

dih  **al**

délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

rapport d'étude

Evaluation du programme
d'intermédiation locative

ou « **Comment mobiliser le parc
privé à des fins sociales ?** »

mars 2013



Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Pôle hébergement et accès au logement

RAPPORT D'ÉVALUATION DE L'INTERMEDIATION LOCATIVE

OU

« COMMENT MOBILISER LE PARC PRIVÉ À DES FINS SOCIALES ? »

Étude réalisée pour le compte de

la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
(Dihal),

avec l'appui de

la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN-DHUP),
du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement

la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS),
du ministère des Affaires sociales et de la Santé

l'Agence nationale de l'habitat (Anah)

et la Caisse des dépôts et consignations (CDC),

par le cabinet « Plein sens »

mars 2013





AVANT-PROPOS

Le programme d'intermédiation locative, dénommé Solibail, a été déployé au cours de l'année 2009, après une expérimentation qui avait démarré en 2008 sur les territoires de la petite couronne francilienne.

Ce dispositif, qui s'inscrit dans la lignée des outils créés par la loi Besson, vise à mobiliser une offre de logements temporaires à partir du parc privé, pour des ménages sortant d'hôtels ou de structures d'hébergement, ou connaissant des situations rendant difficile l'accès à un logement ordinaire avec un bail classique.

Couvrant en un seul financement de l'Etat, sans que cela ne fasse obstacle à des co-financements dans certains cas, l'ensemble des missions allant de la prospection à l'accompagnement des ménages en passant par la prise en charge du différentiel entre le loyer du marché et celui supporté par le ménage occupant, ce dispositif cherche aussi à sécuriser autant que possible les opérateurs associatifs.

Après deux années de mise en œuvre, j'ai souhaité lancer une évaluation qualitative de l'intermédiation locative, que j'ai pu réaliser avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de l'Agence nationale de l'habitat, de la Direction générale de la cohésion sociale du ministère des Affaires sociales et de la Santé et de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement.

Le résultat de cette évaluation, qui vous est présenté ici, montre la pertinence et l'adaptabilité du dispositif à des contextes locaux diversifiés et à des pratiques différentes.

La crise que nous traversons, qui aggrave les problèmes d'accès au logement d'un nombre croissant de nos concitoyens nous oblige à développer de nouvelles réponses. L'intermédiation locative en fait partie et la présente évaluation doit nous permettre de l'améliorer encore. Au moment où le Premier ministre, en concluant la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion, le 11 décembre dernier, a annoncé un développement important de l'intermédiation locative, à la fois comme alternative à l'hébergement et comme solution pérenne pour des ménages reconnus prioritaires et urgents au titre de la loi « Dalo » ce rapport d'évaluation devrait constituer un outil incontournable pour les services de l'Etat comme pour les associations.

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Alain Régnier

préfet, Délégué interministériel pour l'hébergement
et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 7

- ▲ LA COMMANDE D'ÉVALUATION, SES ENJEUX 7
- ▲ LES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES 8
- ▲ DÉROULEMENT ET PILOTAGE DE L'ÉTUDE 9
- ▲ LES PRINCIPES D'ORGANISATION DU RAPPORT 10

PARTIE 1

Un programme, des univers : une diversité inscrite au principe même du dispositif 13

- ▲ 1. UN DISPOSITIF, DEUX TEMPORALITÉS 13
- ▲ 2. LES DÉCLINAISONS LOCALES DE L'APPEL À PROJET 19
- ▲ 3. LES UNIVERS OBSERVÉS 23

PARTIE 2

Produire du logement social dans le parc privé 25

- ▲ 1. DES STRATÉGIES DE CAPTATION AUJOURD'HUI ÉPROUVÉES 25
- ▲ 2. DES LOGEMENTS PLUTÔT DE QUALITÉ, DES NIVEAUX DE LOYER PLUTÔT INTERMÉDIAIRES 31
- ▲ 3. DES RISQUES DE SATURATION DU MARCHÉ EN ILE-DE-FRANCE ? 35

PARTIE 3

Conduire des ménages défavorisés vers un logement pérenne 39

- ▲ 1. UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PUBLICS ACCUEILLIS 39
- ▲ 2. L'ORIENTATION : LE DÉTERMINANT DU SYSTÈME 49
- ▲ 3. QUELS PARCOURS POSSIBLES VERS LE LOGEMENT PÉRENNE ? 55

PARTIE 4

Un pilotage inégal, insuffisant hors Ile-de-France 61

- ▲ 1. LE SENTIMENT D'ISOLEMENT : UNE RÉPARTITION DES RÔLES ET UN PILOTAGE PEU LISIBLES EN PROVINCE /DEPUIS LA PROVINCE 61
- ▲ 2. UN PILOTAGE RAPPROCHÉ PAR LE NIVEAU RÉGIONAL : LE RÔLE PARTICULIER DE LA DRIHL EN ILE-DE-FRANCE 63
- ▲ 3. DES OUTILS DE GESTION ET DE REPORTING INADAPTÉS 65
- ▲ 4. LES INSUFFISANCES DE LA COMMUNICATION SUR LE DISPOSITIF 69

Conclusion 71

Les réponses aux questions évaluatives 71

- ▲ 1. UNE MOBILISATION RÉUSSIE 71
- ▲ 2. UN DISPOSITIF INNOVANT ET PERTINENT 73
- ▲ 3. UN SYSTÈME À L'ÉQUILIBRE FRAGILE 77

Recommandations83

- ▲ 1. ASSUMER LE PRINCIPE D'UNE INTERVENTION SUR MESURE 83
- ▲ 2. DES VOIES D'AMÉLIORATION GÉNÉRALES 88

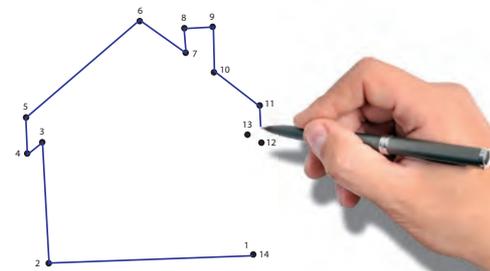
ANNEXES

Les guides d'entretien95

- ▲ 1. GUIDE D'ENTRETIEN OPÉRATEUR 95
- ▲ 2. GUIDE D'ENTRETIEN « MÉNAGE LOGÉ » EN SOUS-LOCATION 99
- ▲ 3. GUIDE D'ENTRETIEN SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT (DDCS, DRJCS) 100
- ▲ 4. GUIDE D'ENTRETIEN PROPRIÉTAIRE-BAILLEUR 101

Liste des personnes entendues103





Introduction

Le programme national d'intermédiation locative – plus communément identifié sous le label Solibail – vise, depuis son déploiement courant 2009 dans le cadre du Plan de relance, à développer à partir du parc privé une offre locative nouvelle destinée à accueillir, de manière pérenne ou temporaire, des ménages en difficultés pour accéder à un logement autonome.

Pour favoriser la mobilisation du parc privé, le programme repose sur un principe général de sécurisation des bailleurs décliné en un ensemble de garanties financières et avantages fiscaux ; l'accompagnement social lié au logement dont bénéficient par ailleurs les ménages ainsi relogés dans l'objectif de les conduire vers une complète autonomie locative vient compléter le volet économique du dispositif mis en place par l'État. La mise en œuvre opérationnelle de l'action – captation des logements, gestion locative, accompagnement social des ménages dans et vers le logement – est confiée, après appels à projets et dans le cadre d'une convention signée pour trois ans, à des associations actives dans le domaine de l'hébergement et de l'insertion par le logement.

Un objectif de quelque 5000 logements captés fin 2009 à l'échelle nationale, dont plus de la moitié en Ile-de-France (hors département de Paris qui bénéficie d'un dispositif analogue mis en place par la Ville), est assigné au dispositif dès son lancement.

Le dispositif ainsi conçu est venu prendre place dans le vaste champ du logement dit accompagné, au sein d'un ensemble déjà largement développé et diversifié de pratiques d'intermédiation locative, c'est-à-dire des pratiques locatives dans lesquelles un tiers intervient dans la relation entre bailleur et occupant du logement.

A la fin de l'année 2010, soit dix-huit mois environ après les premiers appels à projets, la Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement et la Caisse des dépôts ont souhaité faire réaliser une première évaluation et mise en perspective de cette action afin de documenter et étayer un éventuel réajustement des modalités d'intervention et un développement du dispositif le cas échéant ; cette démarche a immédiatement reçu le soutien du Ministère de l'écologie, du développement durable des transports et du logement, du Ministère des Solidarités et de la cohésion sociale et de l'Agence nationale de l'habitat.

Le présent rapport rend compte des investigations menées pour ce faire au cours du second semestre 2011.

▲ LA COMMANDE D'ÉVALUATION, SES ENJEUX

L'évaluation attendue invitait à un examen global et systématique de la mise en œuvre de l'intermédiation locative, centré sur le dispositif Solibail qu'il convenait de mettre en perspective dans le cadre plus général des pratiques antérieures ; en d'autres termes, **il s'agissait d'instruire la question de la plus value du dispositif particulier lancé par l'État en 2009.**

Le questionnement initial, retravaillé en un référentiel d'évaluation validé par le comité de pilotage de l'étude, interrogeait ainsi de manière exhaustive l'ensemble des parties prenantes de l'intermédiation locative : les services de l'Etat, les opérateurs associatifs, les partenaires éventuels, les propriétaires-bailleurs, les ménages bénéficiaires.

L'investigation, de nature qualitative, menée tant en Ile-de-France que sur un échantillon de territoires régionaux, devait permettre de documenter les grands thèmes suivants :

- les réalités de mise en œuvre de l'intermédiation locative dans les régions concernées (régions dites prioritaires dans le cadre de Solibail) : il s'agit là d'apporter de la connaissance sur les pratiques observées au niveau local, de les analyser pour comprendre ce qui les favorise ou au contraire les handicape ;
- d'apporter un éclairage sur ce que l'on peut attendre d'un dispositif tel Solibail, et au contraire d'alerter sur ce à quoi il ne saurait répondre en l'état actuel de ses modalités d'intervention ;
- de permettre in fine, sinon de statuer, du moins d'ouvrir une réflexion sur une redéfinition du dispositif, de ses objectifs et des services qui lui sont associés (autrement dit comment analyser/prévenir les conditions d'une crise de croissance et envisager a contrario un possible déploiement).

Pour instruire ces grandes questions, un questionnement évaluatif a été décliné qui croise 4 dimensions :

- les séquences successives de mise en œuvre de l'intermédiation locative, depuis la captation jusqu'au relogement ;
- le jeu d'acteurs, sur lequel repose pour partie l'efficacité et l'efficience de l'action ;
- les questions génériques de l'évaluation, principalement ici la pertinence, l'efficacité et l'efficience ;
- enfin, la dimension comparative entre les différentes modalités entrevues.

▲ LES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

L'étude demandée appelait une mise à plat des pratiques avec un souci d'exhaustivité dans l'analyse davantage que dans le périmètre de l'étude. **Il ne s'agissait pas de tout voir pour dresser un bilan consolidé du programme national, mais d'examiner en détail une variété supposée de situations afin de prendre la mesure des possibles (appropriation des objectifs, modalités de mise en œuvre, effets sur les parties prenantes).**

Aussi le cahier des charges envisageait-il une approche par études de cas, accordant une place particulière à la région Ile-de-France au regard notamment de son poids dans Solibail (plus de la moitié de l'objectif fixé). Il fut convenu, après discussions avec le comité de pilotage de l'évaluation, de travailler dans cinq régions – Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la Loire, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur -, auprès de 10 opérateurs Solibail. Le choix des opérateurs a été laissé aux services de l'État, après que Plein Sens a proposé une liste de critères devant guider l'échantillonnage afin d'assurer une diversité des profils et des situations : vocation de l'opérateur (logement vs insertion), diversification de ses activités, taille, implication dans Solibail (objectifs et ancienneté). Les opérateurs retenus ont été informés de la mission confiée à Plein Sens qui a ensuite organisé avec leur concours le travail de terrain.

Le travail d'investigation a comporté, pour chaque territoire considéré, les étapes suivantes :

- rencontres avec les services déconcentrés de l'État ;
- analyse documentaire : appel à projet, réponse à l'appel à projet, convention et avenants, documents produits en interne donnant à voir la mise en œuvre du dispositif et ses réalisations etc.

- journées de travail chez l'opérateur permettant des échanges individuels avec l'ensemble des personnes investies dans l'intermédiation locative Solibail : directeur de la structure, responsable financier, chargé de mobilisation des logements, chargés de gestion locative, travailleurs sociaux. Ce travail a le plus souvent été itératif, avec entretiens téléphoniques complémentaires ;
- entretiens avec des propriétaires bailleurs ;
- entretiens au domicile de ménages hébergés/logés en intermédiation locative ou bien relogés après en être sortis ;
- entretiens le cas échéant avec des partenaires de l'association.

Les guides d'entretien ayant servi ces échanges, construits à partir du référentiel d'évaluation, sont annexés au rapport.

Les matériaux collectés à l'issue du travail de terrain sont d'une grande richesse et sont valorisés dans le cadre de ce rapport final (portraits, bonnes pratiques, verbatim). L'évaluation ainsi conduite propose une analyse détaillée de pratiques menées dans le cadre de l'intermédiation locative, de Solibail en particulier. Elle ne prétend pas épuiser l'ensemble des réalités.

Là est la principale limite de ce travail qui ne saurait se substituer à un bilan consolidé des réalisations du programme national.

DÉROULEMENT ET PILOTAGE DE L'ÉTUDE

L'évaluation du programme d'intermédiation locative s'est déroulée de mai à décembre 2011, l'essentiel des investigations de terrain ayant été réalisées à partir du mois d'août.

Les travaux ont été pilotés et suivis par deux instances :

- un comité de pilotage composé de personnes représentant la Dihal, la DGCS, la DGALN, l'Anah et la Caisse des Dépôts. Ce comité s'est réuni à 3 reprises : 13 mai (validation du référentiel d'évaluation et des guides d'entretien) ; 4 octobre (restitution des premiers constats de la phase de terrain) ; 20 janvier 2012 (présentation des conclusions et recommandations).
- un comité de pilotage élargi regroupant, autour des membres du comité de pilotage restreint, la DRIHL, le GIP HIS, la Ville de Paris, la FAPIL, la FNARS, la FNARS Ile-de-France, la Fondation Abbé Pierre, la Fédération des PACT, Habitat et Développement, Interlogement 93, l'UNCLLAJ. Cette assemblée, dont le rôle a été d'enrichir les questionnements et d'éclairer/commenter les résultats présentés, a elle aussi été réunie à trois reprises (7 juin, 18 octobre, et 7 février 2012).

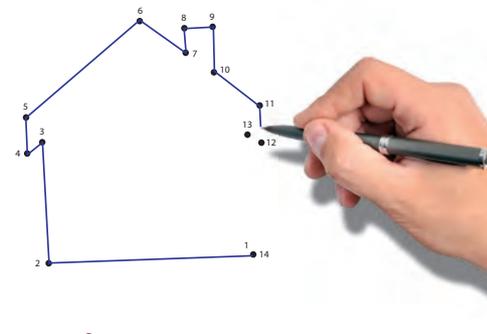
Des échanges nécessaires au bon déroulement pratique de la mission ont eu lieu très régulièrement entre le prestataire, la Caisse des dépôts et la Dihal.

LES PRINCIPES D'ORGANISATION DU RAPPORT

L'économie générale de ce rapport obéit à trois principes :

- Les investigations ont tôt montré que les situations observables en Ile-de-France et en régions étaient assez étrangères les unes aux autres. La première partie du rapport, chapitre d'ouverture, s'efforce d'exposer une fois pour toutes ces différences. Cette partie liminaire, qui présente les terrains d'investigation, pose ainsi en quelque sorte les cadres des actions évaluées.
- A la complexité de l'objet répond la simplicité dans l'exposition : l'intermédiation locative est présentée comme un processus analysé par étape : la mobilisation des logements ; l'orientation, l'accompagnement, le logement/hébergement des ménages accueillis ; les conditions du relogement. Pour chacun de ces temps, l'examen des réalisations est éclairé par celui des représentations et du vécu des différentes parties prenantes. Le programme national d'intermédiation locative est par ailleurs une politique publique dont il convenait pour finir d'analyser les moyens du pilotage et du suivi.
- Le travail de terrain auprès des opérateurs avait pour objet de permettre une compréhension fine des manières de faire ; l'évaluation demandée a été rendue possible grâce au travail mené avec le concours des opérateurs sollicités mais il ne s'agissait pas pour nous d'évaluer leur travail particulier. Aussi avons-nous choisi autant que possible de ne pas nommer tel ou tel dans le corps de nos analyses.

L'équipe de Plein Sens tient à remercier ici l'ensemble des personnes rencontrées dans le cadre de cette évaluation – celles citées en annexe mais également les anonymes qui ont accepté de nous recevoir chez eux – de l'accueil bienveillant qui lui a toujours été accordé et du temps passé dans des échanges fructueux et souvent passionnés.



PARTIE 1

Un programme, des univers : une diversité inscrite au principe même du dispositif

Dans un bilan dressé fin octobre 2010, soit environ 18 mois après l'annonce du déploiement du dispositif Solibail accompagné d'un objectif de 5000 logements France entière à fin 2009, le Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement faisait état d'un total provisoire de 2300 logements captés, deux régions sur six n'ayant alors pas fait connaître leurs résultats¹. Dès cette date était évoquée la possibilité d'une révision des objectifs territoriaux conduisant à porter à 3000 l'objectif pour l'Ile-de-France en abaissant ceux des autres régions. C'est à l'occasion de cette communication qu'était annoncée la présente évaluation.

Cette note témoignait en elle-même d'un double constat : une difficulté tout d'abord à dresser au niveau national un bilan n'était-ce que quantitatif de l'action menée faute de remontées suffisantes d'informations depuis le niveau régional ; un doute par ailleurs sur les conditions du déploiement de Solibail en hors Ile-de-France. Ainsi l'évaluation demandée se teintait-elle d'emblée de l'idée qu'il fallait aussi, et peut-être d'abord, aller à la rencontre des acteurs en régions pour comprendre la manière dont ils s'étaient emparé de ce nouveau dispositif national en faveur du logement des personnes défavorisées.

Ce sont ainsi quatre opérateurs franciliens et six opérateurs en régions qui ont été rencontrés entre l'été et la fin de l'année 2011. Et l'indication de la période n'est pas neutre.

L'évaluation a en effet « saisi » les associations rencontrées dans des dynamiques et des états d'esprit très différents selon les lieux : en régions, les opérateurs étaient en attente de l'avenant à leur convention pour l'année 2011 et s'inquiétaient globalement de l'avenir du programme – et donc du sens à donner à l'exercice d'évaluation auquel ils participaient ; en Ile-de-France, ils venaient d'être sollicités dans le cadre d'un nouvel appel à projets dit Solibail 3 qui pouvait tout à la fois les rassurer sur la pérennisation du programme et les inquiéter sur les conséquences des modifications envisagées dans son fonctionnement.

Cette différence majeure de dynamique doit être soulignée d'emblée pour ce qu'elle a pu influencer sur la vision du programme, la perception de l'évaluation, et globalement sur l'orientation des discours recueillis. Par ailleurs, si la mise en œuvre de Solibail 2 est bien au cœur de ce qu'il a été donné à l'évaluateur de voir et d'analyser, c'est bien vers Solibail 3, à ses premiers débuts au moment de l'enquête, que les discours franciliens étaient tendus.

L'objet de cette partie d'ouverture est d'explicitier cette différence globale de dynamique et d'approche en rappelant d'une part les conditions de déploiement du programme national d'intermédiation locative, en présentant d'autre part de manière générale les situations analysées en détails auxquelles se réfère l'ensemble du rapport.

1. Note en date du 25 novembre 2010.

1. UN DISPOSITIF, DEUX TEMPORALITÉS

A. « L'ESPRIT » DU DISPOSITIF

L'intermédiation locative désigne de façon générale l'intervention d'un tiers dans la relation entre un bailleur et son locataire, ce dernier étant généralement choisi parmi des personnes dites défavorisées (publics prioritaires par exemple désignés dans les PDALPD). Cette médiation est plus ou moins développée selon le rôle assigné ou non au tiers auprès de l'occupant du logement : gestion locative simple, gestion locative adaptée, accompagnement social lié au logement. Les cadres de financement de ce principe sont divers, faisant appel selon les cas et selon des montages variés aux FSL gérés par les conseils généraux, au bénévolat attaché à certaines associations, aux dons, à la garantie des risques locatifs...

