pour avoir une vision plus large et asseoir la démarche, elle estime qu'une des pistes à explorer serait d'assurer une cohérence au niveau du Préfet, ce dernier étant amené à mobiliser les services de l'État à agir sur le volet de l'emploi, du logement et de l'hébergement, de la santé.

La DDCSPP souhaite à présent communiquer sur le rapport d'étude issu du groupe de travail pour aboutir à des finalités plus opérationnelles.

Le groupe de travail avait pour objectif de faciliter l'articulation entre le PDAHI et le PDALPD (futur PDALHPD) ; les résultats de l'étude et de ces travaux ont, de fait, été présentés à la commission de connaissance des besoins en logement des personnes défavorisées du PDALPD.

Par ailleurs, il faut souligner que localement, la DDCSPP rencontre régulièrement les acteurs de l'hébergement. Une commission AHI (Accueil Hébergement Insertion) se tient tous les deux mois. Lieu d'échange entre la DDCSPP et tous les professionnels issus de l'hébergement, cette commission est présidée par la DDCSPP et co-présidée par la FNARS. Au sein de cette instance, les opérateurs, les services de l'État, les communes et le Conseil général traitent des problèmes d'accès au logement ou à l'hébergement : mise en place du plan hivernal, manque de places dans les structures d'hébergement... Elle n'est pas spécifique aux jeunes mais inclut l'ensemble des personnes ayant des difficultés d'insertion sociale.

Sources :

Entretiens réalisés avec :

- Béatrice Noël, inspectrice inclusion sociale logement à la DDCSPP du Haut-Rhin
- Anne-Marie Weibel, directrice de l'association SURSO de Mulhouse

Documentation

- Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion des personnes sans domicile ou mal logées du Haut-Rhin 2010 – 2011
- « Pour un nouveau mode d'accompagnement des 18-25 ans en précarité et rupture sociale », SURSO, février 2012
- rapport issu du Groupe de travail partenarial conduit par la DDCSPP du Haut-Rhin « Diagnostic Jeunes Adultes en désaffiliation », 2014.

Glossaire des sigles :

- ALSA : association pour le logement des sans abri
- CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
- CREDOC : Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie
- CRESS : Chambre Régionale de l'Économie Sociale et Solidaire
- DDCSPP : Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
- DIRECCTE : Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
- EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
- ISSM : Institut supérieur social de Mulhouse
- PDHAI : Plan Départemental d'Accueil d'Hébergement et d'Insertion des personnes sans domicile ou mal logées
- PDALHPD : Plan départemental d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées
- PAIO : Pôle Accueil Information Orientation
- SIAO : Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation

Document réalisé par le Cerema

Octobre 2015

Direction territoriale Nord-Picardie : O. Dupré (coordination) et I. Mesnard

Direction technique Territoires et Ville : E. Colléter et G. Roche Woillez

Direction territoriale Sud-Ouest : N. Cazenave

Contact : olivier.dupre@cerema.fr