Le programme national d'intermédiation locative fait d'emblée sienne cette ambivalence de l'intermédiation entre politique du logement – mobiliser le parc privé pour pallier une insuffisance en logements sociaux -, et action au service de l'insertion – accompagner des ménages dans leur occupation du logement. Plus encore, sa particularité - et sa difficulté intrinsèque – est d'établir un pont entre hébergement et logement puisque sa finalité est bien le logement autonome et de droit commun des ménages bénéficiaires. **C'est donc le statut même de ce qui est fait en son nom qui se trouve interrogé, hébergement ou (politique d'accès au) logement.**

Le programme national d'intermédiation locative s'est d'abord inscrit dans le cadre du Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans abri ou mal logées faisant suite au rapport du député Etienne Pinte : **Solibail était en 2009 présenté comme une solution nouvelle facilitant l'accès au logement des ménages modestes.** Il était une traduction concrète du double objectif poursuivi par le Chantier prioritaire : améliorer la prise en charge des personnes sans abri ou mal logées et assurer une meilleure coordination entre dispositifs d'hébergement et accès au logement.

L'année 2010 a vu s'infléchir les priorités données à l'action publique, et donc, potentiellement, le rôle dévolu à Solibail alors en pleine montée en charge. Avec l'annonce de la stratégie dite du "Logement d'abord", la finalité première de l'action publique devient en effet l'accès à un logement ou un logement adapté, quelle que soit la situation initiale des personnes, et moyennant (notion de logement adapté) un accompagnement social adéquat. Ainsi le dispositif national d'intermédiation locative, en tant qu'outil au service de cette stratégie d'ensemble, se trouvait-il ipso facto interrogé dans sa finalité et dans sa cohérence interne. Jusqu'où et à quelles conditions pouvait-il participer de cette politique du Logement d'abord ?

La question mérite d'autant d'être posée que **le dispositif se présente d'emblée comme un outil souple, potentiellement ouvert à de nombreuses adaptations et susceptible de répondre à des besoins divers.** La circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement, principal texte de présentation et de cadrage de l'action, dessine en effet un champ d'intervention remarquablement large, tant du point de vue des modalités de mise en œuvre qu'au regard des publics concernés³.

La circulaire laisse en effet tout d'abord ouvert le choix de la modalité d'intermédiation locative, mandat de gestion ou location/sous-location. Dans le premier cas, le dispositif ouvre donc un accès direct à un logement pérenne, dans le cadre d'un bail de droit commun liant le propriétaire au locataire qui assume pleinement la charge du loyer ; dans

2. Dans une communication en Conseil des ministres du 3 février 2010, Solibail est présenté comme emblématique de cette nouvelle stratégie de prise en charge des personnes sans domicile ; l'accent est par ailleurs mis sur l'intérêt économique de cette alternative à l'hébergement.

3. Il s'agit en effet de « mobiliser le parc privé pour le logement de ménages en difficultés, en développant ou expérimentant de nouvelles initiatives, pour répondre à des besoins variés, et choisis localement », annexe 6 de la circulaire du 5 mars 2009.

le second, il est encore dispositif d'hébergement, ultime étape d'apprentissage avant l'accès à un logement autonome, dans lequel le ménage accueilli avec un statut de sous-locataire ne paie qu'une partie du loyer (redevance) calculé comme partie de ses ressources.

A ces deux modalités très inégalement exigeantes à l'égard des personnes à loger répond la diversité des publics visés, en cohérence avec les objectifs du Chantier national prioritaire, et en réponse à des besoins identifiés localement : publics hébergés à l'hôtel, sortants de CHRS (« qui y sont prêts »), hébergement temporaire d'occupants de logements indignes le temps des travaux, ménages menacés d'expulsion, ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable.

Cette ouverture et cette souplesse originelles, conjuguées aux nouvelles orientations politiques indiquées au début de l'année 2010, ont conduit à une situation extrêmement contrastée au niveau national et, globalement, à une divergence d'évolution entre dispositif francilien et choix opérés en régions. Ce qui s'observe ainsi en 2011 est le résultat d'un recadrage progressif et paradoxal en Ile-de-France, tendant à la fois à contraindre les conditions de mise en œuvre du programme tout en en déplaçant un élément essentiel : la cible.

Aussi n'est-il pas inutile de rappeler ici par le menu quelles ont été les étapes successives du déploiement du programme national d'intermédiation locative ayant conduit à la situation observée au moment de l'évaluation.

B. UN DISPOSITIF FRANCILIEN EN AVANCE ET EN ÉVOLUTION CONSTANTE

“On construit sans cesse en marchant”

Le paysage Solibail en Ile-de-France à l'été 2011 – 22 opérateurs et 3 opérateurs cadres - est le résultat des quatre sollicitations successives dont a fait l'objet le tissu associatif francilien depuis le lancement d'une expérimentation limitée aux départements de la petite couronne fin 2008⁴. **Ceci place d'emblée l'Ile-de-France dans une situation particulière au regard de l'ensemble du territoire national, à la fois par une antériorité dans la mise en œuvre, par les manifestations réitérées d'un portage politique du dispositif, enfin par une évolution en continu de son cadrage.**

Les appels à projets successifs ne se sont pas contentés en effet d'accompagner la montée en charge du dispositif mais en ont également modifié les contours. Les réalités de mise en œuvre du programme ont par ailleurs été modelées au fil du temps par les conventions signées avec les opérateurs et par les échanges rapprochés et constants entre les opérateurs retenus et la DRIHL.

L'appel à projet du printemps 2009, dit Solibail 2 en Ile-de-France, se présente comme un document relativement concis exposant les grands principes du dispositif et renvoyant pour plus de détails à la circulaire pour la relance relative à

4. On soulignera ici que deux appels à projet sont intervenus durant le temps même de l'évaluation, dont un appel à projet complémentaire lancé début août, visant la captation de 406 logements supplémentaires ; 5 opérateurs ont été retenus dans ce cadre, dont 4 nouveaux.

l'hébergement du 5 mars 2009. Il s'agit alors d'obtenir en Ile-de-France la mobilisation de 2750 logements. Des éléments constitutifs de cet appel à projet, repris à fins de comparaison avec Solibail 3 dans le tableau ci-dessous, on retiendra surtout l'accent mis sur les compétences exigées en matière de prospection immobilière, l'invitation à s'engager pour 150 logements au moins, l'absence d'indication relative aux loyers de captation, enfin l'absence de tout cadrage budgétaire a priori, les candidats étant invités à proposer un budget prévisionnel par poste. On notera enfin la définition alors proposée de l'accompagnement social visant la prévention des impayés, la bonne appropriation du logement, la prévention de la sur-occupation, la prévention des troubles du voisinage, enfin l'intégration dans le quartier.

Vingt associations furent retenues à l'issue de cet appel à projet.

Au 31 décembre 2010, le suivi des captations assuré par le GIP HIS faisait état de 1493 logements captés.

Deux ans après ce premier appel, la DRIHL a lancé un nouvel appel à projets pour la captation de 1000 logements supplémentaires (appel à projet du 29 mars 2011, dit Solibail 3). Le texte est accompagné d'annexes portant sur les loyers de captation selon les zones et sur le cadrage financier du dispositif ; il est par ailleurs beaucoup plus précis dans son corps principal, notamment pour affiner les attentes en termes de logements à capter. Ainsi semble-t-il prendre acte de certaines difficultés constatées à l'occasion du suivi de Solibail 2. L'appel à projet annonce également une modification à venir pour l'année 2012 des règles de financement du dispositif visant à aboutir à un mode de financement basé sur les dépenses réelles.

Le lancement de la consultation avait été précédé le 24 mars d'une présentation de Solibail 3 en comité de pilotage régional réunissant les opérateurs déjà actifs dans le dispositif. La réunion avait été l'occasion pour la DRIHL d'insister notamment sur son souci de voir adaptées progressivement les conditions de financement de Solibail afin de viser tant des économies d'échelle que la simplification de la gestion financière. La DRIHL prenait explicitement acte de ce faisant de ce que le lancement de Solibail 2 avait été rapide, voire quelque peu précipité, et que le dispositif méritait encore d'évoluer.

Cette réunion apportait par ailleurs sur Solibail 3 quelques éclairages absents du texte de l'appel à projet :

- le fait que les ménages cibles devaient être orientés vers Solibail au vu de leur besoin d'un accompagnement social, les autres ayant vocation à accéder d'emblée à un logement autonome. Se trouvait ainsi réaffirmé le caractère de période transitoire d'apprentissage de Solibail, qui ne pouvait donc être utilisé à de simples fins de logement ou de file d'attente. On notera par ailleurs à cet égard que la remarque se trouvait également justifiée par le fait que le mandat de gestion étant abandonné, le dispositif n'avait plus aucune vocation à offrir un logement pérenne.

Un document de la DRIHL de la même époque – Référentiel partagé concernant l'accès au dispositif Solibail – précisait par ailleurs qu'un certain nombre de publics n'avaient pas vocation à entrer dans Solibail : les ménages ne répondant pas aux critères d'accès précités, les ménages déjà logés dans le parc social et ne pouvant s'y maintenir faute de ressources suffisantes ; les ménages relevant de procédures de péril ou d'insalubrité ; les ménages en sur-occupation dans le parc privé ; les ménages devant quitter leur logement suite à une reprise de ce dernier par le propriétaire ; les ménages hébergés par des tiers ou de la famille.

- le fait que l'État supporterait l'allongement éventuel de la durée de prise en charge des ménages.
- des assouplissements dans l'examen de la situation administrative des ménages.
- est enfin souligné le fait que la question de la territorialisation de l'intervention des opérateurs reste ouverte et que les associations définissent librement leur territoire de captation dès lors que cela n'a pas "d'incidence sur la qualité de l'accompagnement social, de la gestion locative et sur le coût des prestations".

18 associations ont répondu à cet appel à projet pour quelque 1009 logements supplémentaires à capter d'ici la fin de l'année 2011.

Dès **le 5 août 2011** est enfin lancé **un appel à projet complémentaire** pour la captation des logements encore nécessaires à l'atteinte de l'objectif de 3000 d'ici la fin de l'année 2011 - un nouvel objectif de 406 logements avant le 15 décembre 2011 est fixé. L'appel à projets, qui reprend celui proposé 4 mois plus tôt, annonce toutefois de nouvelles modifications prévisibles dans les modalités de financement du dispositif : est ainsi annoncé un objectif de dotation globalisée.

On retiendra de ce rapide rappel des conditions de déploiement du programme en Ile-de-France trois points essentiels à la compréhension des contextes d'intervention et de prise de parole des opérateurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation :

- une pression forte et réitérée à la captation, mobilisant dans une certaine urgence les compétences des opérateurs en matière de prospection et de gestion immobilières ;
- un recentrage assez strict des publics cibles vers les ménages hébergés sur financements de l'État – sortants d'hôtel et de CHRS – au détriment des autres cibles et avec, dans le cadre de Solibail 3, une ouverture à des publics éloignés de l'autonomie financière et des parcours d'insertion initialement envisagés.
- une révision en continu des conditions de financement des opérateurs.

Le programme d'intermédiation locative est donc en Ile-de-France une action soutenue, pilotée, évolutive. Elle représente aujourd'hui plus de 70% du budget consacré au dispositif au niveau national :

	2009	2010	2011 (au 30/09/2011)
Total France	14 652 296,00	10 460 844,50	17 001 523,65
Dont province	6 569 982,00	3 866 877,50	5 005 037,60
Dont Ile de France	8 082 314,00	6 593 967,00	11 996 489,00
En %	55,1%	63,0%	70,5%

Source : données DGCS, octobre 2011

Elle est aussi une action aujourd'hui mise au service d'objectifs qui n'étaient pas ceux envisagés lors de la conception du dispositif ; l'impact de ces modifications sur sa cohérence interne et donc sa capacité à perdurer efficacement (risque d'explosion des coûts liés au paiement du différentiel de loyer, allongement de la durée des séjours) devra être tout particulièrement regardé durant l'année qui s'ouvre et qui verra la pleine mise en œuvre des conditions nouvelles.

Cet effort d'adaptation au fil de l'eau (qui complique d'ailleurs quelque peu l'exercice d'évaluation) n'est pas lisible de la même façon en province, où le dispositif fonctionne globalement sur les règles définies lors des premiers et uniques appels à projets de 2009 et selon des modalités plus variées.

Analyse comparée des appels à projets Solibail 2 et Solibail 3 en Ile-de-France

	Solibail 2 (appel à projets de mars 2009)	Solibail 3 (appel à projets du 29 mars 2011)
Publics cibles	<ul style="list-style-type: none"> - ménages hébergés en hôtels et sortants de structures sociales financées par l'Etat, ayant besoin d'un accompagnement social lié au logement ; - ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, pour lesquels un accès au logement autonome n'est pas envisageable dans l'immédiat. 	<ul style="list-style-type: none"> - ménages hébergés à l'hôtel financé par l'Etat ; ménages hébergés en structures sociales financées par l'Etat - ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO avec une orientation « logement de transition ». <p><i>Il n'y a pas de condition minimale de ressources. Les dettes ne doivent pas être un frein à l'accès au dispositif.</i></p>
Modalités envisagées	<ul style="list-style-type: none"> - location/sous-location - mandat de gestion 	<ul style="list-style-type: none"> - location/sous location uniquement
Caractéristiques attendues des logements captés	<ul style="list-style-type: none"> - dans zones urbaines denses et raisonnablement accessibles par les transports en commun - ne pas concentrer l'offre sur des territoires déjà fortement sollicités 	<p>Attentes supplémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - T2 et T3 prioritairement. T1 s'il est possible d'y loger 2 personnes - loyer : plafonné par les données de l'OLAP et en tout état de cause par le plafond du Borloo dans l'ancien. Charges à vérifier (valeur moyenne de 118€ par mois donnée à titre indicatif) - les projets de captation doivent être validés par DRIHL.
Missions assignées à l'opérateur	<ul style="list-style-type: none"> - la prospection. Des formes mutualisées de prospection peuvent être envisagées. Engagement pour 150 logements minimum. - la prise en gestion des logements - l'accompagnement social lié au logement - la contribution à la sortie vers un logement autonome. 	<ul style="list-style-type: none"> - la prospection - la gestion des logements - l'accompagnement vers et dans le logement des ménages - le relogement des ménages, avec l'appui le cas échéant du GIP HIS.

<p>Compétences attendues</p>	<ul style="list-style-type: none"> - l'opérateur peut être association d'insertion par le logement ou organisme HLM - compétences et savoir-faire en matière de prospection immobilière et de négociation avec des propriétaires privés 	<ul style="list-style-type: none"> - les associations disposant de l'agrément intermédiation locative et gestion locative sociale - les organismes HLM ne sont plus cités.
<p>Cadrage budgétaire</p>	<p>Aucun cadrage a priori. Est demandé un budget prévisionnel par postes, intégrant la montée en charge du dispositif et précisant les autres participations financières éventuelles.</p> <p>Un cadrage est intervenu a posteriori, dans les conventions.</p> <p>Principales modifications par rapport à l'expérimentation : le coût moyen estimé par logement est passé globalement de 9500 à 10 586 euros l'année de la captation. Certains postes ont été regroupés, d'autres supprimés, d'autres abaissés : suppression du forfait de 400€ prévu pour l'ameublement, la baisse de l'entretien courant, de 1000 à 500 euros, diminution du coût de l'accompagnement social, de 2000 à 1600 euros.</p>	<p>Une annexe précise, par poste, les modes de financement (forfaitaire, réel, réel plafonné, réel plafonné globalisé).</p> <p>Les principales modifications apportées : la prise en compte au réel du différentiel de loyer et donc de la vacance, du dépôt de garantie ; le passage de 500€ à 400€ max du coût de l'entretien ; le passage de 500€ à 200€ max des impayés ; la suppression des frais pour procédures contentieuses.</p> <p>Les prises en charge au réel des coûts liés au loyer ne permettent plus d'estimer a priori un coût moyen au logement.</p>
<p>Rôle dévolu au GIP HIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - constituer un fichier des demandeurs, - centraliser les offres de logements captés, - mettre en lien une offre et un ménage demandeur, - appuyer les opérateurs dans l'opération de relogement des ménages 	<p>Conserve ses missions, mais n'a plus qu'un rôle d'appui aux opérateurs dans leur mission de relogement des ménages à la sortie du dispositif.</p>

C. UN DÉPLOIEMENT EN RÉGIONS OPÉRÉ À LA FAVEUR DU PLAN DE RELANCE, SANS VISIBILITÉ AUJOURD'HUI SUR SON DEVENIR

Le programme national d'intermédiation locative avait d'abord été expérimenté dès 2008 pour répondre aux besoins de l'Île-de-France, sur les départements de la petite couronne, avec un partage du territoire entre l'État et la Ville de Paris, cette dernière conservant sur son territoire (le département 75) l'exclusivité de la mise en œuvre de son propre dispositif lancé en 2007 – Louez solidaire et sans risque.

L'expérimentation francilienne ayant été jugée positive⁵, elle a été étendue à l'ensemble des départements de l'Île-de-France, et, dans le même élan, déployée en régions dans le contexte particulier du Plan de relance, et donc dans une forme d'urgence à agir.

La circulaire déjà citée du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement est la référence unique des appels à projets lancés en régions. Elle est ce qui indique le sens et la philosophie du dispositif, qui ont certes pu être par la suite commentés et détaillés dans le cadre du comité de pilotage national réuni les premiers temps. Elle est ce qui a inspiré des appels à projets parfois fortement démarqués de l'appel à projet francilien qui les devançait.

La circulaire du 5 mars 2009 pour la relance relative à l'hébergement

La mobilisation de logements privés par intermédiation est l'une des 6 mesures envisagées et décrites par la circulaire. Celle-ci souligne également que « c'est l'amélioration de la fluidité entre les réponses existantes et le décloisonnement entre les secteurs du logement et de l'hébergement qui doivent être recherchés ».

La circulaire appelle « à la mobilisation et au volontarisme de tous » et à « ***tout mettre en œuvre pour que ces mesures soient immédiatement opérationnelles.*** » La pression à l'action s'exprime surtout sur ***le volet prospection/captation qui est d'emblée présenté comme éventuellement délicat*** au regard des difficultés rencontrées en Île-de-France. Pour autant, « le plan de relance implique une action très rapide et de grande ampleur ».

L'annexe 6 de la circulaire annonce un objectif de 5000 logements en 2009 « en ciblant les territoires où ce dispositif répond le plus aux besoins ». Les objectifs fixés pour les 6 régions identifiées au regard de critères de tensions sont estimés de la façon suivante :

- Île-de-France : 2750
- Languedoc-Roussillon : 250
- Nord-Pas de Calais : 250
- Pays de la Loire : 250
- Provence-Alpes Côte d'Azur : 500
- Rhône-Alpes : 500

L'adaptation du dispositif aux besoins locaux est explicitement soulignée : l'objectif est en effet de répondre aux besoins de ménages en difficultés « en développant ou expérimentant de nouvelles initiatives pour répondre à des besoins variés et choisis localement ». Les préfets des régions concernées sont censés établir « une stratégie de développement local de l'intermédiation ».

La circulaire de préciser par ailleurs au sujet des ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable : « la mobilisation du parc privé est un des moyens du préfet pour honorer l'obligation de relogement qui pèse sur lui vis-à-vis des ménages reconnus par la commission. »

Le coût total annuel par logement est évalué selon les cas et les régions entre 5000 et 9500 euros en location/sous-location, entre 1000 et 4000 euros en mandat de gestion.

5. Sans qu'elle ait toutefois, et à notre connaissance, fait l'objet d'une évaluation ou a minima d'un bilan.

Concrètement, cette injonction à agir dans l'urgence supposait qu'en un délai de dix mois fut réalisé au niveau de chacune des régions concernées le processus théorique suivant : définition d'une stratégie régionale relative à l'intermédiation (après diagnostic), lancement d'un appel à projets en cohérence avec les besoins identifiés et temps de la consultation, analyse et sélection des offres de service, conventionnement des opérateurs, mise en place enfin des moyens de fonctionner chez ces derniers.

On rappellera pour finir que l'ensemble du processus requis de la part des services déconcentrés de l'Etat a dû être assuré alors même que ceux-ci étaient en pleine réorganisation (les DRJSCS ayant été officiellement créées au 1^{er} janvier 2010).

C'est à l'aune de l'ensemble de ces éléments – un cadrage ouvert, une injonction à agir très rapidement, des perturbations dans la ligne hiérarchique et/ou de pilotage – que la mise en œuvre du programme d'intermédiation locative en régions doit être évaluée.

2. LES DÉCLINAISONS LOCALES DE L'APPEL À PROJET

Il est important de signaler d'emblée que le lancement du programme en régions s'est déroulé de manière sensiblement décalée dans le temps par rapport à l'appel à projet ouvert en Ile-de-France (la date limite de remise des offres y était fixée au 29 avril 2009), reportant d'autant la montée en charge réelle du dispositif et retardant l'observation de ses réalisations et résultats. Les conventions avec les opérateurs ont souvent été signées en toute fin d'année 2009, voire au début de l'année 2010.

A. DES SOLLICITATIONS PRESSANTES, INÉGALEMENT CADRÉES

Les sollicitations portées par les DRJSCS, dans un cas par une DDCS, ont emprunté des formes relativement variées, inégalement précises dans leurs attentes et dans leurs termes, ce qui a pu susciter incompréhensions et malentendus après coup – par exemple quant à la nécessité et au coût pour un opérateur de détenir une carte professionnelle pour pouvoir pratiquer le mandat de gestion. **Toutes sont marquées par l'urgence à agir et la rapidité du processus de consultation.**

Un lancement marqué par l'urgence

En Rhône-Alpes, l'appel à projets date de mai 2009 pour une remise des offres fixée au 15 juin. Le texte prend acte de ce qu'il existe de nombreux projets d'intermédiation locative en Rhône-Alpes, mais qu'il s'agit ici de susciter une offre nouvelle venant s'y ajouter. Les publics éligibles sont ceux cités dans la circulaire. Les actions attendues des opérateurs sont décrites, et il est précisé au sujet de l'accompagnement qu'il « devra être adapté au cas par cas, selon les besoins réels ». Le logement est du ressort de l'opérateur.

Le financement par logement est estimé à 2500-3000 euros pour l'ensemble des opérations.

L'appel à projet incite enfin au regroupement de plusieurs opérateurs autour d'un projet unique, élément cité au nombre des critères de sélection.

En région Pays de la Loire, l'appel à projet dont le texte est proche de celui de Rhône-Alpes, laisse deux semaines aux associations pour formuler une offre, et il est précisé que les projets feront l'objet d'une sélection dans les quinze jours qui suivront. La particularité ici est l'adjonction au texte d'une grille des coûts forfaitaires et des plafonds maximum de dépenses. Un budget prévisionnel est demandé sur la base de ces indications.

En région PACA, il n'a pas été jugé pertinent de lancer un appel à projet régional étant donné la grande diversité des six départements ; liberté a été laissée à chacun de se positionner ou non sur le programme. Ainsi le département des Bouches-du-Rhône a-t-il lancé son propre appel à projets, avec pour dessein explicite de ne retenir que deux opérateurs. Le texte de l'appel à projet est très succinct mais la cible est unique et clairement indiquée : les publics reconnus prioritaires au titre du DALO. Les candidats sont invités à mettre en avant leurs capacités et compétences. Une forme de cadrage budgétaire est indiquée à travers la précision de fourchettes de coûts : de 5000 à 9500 euros par logement en location/sous-location ; de 1000 à 4500 euros par logement en mandat de gestion. Il n'est pas précisé si ce coût est annuel ou pour la durée d'un bail (3 ans).

En région Nord-Pas-de-Calais, sont sollicités pour début juin 2009 les associations d'insertion par le logement, mais également les organismes HLM. Un budget prévisionnel par poste est demandé, mais aucun cadrage n'est indiqué.

Globalement, les appels à projets demandent surtout aux impétrants, par la description de leur projet et de leurs moyens humains, de faire la démonstration de leur capacité à mobiliser des logements pour la fin de l'année 2009.

Il est assez remarquable de constater l'appétence du tissu associatif sollicité pour répondre à ces sollicitations urgentes et parfois imprécises ; 14 projets par exemple en Pays de la Loire (pour un objectif de 250 logements – 11 ont été retenus), 16 projets en Rhône-Alpes, dont 14 retenus (pour un objectif de 500 logements).

Si la possibilité de mettre en œuvre du mandat de gestion a bien évidemment incité les associations dont c'était le cœur de métier – PACT et AIVS – à proposer une offre, les acteurs de l'hébergement (gestionnaires de CHRS, de CADA, de maisons relais..) connus des DDCS et sollicités par elles, ont également défendu leurs savoir faire, leur expérience et leur capacités à assurer, parfois collectivement, la mise en œuvre d'un dispositif complexe.

B. DES OFFRES DE SERVICES ÉLABORÉES, PARFOIS COLLECTIVEMENT.

Il y avait pour les services de l'État au moins deux enjeux attachés à ces appels à projet : réussir la mobilisation de l'ensemble des compétences requises par la mise en œuvre du dispositif et limiter autant que possible le nombre des interlocuteurs directs en évitant la dispersion des objectifs entre de trop nombreux interlocuteurs. Les études de cas réalisées en régions ont montré l'effort des associations pour imaginer des modalités d'intervention complètes, crédibles et efficaces.

Trois types de scénarios ont ainsi été observés :

- Une réponse portée collectivement par la FAPIL Rhône-Alpes, qui voyait là un moyen de faire reconnaître de manière harmonisée les pratiques de chacun. 9 associations ont ainsi répondu de manière groupée en se mettant d'accord sur un budget après négociations avec les services de l'État. L'offre de services portée par la Fédération met en avant la fonction support et les actions qu'elle réalise en nom propre et l'expérience des associations membres en matière d'intermédiation locative. Elle souligne enfin sa réserve quant à la pratique de location/sous-location qui ne permet pas à l'occupant de bénéficier d'un statut de droit commun. Suite à cette réponse, les services de l'État ont conventionné avec chacun des opérateurs mais également avec la FAPIL Rhône-Alpes, **pour la mise en place d'un fonds de mutualisation pour les impayés en sous-location et la remise en état des logements en mandat de gestion et en sous-location** que les opérateurs peuvent solliciter en cas de sinistre. Ce fonds est alimenté par une subvention de l'État pour un montant de 500 euros par logement pour les impayés en sous-location, et pour la remise en état de 500 euros par logement en mandat de gestion et 1000 euros par logement en sous-location. Seuls les logements mobilisés au titre du dispositif d'intermédiation locative sont pris en charge. Le fonds permet également la prise en compte de la vacance consécutive à une dégradation en sous-location. La FAPIL Rhône-Alpes assure par ailleurs l'animation du dispositif au niveau régional : développement de la communication, organisation de rencontres entre opérateurs, relations avec les services de l'Etat (envoi de tableau de suivi à la DJSCS et aux DDCCS).
- L'organisation d'un collectif permettant à la fois une répartition des missions en fonction des compétences de chacun et une forme de mutualisation dans la gestion du dispositif.
 - En Loire atlantique, une réponse collective a pu émerger avec le soutien de la DDCCS qui avait d'abord refusé les premières offres rétives à la mutualisation. Ce sont donc 6 acteurs nouveaux qui se sont réunis dans le « Collectif 44 » pour mettre en œuvre le programme d'intermédiation locative. Chacune des 6 associations est conventionnée pour un certain nombre de mesures d'accompagnement des ménages ; l'association qui porte la plateforme est conventionnée à la fois pour de l'accompagnement mais également pour assurer les missions autres. La plateforme permet la mutualisation des moyens pour la prospection, la gestion locative, le suivi administratif et comptable, la signature des baux, les états des lieux, les travaux. Le relogement reste en revanche du ressort de chaque association.
 - Un dispositif un peu différent a été imaginé dans le Pas-de-Calais : il y a dissociation entre gestion locative et accompagnement assuré par des associations avec lesquelles l'opérateur conventionne. Dans le cas d'une sous-location, c'est l'association partenaire qui est titulaire du bail.
- La construction d'un collectif sous forme de Groupement de Coopération Sociale et médico-sociale, ayant permis la constitution par embauches d'une équipe dédiée au programme d'intermédiation locative. Six associations ayant des expériences anciennes, variées et complémentaires en matière de dispositifs d'hébergement, d'accompagnement social, d'actions liées à l'insertion des publics par l'activité économique (CHRS, CADA, maison relais, ateliers d'insertion...), jouissant d'une certaine renommée au niveau local, se sont ainsi groupées dans l'objectif de répondre aux sollicitations de l'Etat et de développer le cas échéant et au-delà d'autres formes d'activités. L'offre retenue, accompagnée d'un budget prévisionnel pluriannuel extrêmement détaillé, a toutefois été revue sur demande de la DDASS qui souhaitait un étalement de la montée en charge et une révision à la baisse des frais de siège et des frais de déplacement.

Dans les différents cas étudiés, les opérateurs ont fait état d'échanges avec les services de l'Etat, de discussions sur le budget proposé notamment.

3. LES UNIVERS OBSERVÉS

Le champ couvert par l'évaluation demandée recouvre donc bien deux univers et des histoires différentes :

- ▲ En Ile-de-France, une seule modalité d'intermédiation locative a perduré dans le cadre du programme : la location/sous-location. Dès fin 2010, le Préfet Régnier signale en effet pour l'Ile-de-France « un abandon quasi-total de la formule du mandat de gestion pourtant fortement demandée initialement par les opérateurs ». L'écart est trop grand entre le niveau des loyers de captation et les capacités financières des ménages ciblés. **Le dispositif en Ile-de-France s'inscrit donc uniquement dans une offre de logement temporaire supposant une capacité – tant des ménages que du parc immobilier – à en sortir.**

- les 4 opérateurs rencontrés cumulent un objectif de 500 logements en location/sous-location. Trois opérateurs sur 4 sont ainsi entrés, au fil des appels à projets, dans une logique de gestion relativement massive d'un parc immobilier spécifique, en visant le seuil de 150 logements gérés.

- ▲ En régions en revanche, et dans la limite des études de cas réalisées, ont été expérimentées, en réponse à des besoins très diversifiés, trois modalités de logement accompagné :

- le mandat de gestion ;
- la location/sous-location, avec glissement de bail éventuel ;
- la location/sous-location visant au glissement de bail au terme d'une période probatoire de 18 à 36 mois dans le but d'assurer aux ménages accueillis un logement pérenne, et de sortir d'une logique d'hébergement.

- les 6 opérateurs rencontrés en régions avaient des objectifs initiaux de captation répartis de la manière suivante :
 - . 164 logements en location/sous-location ;
 - . 100 logements en location/sous-location avec perspective affichée de glissement de bail ;
 - . 135 logements en mandat de gestion ;

Cinq d'entre eux s'étaient initialement engagés sur les deux modalités mandat de gestion et location/sous-location.

Ces objectifs avaient dans certains cas été révisés en cours de convention, ce qui conduisait au moment de l'évaluation à la situation suivante :

- . 149 logements en location/sous-location
- . 50 logements en location/sous-location avec perspective affichée de glissement de bail
- . 117 logements en mandat de gestion.
- . Donc un objectif cumulé final de 316 logements au lieu des 399 initialement prévus (baisse de 20%), qui interroge au final sur la précision du diagnostic initial des besoins.

On n'a donc pas observé les mêmes réalités, ni les mêmes intentions, en Ile-de-France et en régions. La démarche de logement est très présente en régions, potentiellement majoritaire. C'est même dans un cas une position de principe très claire : « ne pas faire comme en Ile-de-France », « se situer dans le champ de l'accès au logement des personnes qui en sont privées, presque sans raison ».

L'éventail des pratiques et celui des possibles sont donc a priori bien plus riches, l'ensemble des séquences de l'intermédiation locative (modalités de captation des logements, orientation des ménages, accompagnement, question du relogement) se trouvant impactés, déclinés selon des choix de départ différents.

Le programme d'intermédiation locative tel qu'observé en régions donne à lui seul à voir et à comparer des modalités diverses d'intervention auprès des ménages en difficultés, auprès également des propriétaires privés ; il donne en quelque sorte à voir le potentiel du programme⁶.

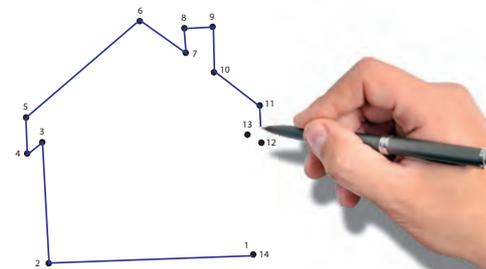
Le tableau ci-dessous, qui qualifie simplement les opérateurs rencontrés au titre de leur implication quantitative dans le dispositif, montre que sauf exception les associations franciliennes visent à stabiliser leur activité à un niveau élevé de nombre de logements gérés (celui envisagé initialement dans le premier appel à projet) ; les deux opérateurs de province qui affichaient d'emblée des objectifs du même ordre sont ceux qui les ont abaissés en cours de convention.

Les opérateurs enquêtés : vision d'ensemble des objectifs poursuivis (tels qu'inscrits dans les conventions initiales)

Solibail en Ile-de-France					
4 appels à projets successifs en 2008, 2009 et 2011. Objectif global de 3000 logements en loc/sous-loc					
n°1 230 logements	n°2 50 logements	n°3 150 logements	n°4 150 logements		
Solibail en régions					
PACA Objectif : 500	Rhône-Alpes Objectif : 500	Pays-de-la Loire Objectif : 250		Nord-Pas de Calais Objectif : 250	
n°5	n°6	n°7	n°8	n°9	n°10
100 loc/sous-loc	5 loc/sous-loc 30 mandats de gestion	112 loc/sous-loc 33 mandats de gestion	9 loc/sous-loc 2 mandats de gestion	23 loc/sous-loc 35 mandats de gestion	15 loc/sous-loc 35 mandats de gestion

6. On signalera ici, sans les avoir étudiées, des pratiques locales mises en oeuvre dans le cadre du programme national d'intermédiation locative signalées par la DRJSCS de la région Provence-Alpes Côte d'Azur : la captation de logements dans le parc social (grands appartements, dans le département des Alpes Maritimes), un ciblage très précis réservé aux ménages victimes de logements insalubres ou indécents, le fait enfin que le glissement de bail soit une pratique répandue au-delà du cas étudié.





PARTIE 2

Produire du logement social dans le parc privé

La constitution d'un parc de logement accessible dans le secteur privé est bien au cœur du dispositif ainsi que le soulignent les textes fondateurs ; les éléments de sécurisation qui en font le caractère novateur accompagnent et visent à faciliter cet objectif.

L'enjeu pour l'État est triple : il s'agit en effet d'obtenir de la part des associations conventionnées suite aux appels à projets

- qu'elles parviennent à capter très rapidement des logements de qualité et si possible en adéquation avec les besoins des ménages cibles tels qu'ils auront été localement définis ;
- qu'elles favorisent autant que possible la maîtrise des loyers en ne captant en tout état de cause que des logements à loyer inférieur aux plafonds fixés pour le Borloo dans l'ancien ; le conventionnement Anah pouvait être utilisé à cet effet (rappelons ici que le conventionnement avec travaux, qui peut paraître contradictoire avec la forme d'urgence requise par le dispositif, était envisagé comme possible dans la phase expérimentale du dispositif au moins),
- qu'elles aient ou acquièrent pour cela un degré de professionnalisation suffisant en matière de prospection et de gestion immobilière, démarche de type commercial, à composante technique non négligeable (notamment pour les aspects juridiques liés à la rédaction des baux, aux questions d'assurance, aux questions de diagnostics techniques etc.).

L'analyse des pratiques développées par les opérateurs étudiés et celle de leurs réalisations en termes de logements captés autorisent deux niveaux de résultats exposés dans cette partie :

- ait aux pratiques elles-mêmes et témoignent des réussites et difficultés rencontrées dans l'exercice de captation ; ils informent également sur la nature du parc immobilier ainsi constitué ;
- les seconds viennent plutôt documenter la question de la plus-value du dispositif. Ces constats sont également étayés et illustrés par la série d'entretiens conduits auprès de propriétaires bailleurs.

1. DES STRATÉGIES DE CAPTATION AUJOURD'HUI ÉPROUVÉES

Les opérateurs se sont engagés (et réengagés pour certains) à capter dans des délais très courts un nombre de logements parfois considérable. Tous à l'évidence, au sein de l'échantillon rencontré, n'avaient pas la même expérience pour ce faire : les AIVS ou les PACT maîtrisant le mandat de gestion et la gestion locative adaptée, d'autres ayant plutôt l'habitude du logement temporaire et de la location/sous-location sans pour autant avoir celle de la captation, d'autres encore n'ayant au final guère d'expérience en ce domaine, ayant plutôt développé jusque là une activité d'insertion. Tous pourtant de devoir dans le cadre du dispositif lancé par l'État faire montre d'une capacité singulière, dont la dimension commerciale ne peut être niée, à aller prélever des logements de qualité et à loyer contenu sur des marchés

tendus, à faire preuve de la célérité et de la force de conviction nécessaires sur un marché concurrentiel. On rappellera ici le choix différent opéré d'emblée par la Ville de Paris pour son dispositif Louez solidaire et sans risque, qui a préféré distinguer les missions et réserver l'exercice de captation à un opérateur à la fois spécifique, spécialisé et unique, Habitat et Développement.

Les opérateurs rencontrés ont dans l'ensemble relevé le défi de la mobilisation, avec deux nuances toutefois : le frein parfois mis à la prospection du fait d'un flux insuffisant de ménages à loger – ce qui interrogera tant sur la pertinence du dispositif sur le territoire, sur les cibles choisies que sur les circuits d'orientation ; les difficultés nouvelles rencontrées en Ile-de-France du fait de la tension extrême du marché, et, peut-être de sa saturation pour ce genre de produit.

Quelles stratégies de prospection ces opérateurs ont-ils mis en œuvre pour répondre à ce défi en fonction de ce qu'ils étaient et de ce qu'ils en avaient initialement perçu ? Quelles ont été les plus efficaces ? Quelles ont été leurs difficultés ou leurs surprises ?

A. DES POSTURES DE DÉPART ASSEZ VARIÉES, PLUS OU MOINS FACILITANTES

Il est schématiquement deux grandes manières de créer le parc de logements attendu :

- faire connaître le dispositif, être connu ou se faire connaître, et récolter/filtrer les résultats de cet exercice de communication,
- mettre en œuvre une démarche de prospection systématique du marché des locations,

les deux démarches n'étant bien entendu pas exclusives l'une de l'autre.

Ceci posé, on devine qu'un certain nombre de facteurs vont jouer d'emblée, séparément ou de conserve, pour faciliter ou non la mission première de captation.

Le premier est évident : il s'agit du cœur de métier initial de l'opérateur, autrement dit du fait que l'intermédiation locative ne soit pour lui qu'un moyen de poursuivre et amplifier une activité préexistante et pour laquelle il dispose des professionnels requis, ou bien qu'il lui faille la développer ex nihilo, la faire connaître et l'outiller.

Ainsi les AIVS ou les PACT rencontrés ont-ils aisément intégré les objectifs de l'intermédiation locative dans une pratique courante et largement développée du mandat de gestion. L'un d'entre eux - du moins son chargé de prospection et les chargés de gestion locative – ne distinguent d'ailleurs pas les quelques logements captés dans le cadre du dispositif de ceux, infiniment plus nombreux, relevant selon eux « de l'intermédiation locative de droit commun » ; les propriétaires ne seraient même pas avertis de la spécificité du dispositif financé par l'État. Un autre a calibré ses objectifs de captation en fonction de son expérience annuelle pour le mandat de gestion et les a ainsi réalisés sans peine.

A l'autre extrémité dans l'échelle de l'expérience et des compétences détenues a priori, un opérateur moins aguerri a recruté, après réflexion sur le profil requis - un commercial comprenant l'aspect social de l'activité demandée - un professionnel de l'immobilier qui, de fait, assure très efficacement la montée en charge du dispositif.

De manière générale, **la prospection a été ou est confiée chez les opérateurs rencontrés à des professionnels de l'immobilier**. C'est donc à la fois le signe de la reconnaissance d'une nécessaire compétence particulière et celui d'une grande prise au sérieux de ce volet de la mission par les opérateurs⁷.

7. Une confirmation de ceci a été trouvée chez l'un des opérateurs, obligé de supprimer le poste de chargé de prospection pour raisons financières. La personne aujourd'hui responsable de l'intermédiation locative se refuse à faire de la prospection active, estimant qu'il s'agit là d'un vrai métier et que ce n'est pas le sien ; elle se contente dès lors d'attendre les propositions spontanées, qui suffisent aux besoins.

Sans doute aurait-il fallu commencer, avant même de parler compétences, par mentionner le facteur discriminant que constitue l'aire de captation des logements. Si par construction tous les territoires retenus pour le déploiement de l'intermédiation locative sont tendus en termes de logements, on se doit de faire **une distinction entre l'Ile-de-France et les régions de province**. Les enjeux quantitatifs de la captation sont d'une tout autre ampleur, obligeant les opérateurs à une captation plus agressive et plus systématique. Sur ces territoires particulièrement tendus, des phénomènes de mise en concurrence des opérateurs entre eux par les propriétaires ont été évoqués à plusieurs reprises, parfois pour signaler aussi les indécidables de certaines associations. La région capitale se distingue par ailleurs par la multiplication d'initiatives de mobilisation du parc privé à des fins sociales et donc un risque de concurrence des dispositifs et de saturation du marché (cf. dernier point de cette partie).

Au nombre des éléments facilitateurs de la captation, quelque soit le contexte, est citée **la notoriété de l'opérateur** (ou du réseau auquel il appartient le cas échéant) sur son territoire de captation. L'un d'entre eux signale par exemple la manière dont il profite, pour la mobilisation des logements, du réseau de connaissance et du potentiel de communication au niveau départemental du réseau Habitat et Humanisme ; cela seul lui vaudrait plusieurs appels de propriétaires par jour. Les effets de notoriété et de confiance favorisent également le bouche-à-oreille qui semble être un moteur essentiel de la mobilisation du parc privé.

Il faut enfin redire ici, à l'encontre d'une vision éventuellement un peu trop francilienne du dispositif, que la captation ne peut se faire avec les mêmes arguments selon que l'on propose du mandat de gestion ou de la location/sous-location.

B. L'ORIGINE DES LOGEMENTS MOBILISÉS : DE L'INVESTISSEMENT DÉDIÉ À SOLIBAIL AUX FRUITS D'UNE PROSPECTION SYSTÉMATIQUE ET LOURDE.

L'analyse de son travail de prospection réalisée par l'un des opérateurs rencontrés révèle l'ampleur de l'effort déployé (exemple choisi hors Ile-de-France) : sur un total de 281 contacts pris avec des propriétaires souhaitant louer leur bien, 47 l'avaient été via le site Solibail, 181 après une analyse des annonces immobilières sur le web, 3 via des fédérations de propriétaires, et 50 agences avaient par ailleurs été contactées. L'analyse systématique des annonces donnait très peu de résultats (176 refus essuyés sur les 181 contacts). Au final, 104 visites avaient pu être réalisées, débouchant sur 28 captations, **soit 1 logement capté pour 10 contacts** pris (un contact pouvant être une agence, ce qui démultiplie les possibilités).

Cette idée que la « pige » s'avère être un exercice fastidieux et peu rentable a été reprise par un opérateur parisien ayant pourtant développé une stratégie quasi industrielle de prospection et atteint sans difficultés ses objectifs de captation. Selon cette association, les logements proviennent à 90% d'une démarche active de sa part, à travers l'examen systématique (100%) des annonces parues chaque jour dans la presse spécialisée. Une sélection est effectuée à partir du prix – prix plafonds et ceux qui s'en approchent et que l'on tentera de faire baisser -, et le propriétaire est ensuite contacté. Ce sont ainsi environ 30 contacts qui sont pris chaque jour, seule la moitié donnant suite en accordant un rendez-vous, ce qui ne signifie pas pour autant qu'un bail sera signé. Le prospecteur souligne que la démarche a d'autant plus de chance de déboucher que l'appel intervient très rapidement après la parution de l'annonce ; très vite en effet, les propriétaires reçoivent quantité de propositions de particuliers en quête de logements.

A côté de cette revue systématique de l'offre et des effets de la communication et du bouche-à-oreille – on signalera au passage les effets positifs signalés à plusieurs reprises des campagnes de communication Louez solidaire sur Solibail, les propriétaires d'un bien sis en banlieue et intéressés par le principe de Louez solidaire étant renvoyés vers Solibail -, le recours aux agences immobilières, prévu par le financement du dispositif, est inégalement utilisé et apprécié.

D'aucun en effet souligne le renchérissement de la captation qui lui est associé, et le fait que l'information fournie sur les logements ne soit pas toujours correcte. Certains relatent un recours aux agences dans une période de retard sur les objectifs de captation, mais au final une mauvaise expérience : les agences étaient certes intéressées, mais les logements proposés étaient au final inappropriés, défectueux - peut-être ceux que les agences ne parvenaient pas à louer. D'autres au contraire se disent pleinement satisfaits du travail mené avec des agences immobilières. Un opérateur francilien a ainsi capté l'intégralité de ses logements via une agence ; un autre, en province, a pu initier certains partenariats - avec la FNAIM, avec l'UNIS - pour démultiplier localement la sensibilisation des agences sur le dispositif. Une fois établie une relation de confiance entre l'association et l'agence, celle-ci propose des logements à mesure des besoins signalés par l'opérateur. Cela a notamment pour effet de mieux synchroniser captation et entrées des ménages et d'éviter ainsi les risques de vacance ; cela permet également de capter des « lots » de logements situés dans un même bâtiment (pratique dont les effets en termes de concentration de ménages en difficultés méritent d'ailleurs d'être surveillés et analysés). Un opérateur a signalé l'obtention de frais d'agences dégressifs au nombre de baux signés.

Quelle que soit la manière de faire, la personne chargée de la prospection se doit, sauf cas particuliers de philanthropie, de convaincre les propriétaires des avantages qu'il y aurait, pour eux, à entrer dans le dispositif. Est alors ici introduite la question de la plus value perçue par des propriétaires bailleurs de ce dispositif particulier au regard d'autres éventuellement adaptés à la situation de leur bien.

Les entretiens conduits tant avec les agences, les chargés de prospection que les propriétaires bailleurs eux-mêmes permettent d'entrevoir les arguments qui portent, éventuellement en fonction des profils.

C. UN DISPOSITIF VOULU SÉCURISANT ET PERÇU COMME TEL

Si les entretiens et l'analyse de quelques listes remises par les opérateurs ne permettent pas de dresser avec robustesse une sociologie des propriétaires bailleurs entrés dans le dispositif d'intermédiation locative, ils permettent tout au moins et en premier lieu d'affirmer la diversité de ceux-ci tant en termes de motivations qu'en termes de revenus et de capital immobilier. Si certains chargés de prospection ont plutôt évoqué de « petits propriétaires », leur confiant en location un bien qu'ils avaient pu occuper eux-mêmes à une époque de leur vie, ou un appartement acheté pour eux, pour plus tard, l'examen de quelques listes ont révélé à leurs côtés l'existence de multi -propriétaires, bailleurs de plusieurs biens confiés au dispositif, en plus de biens loués en direct (constat fait en entretien). Certains habitent dans la ville ou la région, d'autres vivent éloignés de leurs possessions et le dispositif leur assure une gestion locative à distance, intégrant parfois le suivi des travaux nécessaires en cours de location.

Il est bien évidemment difficile de démêler l'écheveau des motivations ayant conduit ces propriétaires à entrer dans le dispositif national d'intermédiation locative. Les intérêts mis en avant au cours des entretiens peuvent être pour partie reconstruits, consciemment ou non ; l'attrait fiscal du dispositif est par exemple tantôt mis en avant sans ambages, tantôt cité « en sus » d'une sensibilité plus sociale d'abord évoquée ; il est souvent présenté par les opérateurs comme ce qui permet de faire basculer favorablement la décision.

Trois grandes catégories de propriétaires, au regard de leur appétence pour l'intermédiation locative, peuvent être schématiquement identifiées.

Les rétifs tout d'abord, qui mettent très vite fin au contact pris par le chargé de prospection ou le laissent sans suite. Trois types de raisons à leur désintérêt pour le dispositif :

- la volonté, de façon générale, de garder la main sur le choix des locataires et de les connaître (ce qui n'est pas le cas dans la formule location/sous-location). Certains ont eu de mauvaises expériences avec des associations, d'autres craignent malgré l'accompagnement proposé les dégradations ou les risques de troubles du voisinage que font craindre à certains les publics ciblés par le dispositif.

- les avantages fiscaux associés au dispositif ne sont pas non plus toujours suffisants. Les limites ou concurrences évoquées sont les suivantes : le fait que certains propriétaires souhaitent/ont besoin de percevoir chaque mois un loyer suffisant (par exemple pour payer des traites) et ne perçoivent pas ou ne se satisfont pas d'un avantage fiscal révélé au bout de l'an ; la concurrence du dispositif Scellier ; la concurrence du régime micro-foncier, permettant aux propriétaires dont les revenus fonciers bruts sont inférieurs ou égaux à 15 000 euros par an un abattement de 30% sans aucune contrepartie en termes de plafonnement de loyer ou de cibles locataires.
- au final, les avantages fiscaux n'apparaissent pas toujours suffisants pour compenser l'effort demandé en termes de loyer, notamment sur les petites surfaces dont les loyers libres peuvent être particulièrement rémunérateurs. Une analyse des motifs de refus ou de non adhésion au dispositif réalisée par un opérateur sur un échantillon de 75 contacts montre que dans plus de la moitié des cas, il n'y a pu avoir accord sur le montant acceptable du loyer étant donné le trop grand écart entre le loyer intermédiaire proposé et le loyer désiré.

Le cas du mandat de gestion doit ici être distingué de la location/sous-location qui bénéficie du paiement par l'État d'un différentiel de loyer ; rien de tel pour le mandat de gestion dans lequel le loyer doit être intégralement payé, avec l'aide éventuelle d'une allocation logement, par le locataire. La cible particulière visée par le dispositif, plus précaire que les publics habituels de l'IML de droit commun, peut rendre compliquée l'adéquation entre niveau de loyer et solvabilité des ménages. Un opérateur rencontré estime qu'un coup de pouce supplémentaire de l'État serait nécessaire pour encourager les propriétaires ; un autre a pris l'initiative de proposer quelques avantages complémentaires à travers l'exonération de frais de gestion et de frais de bail.

Les militants d'une démarche solidaire, favorable à la notion de mixité sociale, indépendamment même d'une connaissance préalable de Solibail, sont minoritaires mais leur présence est soulignée. Ces personnes vont souvent au-devant de l'association, dont ils connaissent déjà l'action, et peuvent aller jusqu'à demander où investir afin de leur être utile en leur donnant à bail le logement ainsi acquis. Ces personnes acceptent, voire proposent, des loyers très inférieurs aux prix du marché (cas rencontré, certes atypique, d'un loyer en location/sous-location à 2,63 euros le m²).

Investir pour créer du logement social (deux exemples rencontrés en province)

Madame X connaissait bien l'association dont la démarche et l'esprit général l'intéressaient beaucoup ; elle-même avait déjà un livret d'épargne Crédit Coopératif dont les intérêts étaient reversés à l'association. Ainsi n'a-t-elle pas hésité à investir dans un grand appartement quasi-neuf, qu'elle envisage bien habiter un jour, mais qu'elle confie aujourd'hui en mandat de gestion avec un loyer très social à l'association qui se trouve être opérateur du programme d'intermédiation locative. Cette personne se dit en confiance, rassurée par l'accompagnement social assuré, mais elle ne se souvient pas qu'on lui ait jamais parlé du programme auquel elle contribue ; elle ignore tout autant la durée de son engagement de conventionnement.

Monsieur et Madame Y possèdent un bureau d'études en matière de gestion de projets immobiliers à vocation sociale ; ils connaissaient l'opérateur du programme d'intermédiation locative mais non l'IML en tant que telle. Après avoir acquis et réhabilité avec un haut niveau de qualité un grand T3, ce couple a été convaincu de la pertinence du dispositif et a confié son bien à l'association en location/sous-location. Madame X semble investie dans le projet ; c'est l'accompagnement dont bénéficient les locataires qu'elle apprécie tout particulièrement, ainsi que le caractère social de la gestion locative qui permet de donner une chance à ces ménages « dont on ne prendrait même pas le dossier dans une agence normale ».

les pragmatiques enfin, ceux qui redoutent les complications de la location directe (par exemple lorsqu'ils n'habitent pas sur place, parce qu'ils n'ont guère le temps d'assurer les visites et le choix d'un locataire), ceux qui ont été échaudés par des expériences malheureuses de location, ceux qui se disent que pendant trois ans ils n'auront pas à se soucier des changements de locataires, ceux qui sont sensibles à l'argumentaire fiscal des chargés de prospection. Ceux-là ont pu être contactés par l'opérateur alors qu'ils avaient mis leur bien en location sur internet par exemple, à des niveaux de loyers supérieurs à ce qu'ils ont finalement accepté, convaincus par les avantages financiers attendus à terme et mis en avant dans la communication.

L'avantage fiscal au cœur de la communication sur le dispositif

Ainsi par exemple ce double effort de communication observé dans un département de province :

- d'une part une plaquette en trois volets, reprenant le logo Solibail ainsi que ceux de l'Anah, de la préfecture de département et du conseil général : le triptyque présente dans sa partie centrale les principes généraux de l'intermédiation locative sous ses deux modalités, en mettant en avant les avantages que sont, dans l'ordre, les déductions fiscales, la sécurisation des paiements, le suivi des locataires et l'assurance de récupérer le bien en état. Les deux autres volets du document présentent les avantages de la location et de la gestion locative adaptée d'une part, ceux de la sous-location d'autre part. Dans les deux cas est mise en avant l'économie que permet de réaliser le dispositif et des tableaux de simulation d'économie d'impôts réalisées sont proposés. Les avantages des différents types de conventionnement Anah sont clairement exposés.
- d'autre part un feuillet plus modeste produit par l'opérateur, au logo de Solibail, visant lui aussi très clairement à favoriser les offres spontanées de logement : le principe de Solibail est rappelé ainsi que les avantages fiscaux liés au conventionnement Anah, mais sont surtout donnés trois tableaux de loyer : un tableau des loyers libres recherchés par type de logement, un tableau des loyers intermédiaires par taille et par arrondissement, enfin un tableau, par arrondissement, des prix au m² pour les loyers conventionnés sans travaux.

On ne saurait, sur la base du seul jugement global des chargés de prospection, de l'expérience des agents immobiliers-relais ou encore des entretiens conduits avec des propriétaires bailleurs, proposer avec certitude une hiérarchie des motivations, autrement dit une hiérarchie des éléments incitatifs les plus efficaces du dispositif. Les témoignages toutefois sont éloquentes.

La sécurité garantie par le dispositif, dans ses différentes facettes, est l'argument premier mis en avant, avant les avantages fiscaux qu'il est peut-être plus difficile de reconnaître d'emblée. Cette sécurité réside d'abord dans **la prévention des impayés**, qui plus est par un dispositif garanti par l'État. Cela sécurise par exemple ceux qui ont des charges à payer pour leur propre habitation, pour le démarrage d'une activité professionnelle etc. On préfère alors un loyer un peu inférieur à ce que l'on aurait pu obtenir, mais dont le paiement sera garanti.

L'assurance de récupérer son bien en bon état est le second argument jugé important par les agences immobilières qui promeuvent le dispositif. Un propriétaire-bailleur de s'exclamer quant à lui « on rend l'appartement en état et cela vaut tout l'or du monde ! » ; le même de souligner que si l'on peut toujours s'assurer pour récupérer ses loyers, il est plus important de récupérer son bien en bon état. De ce point de vue, l'accompagnement social assuré au domicile des personnes garantit une veille continue, de fait, sur l'état du logement, et contribue ainsi à double titre à sécuriser

les propriétaires : par une surveillance très régulière (qui n'existe pas dans le cas d'une location ordinaire) et permet le cas échéant de faire rapidement intervenir un agent d'entretien, par la pédagogie assurée sur l'entretien du logement.

L'intérêt fiscal du dispositif enfin est bien mis en avant par certains propriétaires interviewés : « le côté social, pourquoi pas... mais bon, l'intérêt est fiscal et la sécurité ». Tel autre, qui met d'abord en avant la relation de confiance immédiatement établie avec le chargé de prospection, reconnaît toutefois que l'explicitation de l'avantage fiscal a achevé de le convaincre ; au bout de l'an d'ailleurs et les comptes faits, son calcul s'avère effectivement avantageux alors qu'il aurait pu louer ses deux appartements confiés à l'opérateur entre 50 et 100 euros plus cher sur le marché libre. Pour ses petits appartements toutefois, monsieur préfère garder la main sur la location car le dispositif national est alors jugé non rentable.

Le dernier atout majeur du dispositif, qui s'affirme avec le temps, est au final **l'expérience positive des propriétaires bailleurs**, qui favorise le bouche-à-oreille et/ou pour certains incite à confier d'autres biens.

Car les jugements entendus sur le dispositif sont dans l'ensemble favorables. On signale tout d'abord **la relation de confiance établie avec l'opérateur (ou plus exactement le chargé de prospection)**, généralement jugé très réactif, professionnel et efficace. Le bon contact initial semble d'ailleurs souvent à l'origine de la réussite de l'opération, et les témoignages de satisfaction concernent tout autant le temps du bail : tel souligne par exemple la minutie de l'état des lieux, tel autre le fait que l'opérateur assure autant que nécessaire le relai avec le locataire alors que des travaux doivent avoir lieu dans l'appartement... Ceci se traduit concrètement par le fait que certains propriétaires confient progressivement plusieurs de leurs biens à l'opérateur, voire à plusieurs opérateurs de l'intermédiation locative lorsque ceux-ci sont dispersés sur le territoire. Les propriétaires entendus ne signalent qu'assez peu de difficultés avec les locataires, que l'on juge « bien choisis », et quand il en est survenu, l'opérateur aura fait le nécessaire pour que les choses s'apaisent. Les opérateurs rencontrés n'ont pas fait état de propriétaires ayant souhaité sortir de façon prématurée du dispositif.

Au final, c'est plutôt la pérennité du dispositif qui inquiète les propriétaires - « je ne voudrais pas tous mes appartements vides d'un coup », et met mal à l'aise les opérateurs.

2. DES LOGEMENTS PLUTÔT DE QUALITÉ, DES NIVEAUX DE LOYER PLUTÔT INTERMÉDIAIRES

Le défi de la captation pour les opérateurs n'est pas seulement quantitatif ; des logements inadaptés aux ménages (parce que trop chers ou jugés par eux inadéquats à leurs besoins) ne trouvent pas facilement preneurs et génèrent de la vacance ; les logements défectueux doivent être rendus et appellent de nouvelles captations, de nouveaux frais. Il convient donc d'être regardant dans un exercice pourtant relativement complexe on vient de le voir.

A. RISQUES ET BONHEURS DE LA CAPTATION

Les opérateurs rencontrés ont, de par leurs obligations conventionnelles et de par leurs pratiques de prospection, deux critères principaux de sélection dans l'examen premier des offres de logement : le niveau de loyer d'une part, la situation géographique d'autre part, le logement se devant d'être à proximité des transports en commun. La question de la taille du logement peut également intervenir en fonction des publics particuliers ciblés localement : ainsi dans les Bouches-du-Rhône priorité avait-elle initialement été donnée aux grands logements, T4 et T5. L'appréciation de la qualité du logement (décence et état général) et de sa configuration interne (logements dit atypiques versus logements

récents standards et permettant une occupation conforme aux critères de la CAF) n'intervenant qu'au moment de la visite. On comprend de la pression par ailleurs exercée sur le niveau des loyers que les logements facilement mobilisables aient pu parfois être « limites » au regard de ces différents critères.

Les associations ont généralement reconnu une certaine précipitation, voire maladresse, dans les premiers temps de la captation, qui les avait conduites à parfois retenir des logements qui s'étaient révélés dégradés, voire insalubres, ou bien encore trop difficiles à mettre en adéquation avec les besoins des ménages à loger (besoins qui s'apprécient en termes plus ou moins objectifs – cf. partie 3). Des logements ont ainsi été rapidement rendus ou sont en passe de l'être. L'exercice de captation nécessite en effet une certaine compétence technique pour apprécier l'état d'un bien et en détecter les défauts. Un prospecteur explique par exemple qu'il se sent capable de contrôler l'état de la plomberie ou de l'installation électrique et le fait en demandant le cas échéant au propriétaire les travaux jugés nécessaires. Un opérateur francilien s'est quant à lui prémuni contre ce risque en faisant établir à chaque captation un certificat d'habitabilité délivré par un organisme extérieur, et dont le coût est partagé avec le propriétaire.

En Ile-de-France, la prise de conscience de ce risque avéré s'est traduite par une intervention de la DRIHL visant, avec les bureaux logement des services de l'Etat, à identifier les logements indésirables afin que les baux soient dénoncés une fois les logements libérés. A titre préventif cette fois a été mise en place au printemps 2011 une procédure de pré-validation des captations afin d'éviter les erreurs. Les opérateurs peuvent ainsi solliciter l'avis technique des services de l'Etat compétents pour se prononcer sur la localisation géographique du logement et sur l'état de la copropriété dans laquelle se situe le logement.

Toutefois, et autant qu'on ait pu en juger à travers les échanges et les visites faites, les logements captés sont plutôt de qualité, soit qu'ils aient été préalablement occupés par les propriétaires, soit qu'ils aient été refaits (à minima repeints) avant la mise en location. Certains opérateurs prennent par ailleurs à leur charge, afin de conclure la signature du bail, de petits travaux jugés nécessaires (changement d'un robinet par exemple). Le bon état général et la propreté des lieux peuvent être considérés comme le premier élément de pédagogie – incitation à entretenir le logement - à destination des ménages relogés ; à cet égard, les opérateurs insistent sur l'importance de l'état de lieux d'entrée réalisé avec le ménage.

B. LES NIVEAUX DE LOYER OBSERVÉS

Ainsi qu'on l'a rappelé en introduction de cette partie, le niveau des loyers est un enjeu pour l'Etat d'une double manière : en premier lieu parce qu'il s'agit bien de créer du logement social à des loyers par conséquent compatibles avec les ressources des populations visées par le dispositif (objectif général et cas particulier du mandat de gestion) ; en second lieu parce que le montant des différentiels de loyer assumés par l'Etat impacte directement le financement du dispositif (le différentiel étant un poste financé au réel).

Rappelons encore ici que deux types d'engagements – et d'avantages associés – sont proposés aux propriétaires (par-delà la distinction location/sous-location ou mandat de gestion) :

- une location sur la base d'un loyer dit libre, que les règles du dispositif visent toutefois à contenir dans les limites des loyers moyens constatés sur le territoire, à tout le moins inférieurs aux loyers dits du Borloo dans l'ancien. Dans ce cadre, le propriétaire ne s'engage qu'à minima et ne bénéficie d'aucun avantage fiscal lié au dispositif.
- une location dans le cadre d'un conventionnement avec l'Anah, sur la base d'un niveau de loyer déterminé selon les zones géographiques et son caractère intermédiaire, social ou très social. Le niveau dit intermédiaire est celui du Borloo dans l'ancien. Le principe du conventionnement, auquel est attaché un avantage fiscal spécifique Solibail, engage le propriétaire tant sur la durée que sur le niveau de ressources de ses locataires. Le conventionnement peut être avec ou sans travaux financés dans le cadre des aides de l'Anah. En cas de conventionnement, l'opérateur accompagne s'il le souhaite le propriétaire dans ses démarches auprès de l'Anah.

• Les aides de l'Anah

Le conventionnement à loyer maîtrisé avec l'Anah peut se faire avec ou sans travaux, selon des niveaux de loyer rappelés dans le tableau ci-dessous. L'engagement est de 9 ans en cas de travaux, de 6 ans dans le conventionnement sans travaux⁸.

Dans l'un et l'autre cas, le propriétaire s'engage à louer le logement à des ménages dont les revenus, à la date de signature du bail, sont inférieurs à des plafonds de ressources déterminés en fonction de la composition du ménage et de la localisation.

Dans l'un et l'autre cas, le conventionnement entraîne **une déduction fiscale sur les revenus fonciers bruts portée à 70% (au lieu de 30 et 60) quel que soit le type de conventionnement dans le cadre de Solibail.**

	Zone A	Zone B	Zone C
Loyer intermédiaire	17,37	11,35	8,22
Loyer social	6,26	5,70	5,12
Loyer très social	5,93	5,54	4,93

Il n'est pas aisé à partir des documents remis par les opérateurs de mesurer la part des logements ayant fait l'objet d'un conventionnement ; l'Anah de son côté n'identifie pas les « logements Solibail » dans le suivi des conventionnements et ne sait donc en donner le nombre. Il semble toutefois que les cas sont plutôt rares, sauf promotion par certains opérateurs du conventionnement avec travaux pour des logements confiés en mandat de gestion :

- en Ile-de-France, et chez un seul opérateur, 22 cas sur les 150 logements captés (moins de 15%);
- chez un opérateur de province, un quart de logements conventionnés en loyer intermédiaire ;
- chez un opérateur de province en revanche, le conventionnement est la règle, qui plus est en très social et avec travaux ; le loyer moyen observé en mandat de gestion est alors de 5,95 euros le m² lorsque le loyer libre moyen observé sur le département est à 11, 20 euros.
- même constat fait chez un autre opérateur de province pratiquant le mandat de gestion et privilégiant le conventionnement très social avec travaux en proposant aux propriétaires d'assurer la maîtrise d'œuvre. La formule attire ainsi des investisseurs désireux de profiter des aides de l'Anah pour réhabiliter des logements. Les loyers observés s'établissent alors entre 4,48 € et 9 €.

Ces observations partielles, qui mériteraient d'être affinées et consolidées à l'échelle nationale, conduisent malgré tout peut-être à relativiser l'atout, le trait distinctif, que constituerait pour le dispositif la majoration de l'avantage fiscal lié au conventionnement. Ce d'autant que certaines collectivités, telle la communauté urbaine du Grand Lyon (exemple révélé

8. On doit signaler ici des durées de conventionnement avec travaux spécifiques au département du Rhône, fonction du montant des travaux et allant de 9 ans minimum à 18 ans (pour les subventions supérieures à 500 000 euros).

dans le cadre des études de terrain mais qui n'est peut-être pas unique), peuvent intervenir de leur côté en soutien au conventionnement de manière très significative – et concurrencer de ce fait d'une certaine manière le dispositif d'intermédiation locative à travers l'un des ses atouts supposés⁹.

Les cas particuliers de conventionnement avec travaux dans le cadre du dispositif national d'intermédiation locative appellent par ailleurs commentaires, n'était-ce que pour ce qu'ils supposent de délai - temps de procédure et temps des travaux - entre le temps de la captation et celui de l'entrée du ménage. Cela ne semble a priori guère s'accorder avec une idée d'urgence à reloger des personnes hébergées ou reconnues prioritaires pour l'accès au logement. Un examen précis des vacances induites du fait des travaux a ainsi montré des durées allant de un à dix mois entre captation et entrée d'un ménage, phénomène d'ailleurs déploré par les services de l'Etat. Ces délais, tout à fait reconnus et assumés par la direction régionale de l'Anah rencontrée, s'expliquent à la fois par des temps incompressibles de procédures (compléments de dossiers, difficultés dans la collecte des informations concernant les revenus fiscaux des ménages à loger ...) et par le calendrier budgétaire propre à l'Anah – ainsi en 2010 les premiers engagements de l'année n'ont-ils pu être notifiés qu'en juin. On peut enfin signaler qu'un dossier déposé dans le cadre de Solibail est traité à l'égal des autres, sans accélération particulière des procédures.

Au-delà de ces remarques générales sur les limites du conventionnement, une analyse du sens des niveaux de loyers observés dans le cadre des investigations menées est délicate. Comment poser ici la question du loyer ? Il est en effet plusieurs manières de l'instruire :

- du point de vue de l'État qui vient en abonder le paiement, déductions faites de la redevance du ménage et des allocations logement le cas échéant ;
- du point de vue du ménage, au regard du montant de sa redevance calculée de manière automatique comme représentant un pourcentage de ses ressources, au regard aussi de son reste à vivre ;
- du point de vue de la maîtrise des niveaux de loyers enfin : niveau du prix au m² par rapport au prix moyen observé sur le marché libre, la question n'ayant souvent de sens qu'instruite au niveau d'un arrondissement, d'un quartier ; on doit enfin préciser que l'analyse est ici compliquée, logement par logement, par la variabilité du montant et du contenu des charges, dont le poids peut influencer considérablement sur le budget d'un ménage.

Les loyers observés sur les logements captés, avec toutes les réserves que suppose un regard ponctuel sur des documents par ailleurs hétérogènes, se situent globalement en-deçà des plafonds indiqués ou des loyers moyens observés sur le marché libre du territoire concerné. Il en est ainsi en Ile-de-France où les loyers sont effectivement inférieurs ou tangents au plafond Borloo dont le respect a été rappelé dans le cadre de Solibail 3. Ceci en moyenne. Il apparaît en effet que les petits logements, de type T1, sont plus coûteux au m² et peuvent dépasser les 17,31 euros de mise. Il est également arrivé, dans le cadre de Solibail 2, d'observer quelques cas de loyer assez significativement supérieurs au plafond. La DRIHL a signalé à ce sujet – et cette question sera reprise dans le cadre de l'analyse des outils de suivi – qu'il ne lui était actuellement pas possible, grâce par exemple à un système d'alerte automatique intégré au tableau de suivi, d'identifier d'éventuels dépassements de plafond ; ce serait pourtant là à notre sens le moyen à la fois de tenir les coûts mais également d'anticiper peut-être les tendances et difficultés perceptibles dans l'exercice demandé de captation.

On a évoqué précédemment les niveaux de loyer très sociaux obtenus pour un certain nombre de mandats de gestion (donc en province), ce qui place dès lors les loyers proposés par les opérateurs bien en-deçà des loyers moyens du marché libre. En location/sous-location, les loyers sont de niveaux très variables et cette dispersion est accentuée par des montants de charge eux-mêmes variables, parfois supérieurs à 100 euros ; les moyennes dès lors n'ont guère de sens, sauf à montrer que globalement la captation réalisée par l'opérateur le situe bien en deçà du plafond Borloo ou des loyers moyens du marché libre.

9. La communauté urbaine du Grand Lyon a mis en place un système très incitatif visant à développer le conventionnement en social et très social, avec ou sans travaux. Ainsi est-il accordé une prime au conventionnement, de 1000 euros en loyer intermédiaire, 2000 en loyer social, 3000 en loyer très social ; cette prime peut être doublée si le logement bénéficie d'un étiquette énergétique A, B ou C. Cette action jugée très incitative et qui monte en puissance représente un budget de 600 000 euros par an.

3. DES RISQUES DE SATURATION DU MARCHÉ EN ILE-DE-FRANCE ?

D'avantage qu'une exposition détaillée des pratiques, ces paragraphes conclusifs dédiés à la situation francilienne visent plutôt, à partir des faits observés, à réinterroger le principe même de création de logements accessibles à partir du parc privé.

La question nous semble en effet devoir être posée, simplement, eu égard tout d'abord aux difficultés de captation nouvellement rencontrées et signalées par les opérateurs franciliens du Solibail III.

La question se décline en réalité en trois volets.

Le premier interroge la capacité du marché privé francilien, de plus en plus tendu, à offrir encore des logements de qualité, à proximité des transports en commun, et à des loyers maîtrisés. La question des plafonds aujourd'hui indiqués par la DRIHL devra-t-elle être posée ? Que signifierait, en termes de qualité des logements accessibles, un maintien du plafond si les loyers libres continuent d'augmenter ? Que signifierait a contrario un relèvement des plafonds, tant en termes de coût du dispositif pour l'État qu'en termes de signal adressé au marché libre ?

Il n'est pas du ressort de cette évaluation de se prononcer sur des sujets où se mêlent à la fois vision prospective et arbitrages politiques. Il l'est en revanche d'alerter sur les signaux faibles déjà perceptibles et sur la nécessité de se doter des moyens de les comprendre, de les anticiper, de les prévenir.

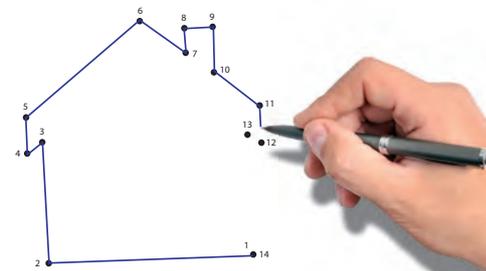
La deuxième approche interroge la capacité à accueillir et accepter, sans susciter tensions et effets négatifs, une concentration plus forte en certains lieux de populations en difficultés. Jusqu'à où la notion de mixité sociale portée par le dispositif d'intermédiation locative est-elle soutenable ?

Les opérateurs rencontrés ont été assez clairs sur ce point : des tensions existent parfois, des réactions de rejet de la part du voisinage, de la part de co-propriétés existent et peuvent être violentes ; ces cas semblent rares mais durs. Les associations se trouvent alors en première ligne et sont amenées à faire de l'intermédiation, avec le voisinage, avec la co-propriété : elles doivent d'abord chercher à comprendre ce qui se passe réellement, intervenir le cas échéant auprès des ménages lorsque cela est justifié, « tenir bon » et défendre le dispositif auprès des copropriétaires lorsque les récriminations semblent ne pas reposer sur des faits établis. Ces constats ne sont certes pas spécifiques à l'Ile-de-France, mais l'intensité de la sollicitation en Ile-de-France doit conduire à réfléchir sur les territoires de captation, réflexion d'ailleurs amorcée par la DRIHL en lien avec la question du relogement des ménages accueillis dans Solibail ; elle doit également inciter à suivre de près ce qui se passe en cas de captation multiple en un lieu, voire dans un même immeuble.

Cette alerte rejoint enfin les interrogations suscitées par la multiplication sur le territoire des initiatives visant globalement un objectif de captation de logements privés à des fins sociales. Quelle concurrence cela induit-il face aux propriétaires ? quelle concurrence entre les acteurs de ces opérations ? quelle concurrence entre dispositifs ? On citera à cet égard deux actions entrevues au cours de la mission : à l'échelle de l'Ile-de-France, la délibération récemment votée par le Conseil régional qui prévoit pour 2012-2013 le lancement d'une expérimentation d'intermédiation locative à destination des jeunes de moins de trente ans. La Région envisage pour ce faire un appel à candidatures auprès d'organismes agissant en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées, qui se verraient ensuite chargés de la captation puis de la gestion locative de logements dans le parc privé¹⁰ ; l'objectif affiché en termes de loyer étant d'obtenir une baisse de 25% par rapport au loyer du marché locatif privé ; à l'échelle d'un département, le lancement conjoint Etat-Conseil général d'une Agence Immobilière Sociale visant la captation en mandat de gestion de 400 logements d'ici fin 2012 dont au moins un tiers en loyer très social.

10. Délibération n° C 88-11 du 29 septembre 2011.





PARTIE 3

Conduire des ménages défavorisés vers un logement pérenne

La mobilisation du parc privé pouvait sembler une forme de défi en ce qu'elle dépend pour son succès de facteurs largement exogènes au dispositif – l'appétence des propriétaires privés pour le dispositif ; le défi a pour l'instant été relevé.

La complexité du dispositif et ses difficultés se concentrent aujourd'hui – alors que la question du relogement est encore largement inexpérimentée en province et pour l'heure plutôt satisfaite en Ile-de-France même si elle devient préoccupante – sur la question générale de l'orientation des ménages, autrement dit de l'appréciation de ce que serait la juste cible du dispositif.

Il est plusieurs manières d'en traiter :

- en examinant les manières dont les ménages sont orientés vers l'intermédiation locative et dont est recherchée l'adéquation entre logement et besoins du ménage ;
- en observant ce que sont, de fait, les besoins des ménages révélés par l'accompagnement dont ils font l'objet ; en analysant dans le détail le contenu de l'accompagnement ;
- en analysant les réactions des ménages face à ce qui leur est proposé et leurs attentes pour l'avenir.

L'instruction de ces différentes questions repose principalement sur l'examen croisé de trois sources :

- les textes officiels – appels à projets et conventions – qui définissent notamment les cibles du dispositif sur le territoire considéré et pour l'opérateur particulier ;
- les documents de suivi qui ont pu nous être communiqués et renseignent de manière inégale sur la provenance des ménages, les niveaux de ressources, la situation au regard de l'emploi, la composition de la famille etc.
- les entretiens approfondis menés d'une part avec les travailleurs sociaux chargés de l'accompagnement des ménages, d'autre part avec un échantillon de ménages bénéficiant ou ayant bénéficié d'un hébergement ou d'un logement grâce à Solibail. (Les entretiens conduits auprès des ménages l'ont été sauf quelques exceptions au domicile des personnes et en l'absence du travailleur social – en l'absence aussi de toute connaissance préalable du ménage sauf éventuel avertissement sur une situation particulière lorsque cela aura été jugé nécessaire. Le temps et le déroulé de l'entretien ont été extrêmement variables en fonction des cas, allant de la demie heure d'échanges difficiles et/ou délicats à des entretiens d'une heure trente fluides et riches d'enseignements.)

La plus value de l'évaluation qualitative réside pour partie ici dans l'investissement fait pour aller à la rencontre des ménages. Une large place est donc accordée dans cette partie du rapport aux récits de vie, à la parole des ménages, afin de rendre compte de leur diversité, de leurs postures, de leurs aspirations. Le choix est fait de partir des réalités observées pour voir en quoi elles interrogent les principes constitutifs du dispositif.

1. UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ DES PUBLICS ACCUEILLIS

Et il n'y pas, en toute logique, à s'en étonner.

Les publics cibles de l'intermédiation locative cités dans la circulaire du 5 mars 2009, texte de référence pour tous les opérateurs de province, sont en effet nombreux et variés ; l'appel à projet francilien les évoquait quant à lui de manière plus synthétique en désignant les ménages hébergés en hôtels et sortants de structures sociales financées par l'Etat, ayant besoin d'un accompagnement social lié au logement ; les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, pour lesquels un accès au logement autonome n'est pas envisageable dans l'immédiat. On mêlait ce faisant des publics caractérisés par leur statut d'hébergés, une quasi- maturité supposée dans la capacité à habiter et dont on saurait juger a priori, et des publics probablement tout aussi hétérogènes, mais dont l'orientation, au nom de la reconnaissance d'un droit et d'un caractère prioritaire, risquait de se faire de manière plus administrative et contrainte¹¹.

On notera que le public des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO est la cible prioritaire désignée dans les conventions initiales pour 3 des 6 opérateurs de province ; les départements des Bouches-du-Rhône, de Loire atlantique et du Rhône comptent en effet parmi les 19 départements hors Ile-de-France enregistrant les taux mensuels de recours les plus importants, respectivement 291, 104 et 82 recours par mois¹². Les investigations menées auprès de ces trois opérateurs permettront donc d'éclairer la question de la pertinence du dispositif comme réponse aux obligations faites aux préfets.

On dira aussi d'emblée que les publics rencontrés et/ou désignés dans les tableaux de suivi relèvent bien tous des cibles assignées au dispositif. Le programme national d'intermédiation locative, à travers ce que l'on en a observé, a bien rempli son deuxième objectif au sens où il a rencontré son public et participé au parcours de ménages défavorisés.

Mais qui est, dans les faits, le public de l'intermédiation locative ?

A. PROFILS CONNUS, MÉNAGES ENTREVUS

“Il y a des gens qui n'ont rien à faire dans le dispositif “
opérateur francilien.

Un opérateur francilien a proposé une analyse sur l'année 2010 des ménages accompagnés au regard de la pertinence de leur présence dans le dispositif. Le résultat était troublant : un tiers était en simple situation d'attente, un tiers profitait effectivement de l'accompagnement lié au dispositif sans que l'on puisse toutefois garantir que le délai de 18 mois serait totalement suffisant, un tiers enfin était jugé trop loin du logement et relevant plutôt d'un accompagnement rapproché tel qu'il existe dans des structures d'hébergement.

Mais en quoi 2/3 des personnes n'étaient-elles pas à leur place ? Parce que l'accompagnement tel qu'envisagé ne leur convenait pas ? ne leur suffisait pas ? parce que leur passage dans le dispositif pouvait être jugé inutile ? inefficace ?

11. Le dernier rapport du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (novembre 2011) souligne que la population dont le droit a ainsi été reconnu est extrêmement diverse, que ce soit dans son rapport à l'emploi, aux revenus, au niveau des ressources... et que seule une minorité d'entre eux nécessite un accompagnement social (p. 26).

12. Op.cit., p. 20.

Qu'est-ce qui fonde l'autonomie des personnes au regard de la capacité à habiter ? l'autonomie financière, l'expérience antérieure d'un logement autonome ? l'état de santé, qu'elle soit physique ou mentale ?

Le témoignage global porté par l'opérateur cité ci-dessus reposait sur l'expérience et le jugement des personnes chargées dans sa structure de l'accompagnement social ; les trois tiers évoqués ne renvoyaient pas aux catégories utilisées dans les tableaux de suivi pour caractériser les ménages hébergés/logés¹³. Ces indicateurs de nature administrative ne renseignent en effet que partiellement et de manière toujours assez hypothétique sur la réalité de l'autonomie des ménages au regard du logement - indications sur la solvabilisation, sur l'insertion professionnelle, sur l'existence et le type d'accompagnement antérieur.

On peut toutefois, à l'analyse des tableaux qui ont été transmis, noter que **les populations accueillies dans le dispositif sont globalement et pour l'heure sensiblement différentes en Ile-de-France et en province :**

- en Ile-de-France, les ménages arrivent comme prévu majoritairement de l'hôtel ou de CHRS. Les données connues, confirmées par les entretiens réalisés, font état de personnes plutôt en emploi à l'entrée dans le dispositif (le rapport d'activité 2010 du GIP HIS faisait alors état de 91% de ménages en emploi parmi les ménages entrés dans Solibail). L'un des opérateurs rencontrés a toutefois signalé une évolution déjà sensible pour Solibail 3 : le profil type serait maintenant un ménage en contrat précaire ou au RSA avec en moyenne 3 enfants à charge.
- chez les opérateurs de province, la tendance serait déjà d'accueillir majoritairement des ménages vivant des minima sociaux ; la où la donnée est connue (4 opérateurs sur 6), les bénéficiaires du RSA ou de l'AAH représentent environ la moitié des ménages. Les « ménages DALO » sont fortement représentés chez 3 opérateurs ; les autres ménages sortent de CHRS ou d'ALT.

Les entretiens réalisés auprès des ménages permettent d'affiner la connaissance de ces publics, et de modestement toucher du doigt les réalités de l'accompagnement assuré par les travailleurs sociaux. Une autre typologie est en effet possible, nécessairement un peu artificielle et aux catégories poreuses, mais qui permet de mieux rendre compte des parcours, des besoins qui en découlent, des conditions d'une projection possible vers un logement pérenne.

Les quatre grands archétypes de personnes et de situations que nous avons rencontrés en entretiens parfois longs, parfois gênés (de part et d'autre d'ailleurs) mais tout aussi intéressants et instructifs, renvoient à la fois à des situations de précarité professionnelle et économique et à des états de vulnérabilité physique et/ou psychologique.

Un premier ensemble de personnes rencontrées se sont trouvées en grande difficulté suite à un changement brutal de leurs conditions d'existence. L'exil politique, la faillite, la séparation les ont précipitées qui dans un CADA, qui dans un centre d'hébergement, qui chez des proches, qui à l'hôtel. Ces personnes là ont eu l'expérience du logement autonome, parfois celle de l'aisance matérielle et financière. Elles n'aspirent qu'à retrouver une vie normale, à se rétablir, à reprendre pied. L'accompagnement ne leur apprend pas tant à habiter qu'à retrouver la confiance et à envisager le relogement quand l'hébergement est temporaire. Les travailleurs sociaux qui les accompagnent disent malgré tout la vulnérabilité de ces personnes et leur souci de les accompagner.

13. Situation antérieure, composition familiale et type et/ou montant des ressources.

Monsieur, jeune retraité, vient tout juste au moment de l'entretien d'emménager dans un petit logement en location/sous-location. Il en est à la fois encore tout surpris (le premier contact avec l'association a eu lieu moins de quinze jours auparavant), tout retourné et très inquiet (au sens premier du terme ; il ne peut s'accorder sans culpabilité un peu de repos). Son récit est d'abord celui de sa carrière professionnelle, qu'il juge réussie – « J'ai eu beaucoup d'argent, j'ai eu des grandes maisons ». Et puis vient celui de ses difficultés familiales, de la ruine qui s'en est suivie, de son repli, de son expulsion. « Mon patrimoine s'élève aujourd'hui à une quinzaine de cartons ».

Face à la situation nouvelle qui s'offre à lui, monsieur X est surtout désireux de bien faire, d'accepter l'accompagnement dès lors que son histoire lui a montré qu'il avait pu vivre « à côté de la réalité ». Son projet est aujourd'hui clair : d'abord faire les choses comme il faut, économiser et vivre normalement.

Le second public très présent dans Solibail, peut-être plus particulièrement en province, est celui **des ménages vivant des minima sociaux au moment de leur entrée dans le dispositif, qui n'ont pu jusque là accéder à un logement autonome**. Pour certains d'entre eux, le parcours est celui d'une longue succession d'hébergements amicaux, familiaux, institutionnels enfin quand cela ne pouvait plus tenir. D'autres ont eu un logement avant d'en être expulsés. Le sens de cette étape est bien évidemment fort variable selon les cas – simple étape pour certains, véritable départ et apprentissage complet pour d'autres (certaines personnes rencontrées accèdent pour la première fois à un logement autonome en entrant dans le dispositif).

Une jeune femme avec ses deux enfants (2 et 10 ans) est hébergée depuis près de six mois dans le dispositif. Jusque là et depuis 8 ou 9 ans, elle a circulé d'une région à l'autre, de famille en amis pour finir hébergée à l'hôtel. Aujourd'hui elle proclame « C'est ma première fois seule dans un logement ; maintenant je suis maîtresse dans la situation ! ». Elle se dit « prête à 300% ». En septembre, son fils ira à l'école, elle fera une formation « et la vie commence ! »

Madame vit avec sa fille adolescente dans un logement en sous-location depuis un an ; elle est sur le point d'en sortir pour rejoindre un appartement relevant du parc immobilier de l'association qui l'héberge. Elle connaissait le dispositif en arrivant dans la région après une séparation, mais a tout de même été surprise de son efficacité : l'association lui a proposé un logement dans les 24 heures ! Elle est au RSA ; elle est donc suivie par Pôle Emploi mais ne trouve rien, faute semble-t-il d'avoir le permis de conduire. Pourtant elle ne souhaite plus déménager, pour ne pas contraindre encore sa fille à changer de collège. Elle n'évoque aucun projet particulier, sinon celui d'accéder à un logement plus en accord avec ses besoins (une chambre pour sa fille).

Certaines des personnes rencontrées – et les opérateurs témoignent sur leur place dans le dispositif par-delà les cas entrevus – **révèlent des formes durables de vulnérabilité, des difficultés comportementales, psychiatriques**, qui rendent le travail d'accompagnement plus difficile, plus lourd, insatisfaisant¹⁴ ; la question du simple entretien (ménage) du logement étant parfois à elle seule très problématique.

14. On estime à un tiers les personnes en situation d'exclusion et sans logement personnel présentant des troubles psychiatriques. Voir par exemple à ce sujet le rapport INSERM-Observatoire du Samu social de Paris, La santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Ile-de-France, janvier 2010. Ce rapport soutient la nécessité d'un accompagnement personnalisé dans l'accès et le maintien de ces publics dans un logement.

La situation peut toutefois être anticipée, connue et prise en charge en tant que telle dans le cadre d'un accompagnement partenarial renforcé. Le programme d'intermédiation locative a été utilisé pour ce faire à Marseille (indépendamment et avant le lancement de l'expérimentation Housing first, qui vise pour sa part le logement des sans abri atteints de troubles psychiatriques sévères, cible différente donc de celles de l'intermédiation locative).

Une expérimentation intéressante : l'articulation du dispositif d'intermédiation locative et de l'Atelier Santé Ville « santé mentale » à Marseille.

La Ville de Marseille est depuis longtemps un lieu de réflexions et d'expérimentations visant l'accès au logement ordinaire de publics en difficultés psychiatriques, en situation de grande exclusion sociale. Ainsi depuis vingt ans trois associations spécialisées, avec des personnels détachés des trois hôpitaux psychiatriques de la Ville, font elles de la captation de logements pour ces personnes (à noter que dans ce cadre, certaines sont en sous-location depuis 20 ans !)

C'est toutefois via une autre initiative, l'Atelier Santé Ville « Santé mentale », que s'est fait le lien entre cet axe de travail fort dans la ville et le dispositif national d'intermédiation locative mis en œuvre par deux opérateurs. C'est en effet à l'initiative de l'ex DDASS qu'un accord a été trouvé avec la Ville et les opérateurs pour que 15 ménages, relevant de deux secteurs psychiatriques du centre ville, soient admis dans le dispositif d'intermédiation locative. La greffe a eu lieu en mars 2010, sans financement spécifique. Il a été arrêté depuis en comité de pilotage que l'on pouvait aller au-delà.

Cette prise en charge croisée concerne aujourd'hui dix ménages et conserve un caractère expérimental, l'idée étant de voir comment peuvent s'articuler les dimensions sanitaire et sociale.

L'intérêt de l'expérimentation marseillaise réside dans ce qu'elle révèle de la complexité d'accompagnement dans le logement des personnes souffrant de troubles psychiatriques et de la possibilité d'une prise en charge organisée, partenariale, dans laquelle le travailleur social rattaché à l'intermédiation locative conserve son rôle de base en étant épaulé et relayé par d'autres intervenants (aides ménagères, auxiliaires de vie, SAMSAH). Les interrogations aujourd'hui des porteurs du projet concernent bien évidemment la sortie vers un bail direct, jugée très incertaine et nécessitant dans tous les cas une vigilance importante.

Le dernier type de profil rencontré, en Ile-de-France uniquement, sont des gens en emploi, en CDI pour certains, mais qui n'ont pu encore accéder à un logement autonome. Pour ces personnes le dispositif est une sorte de file d'attente, préférable à d'autres situations d'hébergement.

Cette jeune femme hébergée dans le dispositif depuis bientôt 18 mois, avec sa petite fille, travaille et poursuit parallèlement une formation. Elle ne ressent pas de besoin particulier d'accompagnement car elle sait se débrouiller pour les démarches administratives nécessaires. Tout son discours est tendu vers ses projets professionnels et les difficultés prévisibles pour la garde de sa fille.

Une jeune femme inscrite dans un parcours d'insertion, peut-être l'archétype au final de ce que le dispositif prévoyait initialement comme public ?

B. « L'EFFET SOLIBAIL » : SE POSER, ÊTRE AU CALME

Sans doute faut-il d'abord souligner l'accueil toujours bienveillant dont les enquêteurs ont bénéficié de la part de personnes se sentant le plus souvent et avant tout redevables au dispositif et, par assimilation erronée, parfois aussi au tiers qui venait les visiter. D'ailleurs l'entretien était-il parfois vécu comme l'occasion, avec les passages semble-t-il très attendus du travailleur social, d'agréments la journée.

Pour tous, locataires ou sous-locataires, **l'accueil dans le dispositif, c'est d'abord la possibilité de se poser.** L'expression est revenue à chaque rencontre : « je vais commencer par me reposer » ; « on est tranquille, on est calme » ; « ici on est bien », « ici, mes affaires sont enfin rangées ! ». En ce sens le dispositif offre le temps de la réparation – celui où l'on se pose, où l'on souffle, où l'on se retrouve soi-même et avec ses proches.

Se poser ne signifie pas toujours s'installer, investir les lieux. Les situations observées sont à cet égard très diverses et renvoient au parcours antérieur des ménages, à leurs moyens financiers, à leur rapport au logement de façon plus générale. Tel à faibles ressources et relativement dépourvu de mobilier dira le point d'honneur qu'il met à entretenir les lieux en repeignant régulièrement les murs pour que l'appartement soit toujours neuf et récriminera contre l'état des volets et la sonnette qui ne fonctionne pas. Telle n'aime pas les lieux et vit depuis des mois dans un appartement qui semble à peine occupé ; tel autre aura emprunté pour se meubler, « être à l'aise » et « se sentir bien chez lui » en rentrant du travail ».

Par-delà les intentions et les goûts de chacun, la question du mobilier est ressortie comme un souci, tant pour les ménages que pour certains travailleurs sociaux. Si certains ménages, ayant déjà occupé un logement autonome, avaient des biens dans un garde meubles et sont heureux de les récupérer, d'autres n'avaient rien en arrivant et ont dû entrer dans un appartement vide (élément déstabilisant au-delà de l'inconfort). Une femme entrée en pleurs, du jour au lendemain, avec son seul four à micro-ondes se sent encore redevable à la travailleuse sociale qui lui a rapporté une chaise de chez elle. L'acquisition de mobilier se fait via les associations caritatives, via les connaissances, progressivement. Les associations signalent que le programme n'accorde plus de financements pour cela (dans la phase expérimentale – Solibail 1 – une ligne de 400 euros par logement était prévue pour le mobilier) ; dans certaines conventions Solibail 2, « l'équipement sommaire du logement » est intégré au forfait concernant la gestion locative.

Se poser et, **surtout, ne pas se faire remarquer** : c'est bien l'autre trait frappant dans le discours des ménages rencontrés – probablement aussi dans leur conduite. Ceci se traduit par une forme de repli sur le chez soi, l'idée qui revient qu'il ne faut pas faire de bruit, à des relations faibles voire inexistantes avec les voisins. Cette attitude générale est accentuée lorsque le ménage a été l'objet de formes de stigmatisation a priori et de rejet de la part du voisinage. Dans ce cas le rôle du travailleur social – et plus globalement de l'opérateur si le cas le nécessite – est de chercher à comprendre et à apaiser les choses. Il aide à stabiliser et consolider la position du ménage dans les lieux.

Les préventions du voisinage – le repli sur soi

La famille X est logée depuis 6 mois avec ses cinq enfants dans un T4 situé au 9^e étage d'une résidence arborée, d'un certain standing, ainsi que le révèlent tant les lieux que les voisins croisés dans les communs. L'appartement, jusque là occupé par ses propriétaires, est clair, spacieux, entretenu ; le balcon est fleuri. Quelques meubles ont été récupérés auprès d'une association ou bien rachetés à des amis.

Madame semble heureuse de son intérieur – « on aime trop cette maison ; les enfants ne veulent plus déménager » ; « on se sent chez nous, on peut recevoir ». La famille sort en effet d'un long séjour (1,5 ans) en CHRS, période durant laquelle elle n'a pu recevoir, ni avoir ses propres meubles hormis une télévision et un ordinateur.

Pourtant Madame est inquiète et blessée ; elle avoue : « Il y a eu des commérages » ; les gens ici « n'aiment pas trop les gens de couleur ».

La famille en effet, sans histoire aucune d'après l'association, aurait très rapidement fait l'objet de prévention de la part du voisinage pour ce qu'elle venait d'un quartier mal réputé. Une pétition aurait même été préparée pour obtenir leur départ. « Ils nous espionnent, ils nous accusent ».

L'association est immédiatement intervenue, tant auprès du gardien de la résidence qu'auprès du propriétaire de l'appartement, pour comprendre. L'intermédiation ainsi réalisée a permis d'identifier l'origine des commérages, de vérifier l'absence de troubles de la part du ménage et d'apaiser la situation. La famille a toutefois suite à cette histoire adopté une position de repli et avoue ne plus vouloir de contact avec le voisinage.

Cet accompagnement dans le logement n'est pas un vain mot pour les ménages rencontrés ; c'est un accompagnement incarné en une personne bien identifiée, que l'on apprécie et dont on attend volontiers les visites.

Les travailleurs sociaux ont évoqué les difficultés parfois posées par un refus de l'accompagnement, une faible participation des ménages quand bien même ils en auraient accepté le principe au démarrage. Certains « échapperaient » à l'accompagnement et tout le travail de l'opérateur serait alors de renouer les liens permettant de reprendre un suivi, certains disent « le travail ». Le cas particulier du mandat de gestion, où le ménage est titulaire d'un bail de droit commun, peut poser difficulté car on ne peut imposer cet accompagnement, a priori moins intense mais estimé toutefois nécessaire puisque le ménage a fait l'objet d'une orientation intermédiation locative.

Si de telles situations n'ont pas été rencontrées en entretien, on comprend toutefois qu'elles puissent exister à entendre les discours tenus par certains. Si les ménages sortant de CHRS sont habitués à un accompagnement rapproché et donc en demande de ce contact régulier, d'autres ont plus de difficultés à admettre cette intrusion. Ceci est patent dans certaines remarques bravaches à l'égard de l'accompagnement (« j'estime beaucoup X, mais qu'elle soit là où pas... »), ou dans l'affirmation paisible que l'on a vécu et que l'on sait bien se débrouiller. Dans le même temps cependant, l'Interlocuteur se demande à haute voix si le travailleur social va venir bientôt le voir, si elle aura trouvé la machine à laver promise, si elle a fait savoir qu'il y avait un problème d'humidité, si elle s'est occupée du dossier pour l'allocation logement, si on n'est pas en retard pour tel ou tel dossier etc., etc.

Les situations sont bien évidemment très contrastées, du moins dans les discours tenus, mais toutes celles entrevues révèlent le besoin d'avoir un interlocuteur, une personne sur qui pouvoir compter (« un ange », celle qui a sauvé, celle qui connaît les besoins et qui aide).

Le sens du passage en intermédiation locative n'est pas toujours très clair pour les personnes rencontrées ; c'est l'effet de calme, le fait de s'être posés qui sont premiers. Les discours sur l'avenir sont plutôt rares, et le relogement ne semble guère pensé. Les projets évoqués sont très généraux (« J'essaie de repartir d'un bon pied ») et plutôt d'ordre professionnel (« Tout le stress est parti et ça m'a donné plus de force pour avancer dans mes démarches : mon travail, ma formation »). Pour les ménages qui ont été relogés après avoir été hébergés en intermédiation locative, le regard rétrospectif ne permet pas toujours de marquer une différence, si ce n'est l'idée que l'on peut maintenant vraiment se sentir chez soi et s'installer. Certains toutefois, ceux qui ont connu un « accident » de parcours, y ont vu « un tremplin », un « dispositif qui aide à se relever ». Dans l'un des cas rencontrés, la situation générale du ménage s'était dégradée depuis le relogement (perte d'emploi), et les personnes ne souhaitaient guère évoquer leur situation.

Les ménages rencontrés attendent donc beaucoup – et reçoivent beaucoup semble-t-il – de l'accompagnement associé au dispositif d'intermédiation locative. Ils présentent une grande diversité de situations familiales et professionnelles, de parcours de vie, d'histoires plus ou moins traumatisantes ; ils sont inégalement entourés ; ils peuvent être bousculés

d'une certaine manière par la nouvelle situation de logement qui leur est offerte.

Face à cette infinité de situations et de besoins, les travailleurs sociaux dédiés au dispositif d'intermédiation locative – conseillère en économie sociale et familiale, éducatrice – sont chargés de mettre en œuvre un « accompagnement dans et vers le logement » dont les contours les rendent parfois perplexes – soit qu'elles les interrogent dans son principe même, soit qu'elles constatent qu'il est difficilement applicable face aux situations rencontrées.

Le sujet est délicat car il touche aux valeurs professionnelles des travailleurs sociaux ; celles (nous n'avons rencontré que des femmes) qui peuvent se permettre un accompagnement « global » en défendent la nécessité et celles qui se trouvent trop contraintes dans leur emploi du temps pour l'assumer expriment une réelle frustration.

Au final, la question de l'accompagnement devient le lieu de cristallisation de plusieurs difficultés associées au dispositif : la bonne définition initiale des cibles, l'orientation des ménages, son financement enfin. Aussi convient-il de s'y arrêter assez longuement pour rendre compte de sa réalité.

C. OUVRIR LA BOÎTE NOIRE DE L'ACCOMPAGNEMENT

“Moi ma difficulté, c'est d'arriver à ajuster l'accompagnement”

L'accompagnement attaché au dispositif d'intermédiation locative doit être assuré par des travailleurs sociaux diplômés d'État ; chez les opérateurs rencontrés, ces professionnels peuvent être amenés à travailler à côté de bénévoles qui apportent des formes d'aides complémentaires (à la recherche d'emploi, à l'emménagement etc.).

Les professionnels déjà présents dans les associations ou embauchés dans le cadre du dispositif ont pour certains d'autres expériences de l'accompagnement, selon d'autres référentiels. Certains exerçaient auparavant en CHRS ; leur modèle d'accompagnement est donc celui d'une relation beaucoup plus fréquente et d'une aide envisageant toutes les facettes d'une situation (aide à la constitution de demandes administratives, emploi, logement, santé, ressources etc.) ; dans le cadre de cet accompagnement dit global, ils étaient souvent amenés à « faire à la place de ». D'autres assuraient l'Accompagnement social lié au logement (ASLL), financé par les conseils généraux, dont les points potentiellement abordés sont l'aide à la gestion du budget et l'aide à la recherche et l'accès à un logement autonome, sur une durée éventuellement plus courte (6 mois). Un troisième référentiel enfin, émanant de l'État, a été publié en juin 2011, qui définit de manière générique et modulable ce qui est appelé l'Accompagnement Dans et Vers le Logement (AVDL)¹⁵ ; notons toutefois que ce dernier document tardif interfère probablement peu avec les pratiques observées dans les mois qui ont suivi.

La mission d'accompagnement attendue dans le cadre du dispositif est encore différemment définie (par exemple ici dans le cahier des charges de Solibail 3) :

15. DIHAL, Référentiel de l'accompagnement vers et dans le logement et de la gestion locative adaptée, juin 2011.

Il s'agit à la fois de :

1. L'accompagnement à l'entrée dans le logement : démarches administratives, prise en main technique du logement, formation à l'occupation du logement, bon usage des parties communes, etc.
2. L'accompagnement du ménage pendant la durée du bail. Cette mission est assurée par des travailleurs sociaux diplômés d'État dans le cadre de visites à domicile (au minimum une visite par mois) : aide à la gestion du budget, aide aux démarches, aide à la préparation du projet de relogement définitif, médiation en cas de troubles du voisinage, etc.

Une telle définition est assez peu limitative, « l'aide aux démarches » ouvrant par exemple un large champ des possibles...

Dès lors, les personnes chargées de l'accompagnement font ce qu'elles croient bon de faire, ce qu'elles ont les moyens de faire, et s'interrogent.

D. CHOSES ENTENDUES, CHOSES APERÇUES

“Les familles se plaignent qu'on ne soit pas suffisamment à l'écoute”
travailleur social, Ile-de-France.

Les études de terrain ont pour vertu d'inscrire des réalités précises dans ou hors les cadres établis. Puisque des débats existent sur le contenu de l'accompagnement attaché à l'intermédiation locative, une première manière d'y contribuer, simplement, est de tenter un inventaire (sans prétendre à l'exhaustivité bien sûr) de ce qui se fait - inventaire que nous organisons un tant soit peu ici en deux rubriques¹⁶.

Les travailleurs sociaux réalisent tout d'abord un certain nombre de **missions liées à la vie même du dispositif** :

- des réunions de travail avec les services orienteurs, la participation aux SIAO
- la préparation en interne des réunions d'admission (étude des dossiers)
- un travail de médiation offre/demande supposant la visite des logements en amont
- les entretiens de pré-admissions
- les comptes rendus de visite et les bilans
- les réunions d'équipe et de coordination
- le développement d'outils pédagogiques à destination des ménages accueillis

16. Cet inventaire reprend pêle-mêle tout ce qui nous a été rapporté, et ne cherche pas à distinguer des types de pratiques plus ou moins développées selon les opérateurs, les lieux ou les personnes elles-mêmes. Il est bien évident toutefois que l'investissement proposé n'est pas le même partout.

Ils réalisent par ailleurs bien sûr l'accompagnement stricto sensu du ménage, ce qui peut comprendre :

- l'aide à l'installation : trouver des meubles, l'électroménager nécessaire, faire ouvrir les compteurs ;
- le repérage et l'utilisation des infrastructures du quartier
- des visites à domicile
- des entretiens téléphoniques avec les sous-locataires
- de l'intermédiation avec le voisinage
- la gestion des séparations de couple
- de l'aide dans les démarches administratives : dossier de demande d'APL, recours au FSL, demande d'aide pour le gaz, l'électricité, les charges, demande de CMU, constitution de dossier pour la retraite, déclaration d'impôts, aide à la recherche de structures d'accueil pour les enfants... Cette aide peut consister à vérifier que les choses sont faites (approche pédagogique) ou à le faire (l'aide est par exemple totale dans le cas de ménages ne sachant pas lire le français)
- un suivi de l'insertion professionnelle (on souligne toutefois qu'un relai existe sur ce sujet pour les personnes bénéficiaires du RSA)
- une vigilance par rapport aux enfants et des signalements le cas échéant
- la mise en relation avec d'autres travailleurs sociaux (assistantes sociales de secteur, personnel médical, instances administratives)
- l'analyse du budget, la pédagogie sur la gestion du budget ; la préparation de l'apurement des dettes
- des démarches pour le relogement : assurer que les démarches préalables sont faites (auprès des impôts, renouvellement de la carte de séjour, règlement des questions de divorce), constitution des dossiers, soutien des demandes, dépôt de dossier DALO dans les 6 derniers mois.
- un suivi au moment du relogement (une visite); le relai avec le nouveau travailleur social le cas échéant.

Le constat est à peu près le même chez tous les travailleurs sociaux : **l'accompagnement sur les questions du logement stricto sensu ne peut de toute façon faire l'économie d'une vision globale de la situation du ménage.** Les difficultés interfèrent et l'apprentissage du savoir habiter est difficilement séparable de la résolution d'autres problèmes éventuels. L'analyse des budgets – dont la bonne gestion doit permettre le paiement régulier de la redevance/du loyer et des charges – est selon certaines et dans le cadre du dispositif une bonne clé d'entrée dans l'appréciation de la situation du ménage. Une fois les difficultés identifiées, il faut dans l'idéal trouver les bons relais pour des prises en charge thématiques (emploi, santé, difficultés familiales etc.).

La seconde grande interrogation des personnes chargées de l'accompagnement sur les contours de leur mission porte sur **la manière d'accompagner les ménages vers l'autonomie recherchée.** Jusqu'où faut-il faire à la place de ? ou bien laisser faire et contrôler ? Les positions entrevues sont variées et dépendent tant des ménages que des habitudes du travailleur social. Certains évoquent la nécessité d'accompagner physiquement les personnes auprès de telle ou telle administration, d'autres celle de renseigner eux-mêmes les documents administratifs. L'idée que le travailleur social s'occupe si bien de tout est présente chez certains ménages qui semblent avoir en lui une confiance aveugle.

L'autonomisation des ménages est bien constitutive des objectifs de l'intermédiation locative ; pourtant, dans sa version location/sous-location, le dispositif est très protecteur et ne confronterait pas selon certains à la « vraie vie » : que signifie en effet en termes d'apprentissage le fait de payer une redevance variable en fonction des ressources du mois ? Ne vaudrait-il pas mieux, ainsi que le propose le dispositif parisien, calculer d'emblée une redevance fixe dont la pertinence serait revue régulièrement, mais qui serait au fond plus pédagogique ?

En butte à ces interrogations et interpellées de toute façon par les réalités auxquelles elles se trouvent confrontées, certaines travailleuses sociales – plus clairement en Ile-de-France qu'en province, ont exprimé des formes de souffrances, du moins de frustrations.

E. UN ACCOMPAGNEMENT SOUS CONTRAINTES ?

Il ne s'agit pas ici d'instruire la question du vécu au travail des personnes chargées de l'accompagnement dans le dispositif d'intermédiation locative – quand bien même d'aucunes auraient insisté sur la grande difficulté de l'exercice et le turn-over qui en résulterait (en Ile-de-France, ce que nous n'avons pas pu vérifier).

Il convient en revanche de comprendre en quoi la prescription d'accompagnement telle qu'elle est aujourd'hui définie est cohérente avec les objectifs assignés au dispositif, en termes de publics accueillis et d'aspiration au relogement pérenne.

La répartition de son temps de travail, analysée par l'une des travailleuses sociales rencontrées en province (26 ménages suivis) était présentée de la manière suivante au moment de l'étude :

- visites à domicile : 35%
- travail administratif : 30%
- réunion, travail en partenariat : 20%
- RV bureau/entretien téléphonique : 15%

La question de l'accompagnement, qui semble davantage cristalliser les insatisfactions et récriminations en Ile-de-France qu'en province, recouvre en fait trois sujets, bien évidemment articulés, mais qu'il convient de distinguer pour en traiter :

- le premier a trait on vient de le voir au **contenu très concret de l'accompagnement** stricto sensu du ménage, à la manière dont les personnes qui en sont chargées se trouvent sollicitées, interpellées, conduites à agir, « pour de vrai ».
 - . il renvoie à un éventuel écart entre le prescrit (le référentiel d'accompagnement) et le réel ;
 - . il renvoie aux évolutions, à niveau de prescription constant, dans la définition des publics accueillis, à leurs besoins de plus en plus grands et variés (ouverture des publics dans le cadre francilien de Solibail 3). Il renvoie plus largement, y compris en province, à la question d'une orientation pertinente vers le dispositif ; les personnes jugées comme étant mal orientées le sont parce qu'elles nécessitent un accompagnement plus global et/ou plus rapproché que celui prévu par le dispositif¹⁷.
 - . il renvoie enfin à une interrogation de fond – peut-être même un conflit d'éthique pour certaines personnes : peut-on réellement et en toute conscience, et à quelles conditions, isoler la question du logement dans l'ensemble des problématiques que doit affronter une famille donnée.
- en lien direct avec le premier point et la difficile définition d'un périmètre réaliste d'intervention, est posée la question du cadre partenarial dans lequel peut ou non s'inscrire l'accompagnement attaché à l'intermédiation locative. La situation semble de ce point de vue assez nettement contrastée entre l'Ile-de-France

17. Une travailleuse sociale rencontrée estime que sur les 30 ménages qu'elle doit suivre, 3 seulement ne nécessitent qu'un travail lié au budget, à l'insertion dans le quartier, au relogement, donc à l'accompagnement tel qu'il est prescrit.

et la province, les opérateurs franciliens déplorant de ne pouvoir trouver de relai auprès des assistantes sociales de secteur. Il semble de manière plus générale que l'accueil d'un ménage dans le cadre du dispositif national d'intermédiation locative signifie, pour l'extérieur, que l'accompagnement social est assuré. Tout se passe comme si la réputation de l'opérateur et sa capacité démontrée par ailleurs à assurer un accompagnement dit global joue au final contre lui et contre les ménages « Solibail ».

Ceci interroge donc sur la communication à assurer auprès des collectivités sur les composantes précises du dispositif, notamment le périmètre de l'accompagnement prévu ; cela suppose plus largement une meilleure articulation entre le dispositif et les interventions des conseils généraux et des CCAS notamment.

- enfin, doit être prise en considération la place occupée par ce qui encadre, supporte, entoure, par ce que suppose l'accompagnement, quel qu'en soit son contenu et son intensité : temps d'analyse des dossiers et de réunion de pré-admission (ces temps étant susceptibles d'être démultipliés sur un même logement en cas d'inadéquation des candidatures), temps de synthèse, bilan et coordination, temps de transport pour les visites¹⁸.

Ce sujet là s'aborde en termes de temps passé (temps pour partie caché), de temps nécessaire, autrement et brutalement dit, de nombre d'équivalent temps plein disponibles. Et donc de financement. La question est en fait double : elle porte sur le nombre de ménages qu'un travailleur social est en mesure de suivre étant donné les caractéristiques de la population et les attentes en termes d'accompagnement ; elle porte aussi sans doute, étant donné ce qui vient d'être écrit, sur l'expérience professionnelle et l'ancienneté.

2. L'ORIENTATION : LE DÉTERMINANT DU SYSTÈME

Si l'on s'en tient aux composantes théoriques du dispositif national d'intermédiation locative, une orientation juste et pertinente d'un ménage vers le dispositif devrait permettre la suffisance de l'accompagnement prévu sur la durée maximale prévue et une capacité à habiter de manière autonome évaluée positivement à l'issue du passage.

Cette orientation – c'est-à-dire la mise en relation entre un ménage relevant de la cible déterminée au niveau de la région ou du département et un logement capté – doit être assurée par les services de l'État ; en d'autres termes, les ménages ne peuvent pas être positionnés sur un logement de manière directe auprès d'un opérateur¹⁹. Cette règle vise à permettre tout à la fois le respect de la priorité donnée aux publics hébergés sur financements de l'État, une adéquation de l'orientation, ainsi sans doute qu'une forme de transparence dans les procédures et l'évitement d'effets de filières particulières.

La situation en Ile-de-France est particulière puisque ce travail de mise en relation entre l'offre en logements et les ménages évalués comme pouvant relever du dispositif est assuré par **le GIP HIS qui centralise à l'échelle de la région les offres de logement que lui envoient les opérateurs** puis les propose, selon une procédure cadencée, d'abord au SIAO du département de localisation du logement, puis, à défaut, à l'ensemble des SIAO franciliens qui doivent prioritairement proposer un ménage sortant d'hôtel. Le processus ainsi rythmé ne doit pas excéder 7 jours. Le GIP a par ailleurs un rôle de validation des candidatures proposées au regard des priorités en termes de publics éligibles.

18. Rappelons ici qu'en Ile-de-France, l'intervention des associations n'a pas été sectorisée, à la demande même des associations. Ainsi certaines d'entre elles ont-elles fait le choix de se positionner sur plusieurs départements. Dans le cadre de Solibail 3 (18 opérateurs conventionnés) l'un s'est positionné sur les 7 départements, un sur 6 départements, 2 sur 4 départements, 11 sur un seul département. On mentionnera ici pour comparaison qu'en province, les aires géographiques d'intervention sont le plus souvent inférieures au département.

19. Un opérateur au moins a toutefois admis des cas d'orientation directe.

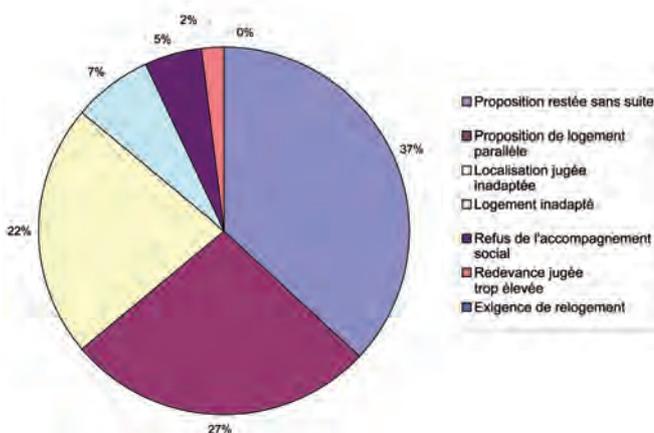
En régions, les schémas observés sont assez divers mais tous semblent avoir fait l'objet d'une réflexion et d'un travail sur les documents servant l'orientation.

Pour autant, **des doléances partagées perdurent sur les difficultés, voire les erreurs, de ce travail d'orientation, qui engendrent perte de temps chez les opérateurs, temps de vacances²⁰, insatisfactions de part et d'autre.** Il faut toutefois souligner dès ici que ce sujet fait l'objet de réflexions continues et que des voies d'amélioration sont recherchées au niveau local.

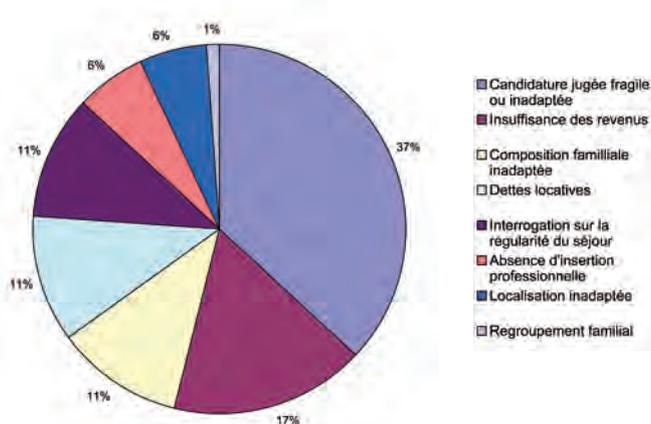
A. DES CIRCUITS RODÉS, DES ORIENTATIONS QUI ACHOPPENT SUR L'INSUFFISANTE PRÉCISION DE L'ÉVALUATION SOCIALE

L'enjeu de l'orientation est d'éviter les échecs dès le premier contact entre l'opérateur et le ménage pressenti. Les données du GIP HIS avaient alerté sur ce phénomène en Ile-de-France : au 19 décembre 2011 et en cumulé depuis le début du dispositif, le GIP HIS dénombrait 562 refus d'entrée dans le dispositif de la part des ménages et 617 de la part des associations. Deux phénomènes étaient patents : d'une part la fragilité de la candidature du point de vue de l'association, qui interroge donc la qualité de l'orientation et de l'évaluation sociale qui l'a permise, mais également le niveau de sélectivité de l'opérateur par rapport à ce qu'il se représente être la juste cible ; d'autre part la non réponse faite à l'offre de la part du ménage, avant tout entretien semble-t-il.

les causes de refus d'un logement Solibail par les ménages pressentis



Les causes de refus par l'opérateur d'un ménage pressenti



Données GIP HIS au 19/12/2011, traitements Plein Sens
Bases : 562 pour les refus ménages ; 617 pour les refus associations

20. Il n'a pas toujours été possible d'évaluer précisément les temps de vacance. On a pu toutefois en Ile-de-France observer des temps de vacance supérieurs aux 21 jours subventionnés. En régions, les durées observées sont extrêmement variables, du jour à l'année ! Les ménages ont souvent exprimé leur surprise quant à la rapidité de leur accueil dès lors qu'ils avaient été identifiés. Les vacances longues sont dues aux nécessités des travaux d'une part, aux orientations inadaptées d'autre part qui obligent à itérer le processus. Indépendamment des temps liés aux processus eux-mêmes, un temps peut être nécessaire à un ménage pour réunir le minimum nécessaire à son emménagement. La Ville de Paris constate quant à elle sur son dispositif Louez solidaire que les coûts liés à la vacance représentent 12% du financement du logement – la prise en charge de la vacance étant plus importante que dans Solibail puisque financée au réel dans la limite d'un mois pour la vacance initiale et d'un mois pour la vacance intermédiaire.

Des difficultés du même ordre étaient signalées en province : un opérateur de déplorer par exemple que 30% seulement des ménages orientés par les services de l'État entraient au final dans le dispositif – lorsque le chiffre s'élève à 53 % quand les ménages sont orientés par le réseau de partenaires de l'opérateur. Un autre d'exhiber des fiches d'orientation montrant des refus successifs de positionnement pour 8, 10 ménages...

Cette difficile rencontre entre le dispositif et les ménages doit être analysée au regard de trois grands critères :

- les modalités de l'orientation et le contenu des évaluations sociales préalables
- les attentes des publics orientés
- le choix fait par les opérateurs de s'adapter aux besoins des ménages envoyés ou bien au contraire d'être plus sélectifs pour assurer un passage conforme aux attentes du dispositif

Sur ces trois points, il apparaît que le cas particulier des DALO, cible prioritaire pour 3 des opérateurs rencontrés, soit particulièrement problématique. Ce n'est pas un sujet en Ile-de-France, où les ménages accueillis au titre de la reconnaissance de leur droit au logement sont quasi absents (moins de 1% des ménages accueillis au 19 décembre 2011 – données GIP HIS).

Il convient pour commencer de souligner que **les difficultés ne proviennent probablement pas d'un défaut dans l'organisation de la relation entre l'opérateur et les services orienteurs : les procédures semblent au contraire bien établies.** En Ile-de-France, le GIP HIS est on l'a vu au centre de la procédure qui est claire et cadencée. En province, le processus de sollicitation est construit en fonction des publics prioritaires ; les services de l'État sont d'abord sollicités ; les structures d'hébergement peuvent l'être ensuite directement, par voie de mail (cf. encadré ci-dessous).

Des exemples de processus d'orientation observés en province

Exemple n° 1 :

- un travailleur social remplit la fiche d'évaluation. Le SIAO déclenche une orientation intermédiation locative.
- le ménage est orienté, en fonction de ses caractéristiques connues, vers l'une ou l'autre des associations assurant l'accompagnement social. Le SIAO est informé de cette orientation.
- le ménage reçoit un courrier l'invitant à prendre contact avec l'association ; il est éventuellement appelé s'il ne se manifeste pas et si son téléphone est connu.
- le ménage rencontre alors l'association qui leur présente les principes du dispositif. Il peut y avoir refus de sa part à ce moment là. Le ménage raconte son parcours ; une grille de premier entretien permet de baliser l'histoire relatée : ressources, endettement, composition du ménage, vie professionnelle etc.
- cet entretien peut conduire l'association à dire que l'accueil envisagé ne va pas convenir.
- si l'orientation paraît pertinente, on propose un logement, avec fiche descriptive et photographies, tout en soulignant que l'association n'est pas une agence immobilière.
- suite à l'entretien, l'orientation est validée, le ménage signifie son acceptation et on fixe une date pour l'entrée dans le logement. Celle-ci peut se faire du jour au lendemain, rarement plus de 10 jours après.
- c'est la personne qui fait l'entretien d'évaluation qui accompagnera le ménage durant l'accueil dans le dispositif.

Exemple n°2 :

Sont sollicités successivement les services de l'État (pour la cible prioritaire des prioritaires DALO) puis le réseau des partenaires. Dans un premier temps : une fiche de liaison décrivant le logement et suggérant un profil de ménage adapté (situation géographique, composition familiale maximum, montant des ressources) est envoyée à la DDCS ; au dos de la fiche, la DDCS doit positionner des ménages (3) en précisant leurs coordonnées, la composition familiale, l'âge des enfants, les ressources (montant et nature). L'opérateur rencontre alors le premier ménage positionné, établit un diagnostic avec le ménage et prend une décision. La fiche de diagnostic, très détaillée, permet le cas échéant d'étayer le refus éventuel de l'opérateur. Si la première candidature examinée ne convient pas, l'opérateur examine la seconde, etc. Si aucune ne convient, l'opérateur fait un retour vers la préfecture qui peut alors proposer d'autres ménages. Au cas où aucun ménage ne peut correspondre, la préfecture rend le logement qui peut alors être proposé aux structures d'hébergement.

S'il n'y a pas de candidat DALO, une fiche de positionnement est adressée par mail aux partenaires de l'opérateur. Ce document, à renseigner par un travailleur social, comprend des éléments budgétaires, la description des mesures en cours, la situation au regard du logement, les démarches engagées, ainsi qu'une évaluation des compétences du ménage. L'opérateur réunit ensuite une commission interne qui positionne les ménages en fonction des fiches reçues. Le premier ménage positionné est alors reçu.

Exemple n° 3 :

Pour cet opérateur, l'identification des ménages à loger dans le cadre du dispositif repose sur la constitution d'une liste de ménages par les services de l'État. Une grève administrative des CHRS empêche la mise à jour depuis mars 2011, la liste se trouvant aujourd'hui réduite à 10 ménages.

L'interrogation peut porter en revanche sur ce que sont les critères de validation de la candidature proposée par les services orienteurs, autrement dit sur la qualité, la richesse, la pertinence de l'évaluation sociale dont dispose l'opérateur pour se prononcer sur une proposition. Des opérateurs se sont plaints de fiches ne comportant que 3 ou 4 lignes vagues qualifiant la situation du ménage proposé (« Il n'y a parfois rien dans le rapport social. C'est l'entretien de pré-admission qui permet de découvrir les personnes »). D'autres ont déploré une perte de contenu consécutive à la mise en place des SIAO, et l'importance qu'il y a pour assurer l'efficacité de cette fiche d'orientation à ce qu'elle soit renseignée par un travailleur social qui connaît le ménage. Les CHRS seraient notamment mieux à même de délivrer une information précise, de par leur suivi rapproché des ménages, et donc d'orienter des ménages réellement adaptés au programme d'intermédiation locative. L'idée est au fond que ce type de fiche n'a rien d'un formulaire administratif, et que l'apprentissage des bons réflexes pour renseigner les données pertinentes ne peut être immédiat. Une autre qualité indispensable d'une telle fiche, et qui semble faire souvent défaut, est la validité des informations qu'elle contient, n'était-ce que les coordonnées du ménage... On doit signaler ici la fiche d'évaluation extrêmement précise (situation familiale, situation administrative, situation au regard de l'accès au logement, situation au regard de l'emploi, situation financière) utilisée depuis peu par les SIAO franciliens ; cette fiche permet in fine l'orientation vers un type d'hébergement ou de logement, dont un logement capté en intermédiation locative, et la préconisation de mesures d'accompagnement adaptées. Les orientations n'étaient pas encore faites selon ce modèle lors de l'évaluation ; il sera intéressant de suivre la manière dont les SIAO auront pu renseigner l'entièreté des rubriques et d'en mesurer les effets sur les refus de positionnement sur Solibail tant par les opérateurs que de la part de ménages.

La conséquence immédiate de cette carence dans l'évaluation sociale préalable à l'orientation est double : pour les ménages, qui souvent ne savent pas du tout où ils vont ni à quoi s'attendre quand ils sont convoqués chez l'opérateur ; pour les associations qui réalisent de fait la véritable évaluation sociale lors de la visite de pré-admission – ce pour quoi ils ne sont pas explicitement subventionnés.

Les opérateurs rencontrés ont insisté sur les enjeux et la difficulté du premier échange avec le ménage orienté (par-delà les difficultés qu'il y a pu y avoir à les contacter). Il en va en effet de la réussite du passage en intermédiation locative, des conditions même de sa possibilité ; il faut pouvoir le cas échéant motiver un refus, surtout lorsque le ménage est positionné au titre du DALO et qu'il risque de perdre son droit.

La visite de pré-admission serait un moment difficile – certains disent maltraitants – pour les ménages, en cela qu'elle les surprend parfois et est par ailleurs très inquisitrice. Il s'agit pour l'association de cerner la situation exacte du ménage, de comprendre ses projets, ce vers quoi il est prêt à s'engager ; il s'agit d'autre part d'expliquer en détail les différents éléments du dispositif, les engagements réciproques, le principe de l'accompagnement, le caractère temporaire du logement. Certains ménages sont surpris, « tombent de haut », mais n'ont pas d'autre choix que d'accepter ... et parfois, ensuite, dérapent, échappent à l'accompagnement... Ce premier entretien est aussi l'occasion de présenter le logement, sans visite toutefois, les opérateurs insistant sur le fait qu'elles ne sont pas des agences immobilières...

Si certains ménages acceptent un peu sous la contrainte la solution qui leur est proposée, d'autres la refusent tout net, et sous des prétextes et avec un niveau d'exigence qui surprennent les opérateurs. Les opérateurs ne s'attendaient pas à ces refus : « Il faut recevoir une dizaine de ménages pour trouver une bonne adéquation ! »

Ces difficultés de mise en adéquation entre ménage et logement ont souvent été signalées pour des ménages orientés au titre du DALO, ce qui peut sembler a priori paradoxal. Cela interroge alors sur la pertinence qu'il y a à utiliser le programme d'intermédiation locative comme outil au service du relogement des ménages reconnus prioritaires.

C. LE CAS PARTICULIER DES PUBLICS DALO

*“ Il y a des gens qui entrent contraints ;
ils vont ensuite râler, poser problème, en demander un autre ;
ils entrent parce qu'il risquent de perdre leur droit ”*

On rappellera ici que dans 3 des territoires observés en région, le programme d'intermédiation locative a été mis en œuvre et utilisé comme réponse à la forte pression exercée par le nombre important de recours déposés auprès de la commission de médiation DALO, les ménages reconnus prioritaires devenant la cible première du dispositif.

Or l'expérience semble peu concluante - « on n'aurait pas dû cibler les DALO », « cela n'a servi à rien » (on constate par ailleurs que la cible ainsi initialement définie a de fait été élargie en cours de mise en œuvre du dispositif). On ne sait pas au fond ce dont ces ménages ont réellement besoin ; on ne sait pas si ils ont bénéficié à passer par le dispositif. Une DDCS de rapporter par exemple « des ménages nous en veulent parce qu'ils veulent des logements dans le parc social ». Ainsi cette population hétérogène n'est-elle pas une cible facile pour le programme, et ce pour deux types de raisons au moins :

- les premières sont liées aux modalités de leur orientation : on évoque une orientation très administrative, en fonction de l'antériorité et sans recherche particulière d'adéquation avec le logement proposé, ce qui peut conduire au refus ; on évoque aussi le fait que l'État se donne sur l'intermédiation locative les mêmes obligations en termes d'occupation que pour une HLM, alors que les opérateurs s'efforcent plutôt dans leurs pratiques de rentabiliser l'espace, surtout sur des configurations de logement un peu atypiques. Ceci peut donc freiner le flux vers les opérateurs des ménages à positionner, et donc les mettre en difficultés.
- d'autres difficultés sont plus individuelles, et on retrouve en cela les analyses portées par le comité de suivi du DALO sur les refus de logement²¹. Les attentes des ménages sont souvent autres ; ils aspirent notamment à accéder à un logement social, pérenne, non soumis aux aléas du secteur privé, et dont les loyers peuvent être plus intéressants²². Leur inscription simultanée dans différentes voies d'accès au logement en fait des publics très éphémères et volatiles pour les opérateurs ; ce sont les ménages qui entrent et sortent très rapidement du dispositif, ce qui n'est pas très efficace pour les opérateurs.

Confrontés à cette question délicate de la mise en adéquation des logements captés, du principe même du programme et des ménages candidats au dispositif, les opérateurs ont adopté, par posture initiale ou par expérience, des attitudes assez variées qui réinterrogent sur le sens du programme d'intermédiation locative.

D. DES POSTURES DIFFÉRENTES FACE AUX SITUATIONS DES MÉNAGES : ÊTRE SÉLECTIF OU DONNER SA CHANCE

La position des opérateurs à l'égard des ménages orientés et de la réalité de leur situation découverte parfois lors du premier échange renvoie à des usages, des interprétations différentes du dispositif ; elle renvoie également à des conceptions et des pratiques différentes de l'accompagnement.

Certains opérateurs ont fait le choix d'être sélectifs dès l'entrée afin de ne pas être mis en difficultés par une réalité qui ne serait pas conforme à ce que prévoit le dispositif. Ainsi un opérateur s'est-il par exemple donné des critères spécifiques pour assurer une mise en adéquation réussie entre un logement et un ménage ; les personnes trop éloignées du degré d'autonomie nécessaire (sous-entendu par l'intermédiation locative et l'accompagnement qui lui est associé) ne sont pas considérées comme adaptées pour la démarche : « Les personnes qui ont des problèmes de papier non en règle (obligatoires pour le relogement), qui ne maîtrisent pas la langue, qui ne maîtrisent pas les dispositifs de droit commun ou qui sont en total manque d'autonomie vont avoir besoin d'un accompagnement presque quotidien que Solibail ne permet pas. » Ainsi les personnes présentant des problèmes de santé psychiatrique par exemple vont-elles plutôt être orientées vers un centre spécialisé. Le mot d'ordre chez cet opérateur est qu'il faut une réponse adaptée à chaque ménage et qu'il ne s'agit pas de prendre des personnes par manque de candidatures.

On signale toutefois en Ile-de-France que l'ouverture des critères dans Solibail 3 va rendre très compliqué le refus par un opérateur d'un ménage orienté.

21. Cf. rapport cité, « Logement affecté ou logement choisi », p. 47-48. Noter que de manière générale, le chiffre des refus par les publics DALO pour les offres d'hébergement est élevé, chiffré à 41% par le comité de suivi du DALO. De manière plus générale, le taux de refus par les demandeurs a représenté 23% des offres au 31 décembre 2010.

22. Dans une note au préfet de département en date de février 2011, une DDCS faisait état de ce qu'un nombre significatif de ménages reconnus prioritaires et orientés vers le dispositif n'avaient pas mis en œuvre l'orientation proposée : ainsi sur un échantillon de 134 ménages orientés, 34 (soit 25%) avaient soit refusé l'orientation soit laissé sans réponse les prises de contact et relances par l'opérateur. La même note rappelait que le reste à charge pour les ménages était moins important en logement social qu'en intermédiation locative.

D'autres opérateurs disent au contraire vouloir donner leur chance à des personnes en situation particulièrement délicate, voire utiliser les atouts du dispositif pour cela explicitement. Certains disent qu'ils prennent le risque, « tentent le coup ». Ainsi un opérateur rencontré considère-t-il le temps d'intermédiation locative comme l'occasion d'une évaluation approfondie des besoins d'un ménage permettant in fine une orientation réussie. Ainsi tel autre utilise-t-il la sous-location comme un temps nécessaire pour clarifier/régler certaines situations.

Un ménage loin de l'autonomie

La famille Y – un couple et ses deux jeunes enfants – est installée dans un T3 en centre ville depuis 3 mois après un séjour en CHRS consécutif à une menace d'expulsion. Quoi qu'ayant eu l'expérience du logement autonome, la famille cumule les difficultés de tous ordres. Elle est de ce fait très entourée et bénéficie, hors l'accompagnement social lié à l'intermédiation locative, des secours de trois autres travailleurs sociaux : éducatrice pour une mesure AMO, personne de l'UDAF pour la gestion du budget, travailleuse familiale financée par le conseil général pour aider à l'entretien du logement.

L'opérateur entend retravailler sur la coordination et le partage des rôles et des niveaux d'intervention entre ces différents intervenants.

« Ils m'ont sauvée » : une trêve dans un cauchemar

Un T3 aménagé pour personnes handicapées au rez-de-chaussée d'une maison, des plates-bandes déjà ensemencées de légumes.

Le couple qui y a été installé il y a deux mois avec un fils très lourdement malade, aujourd'hui en fauteuil roulant, se pose après un parcours d'hébergement improbable : une arrivée en France pour l'opération d'un enfant dont l'état s'aggrave, un enfant devenu intransportable et nécessitant des soins hospitaliers constants, l'hôpital, l'hébergement chez des particuliers, des hôtels successifs, l'angoisse de se retrouver dehors ... Pour la mère, le cauchemar connaît une pause : « je suis chez moi, je suis à l'aise ». « Il (l'enfant) ne pleure plus ».

Pour l'association qui les a installés dans cette sous-location, le dispositif a permis d'offrir une solution sur-mesure et particulièrement adaptée (logement pour personne handicapée) à cette famille exilée et sans ressources autres que l'AAEH.

Pour autant la situation est loin d'être réglée.

Le temps de la reconstruction

Monsieur Y vient d'être relogé en logement social après un passage d'un peu plus d'un an en intermédiation locative. Il souffre d'une maladie psychiatrique grave, révélée en fin d'adolescence, et a été reconnu handicapé et inapte au travail après de premières expériences professionnelles.

Pour monsieur Y, très précis dans ses discours sur son propre parcours, le dispositif lui a permis de franchir un nouveau stade. Il est devenu plus autonome, il voit deux fois moins souvent son médecin. Le temps passé dans le dispositif lui a permis de renouer avec ses parents et d'apprendre de sa mère, pour sa vie quotidienne.

Ces postures différentes à l'égard de ce qu'il est possible de faire grâce au programme d'intermédiation locative interrogent in fine sur les possibilités de sortie du dispositif (quand la sortie est nécessaire).

3. QUELS PARCOURS POSSIBLES VERS LE LOGEMENT PÉRENNE ?

Rappelons tout d'abord que la question se pose de manière très différente selon la modalité d'intermédiation locative choisie :

- elle est évidente pour les ménages hébergés en sous-location et qu'il s'agit de faire sortir ;
- elle est plus complexe pour les ménages en mandat de gestion, voire ceux en sous-location visant le glissement de bail, pour lesquels il s'agit surtout, par l'accompagnement, d'assurer la pérennisation de la location. Pour le glissement de bail, le sujet est encore un peu différent puisque très dépendant de l'acceptation du principe par le propriétaire.

La question du relogement, au moment de la réalisation de l'évaluation, est par ailleurs **une réalité très inégalement éprouvée selon que l'on se situe en Ile-de-France ou en province. Hors Ile-de-France en effet, le relogement apparaît encore assez largement comme un impensé**, une chose inexpérimentée étant donné d'une part le démarrage un peu plus tardif du dispositif, la place du mandat de gestion et du projet de bail glissant, d'autre part le nombre modéré de ménages dont il faut prévoir le relogement. Les sorties connues – quelques unités – se sont faites par glissement de bail, vers le parc immobilier de l'opérateur, ou bien vers le logement social ; certains ménages bénéficiaient semble-t-il d'une certaine ancienneté dans leur demande, d'autres ont profité d'une procédure de contingentement initialement prévue pour les publics sortants de CHRS et qui a été ouverte aux ménages de l'intermédiation locative ; cet outil est jugé localement extrêmement positif, le passage par l'intermédiation locative étant perçu par les bailleurs sociaux comme une bonne caution pour l'admission du ménage (une telle procédure a été expérimentée dans un département francilien – cf. infra).

De manière plus générale, la question du relogement doit distinguer deux niveaux :

- un questionnement théorique valant dans un univers où la question de l'accès à un logement autonome serait d'abord liée à la capacité des personnes à louer et à habiter. Pour le dispositif national d'intermédiation locative, concrètement pour les opérateurs qui le mettent en œuvre et sont chargés d'assurer le relogement pérenne, l'enjeu est de définir les critères et le niveau permettant d'évaluer cette capacité. Quels sont les bons indicateurs : l'insertion professionnelle ? le niveau et la stabilité des ressources (minima sociaux, CDI, CDD, interim, CAE etc.) ? la capacité à entretenir un logement ? la capacité à gérer son budget ? Le bon sens ici veut sans doute que les exigences à la sortie du dispositif ne soient pas supérieures à celles des bailleurs sociaux ; encore faut-il toutefois qu'elles soient cohérentes entre elles et partagées. On peut par exemple s'interroger sur le fait que Solibail 3 soit devenu accessible sans conditions de ressources lorsque l'on sait par ailleurs que ce critère est décisif pour les bailleurs sociaux. Ainsi ce qui répond à l'un des objectifs du dispositif – permettre un flux sortant des hôtels et CHRS – risque-t-il de contrarier un autre objectif de ce même dispositif qui est le relogement pérenne. **La cohérence interne d'un dispositif initialement pensé comme un système s'en trouve, du moins en Ile-de-France, mise à mal.**

Relogement prématuré ou relogement inespéré ?

La famille Z, 3 enfants en bas âge, a été relogée en septembre 2011 après un passage en sous-location Solibail de huit mois. Le relogement a été opéré via la reconnaissance du DALO. Le relogement a été accepté par la famille quoique monsieur ait deux heures de trajet pour se rendre à son travail. Le logement était sa priorité ; le provisoire le rendait anxieux.

Ce relogement était une opportunité à ne pas manquer étant donné le niveau du loyer (287 euros à payer

pour 67 m²) ; dans Solibail, la redevance à payer était de 387 euros pour 63 m². Le travailleur social reconnaît toutefois que le relogement est là largement prématuré étant donné le faible niveau d'autonomie du ménage lié avant tout au fait qu'ils ne savent pas lire et ne peuvent pas traiter leur courrier. Les ressources et la régularité dans le paiement des loyers ne sont pas tout ici.

Le travailleur social estime que tout commence maintenant en termes d'accompagnement.

La question du temps de séjour dans le dispositif et de sa signification doit de ce fait être interrogée. Permet-elle de qualifier a posteriori les ménages hébergés dans leur capacité à être autonomes par rapport au logement ou bien est-elle simplement le résultat subi de difficultés de relogement ? La question ne peut à ce stade (prématuré) être traitée pour la province. En Ile-de-France, le temps moyen de séjour dans Solibail était de 8,3 mois au printemps 2011 (donnée GIP), des familles dépassant toutefois la période des 18 mois (proportion non connue). Le dispositif parisien, dans lequel la Ville assure de fait le relogement des ménages sur le parc social, faisait état en 2010 d'une durée moyenne d'occupation de 15 mois ; elle était de 13 mois mi 2011 avec une tendance à augmenter.

Une analyse mériterait d'être conduite sur les profils des ménages qui ne sortent pas au bout de 18 mois, afin de faire la part entre manque d'autonomie avéré – ce qui permettrait d'envisager une réorientation et des effets en retour sur les critères d'orientation initiaux -, **et impossibilité liée à l'absence de logement disponible.**

- un questionnaire daté et situé, en prise sur les réalités du parc de logements sociaux disponibles sur le territoire considéré. En Ile-de-France, les sorties observées jusqu'à aujourd'hui se font à 85% vers le parc social (Cf. graphique infra), et probablement un peu par un retour vers un hébergement familial¹. Dans un contexte de pénurie de logements sociaux, la question du relogement devient en quelque sorte celle de la hiérarchisation des publics prioritaires et de la mise en concurrence de « filières d'accès ». En Ile-de-France, on sait que les ménages accueillis dans Solibail peuvent être encouragés, dans les six derniers mois de leur durée d'occupation, à constituer un dossier DALO et à venir de ce fait alimenter le public des ménages reconnus prioritaires et auxquels la Préfecture ne sait aujourd'hui donner réponse²⁴. La question du relogement des publics Solibail se greffe en quelque sorte sur celle du relogement des DALO, sans que l'on sache dire pour l'heure si les caractéristiques des deux populations sont proches ou si des distinctions significatives doivent conduire à des modalités de relogement différentes. L'étude lancée par la DRIHL sur les PUL DALO et celle des publics Solibail permise pour partie par les données de suivi du dispositif pourraient aider à y voir clair.



Données GIPH HIS
au 19 décembre 2011
Traitements Plein Sens

23. La sortie n'est pas forcément chose facile pour les ménages ; ce peut être une nouvelle occasion de déstabilisation, une perte de l'accompagnement parfois redoutée. Des opérateurs ont signalé des refus persistants au relogement, suivis de retour vers l'hébergement familial.

S'il convient donc de rendre compte ici des efforts conduits d'une part par le GIP HIS qui aujourd'hui se doit de contribuer à l'effort de relogement, d'autre part ceux conduits par les opérateurs, les limites de leur action leur sont pour partie extérieures, et les marges de manœuvre à dégager pour assurer le relogement des publics Solibail encore probablement à inventer et chiffrer : analyse au cas par cas des ménages pour lesquels un glissement de bail est éventuellement envisageable ; aide au relogement dans le parc privé dans les zones les moins tendues de la région ; prolongation de la durée de l'accueil en prévoyant le maintien d'un accompagnement allégé (forme de sous-location durable), ce qui impliquerait toutefois pour ne pas bloquer le système une nouvelle relance de la captation dans les limites évoquées partie 2.

La complexité de la question tient aussi à son **caractère d'urgence** : l'année 2012 va connaître en effet les sorties prévisibles des ménages hébergés à partir de la mi 2010, moment à partir duquel le dispositif a connu une montée en charge significative. Les relogements prévisibles se comptent par centaines par mois, alors que l'aide formelle du GIP est très limitée (cf. encadré infra). Le relogement repose alors de fait sur les associations et sur la vie normale des demandes de logement initiées par les ménages. L'autre défi repose sans doute aussi sur **une nécessaire concertation avec les acteurs locaux** afin d'éviter des relogements que l'on juge « être ceux du préfet », de familles extérieures au département ou à la commune, le tout dans un contexte général de saturation du parc social.

Les ressources du GIP HIS pour le relogement des ménages Solibail

Les marges de manœuvre dont dispose le GIP HIS pour aider les opérateurs dans leur mission de relogement s'inscrivent dans le cadre de l'accord du 13 avril 2010 (accord passé entre l'Etat et Action Logement) prévoyant que 25% du parc 1% soient réservés aux publics DALO. Au nom de ses missions de relogement, le GIP disposait d'une cinquantaine de logements par mois sur lesquels il positionnait quelques ménages Solibail (ce jusqu'en mai 2011) ; le GIP ne fonctionne plus aujourd'hui qu'avec une quarantaine de logements par mois, qu'il a toutefois choisi d'attribuer majoritairement à Solibail, au détriment des sorties de CHRS. **Le suivi actualisé des propositions adressées au GIP par Action Logement montre une diminution très significative du flux (un peu plus de 20 logements en octobre 2011).**

Concrètement et en termes de procédures, le GIP dispose à son niveau, sur ce contingent, de cinq jours pour assurer un relogement.

Concrètement pour Solibail, le GIP envoie les offres à l'ensemble des opérateurs franciliens en leur demandant de positionner un ménage dans les 24 heures ; les sortants de Solibail 1 sont prioritaires, puis l'offre est ouverte aux sortants de Solibail 2 et 3. Les opérateurs rencontrés ont signalé la difficulté qu'il y avait pour eux à assurer cette réactivité demandant de leur part une disponibilité permanente, et, d'autre part, la mise en concurrence très rude que cela génère entre les opérateurs. Certains ont également pointé l'écart existant entre le niveau de ressources des ménages accueillis et les garanties financières exigées pour la sortie – a été évoquée une exigence de reste à vivre de 10 euros par jour et par personne (ndlr : la taille moyenne des ménages accueillis dans Solibail est de 2,9 personnes. Un reste à vivre pour 3 personnes s'élevant à 900 euros par mois peut être comparé aux 800 euros de reste à vivre exigé pour une famille de 3 personnes par l'AIS 91 ; dans les Bouches du Rhône, le reste à vivre exigé pour une sous-location visant le glissement de bail est de 382 euros).

La capacité des opérateurs à construire un partenariat avec les bailleurs sociaux est apparue très variable. Une association a par exemple souligné l'absence totale de réponse en retour à ses sollicitations. Dans le département des Hauts-de-Seine, une expérimentation a pu avoir lieu dans le cadre d'un partenariat plus global passé entre la FNARS Ile-de-France et l'AORIF visant à améliorer la fluidité entre hébergement et logement (convention du 21 octobre 2010). **Il s'est d'abord agit de partager une trame d'évaluation sociale permettant aux bailleurs sociaux de**

se prononcer sur la pertinence d'un relogement ; il s'agissait au-delà d'explorer la possibilité d'un partenariat direct entre les bailleurs et les associations (concrètement sont engagés dans l'expérimentation 4 bailleurs sociaux et 6 associations).

Le bilan réalisé de l'expérimentation un an après ses débuts est encourageant : 20 relogements ont été effectués via cette procédure, ce qui représente 13,5% des besoins estimés pour l'année 2011. Les relogements ont été effectués à 95% par mobilisation du contingent propre des bailleurs et ont, dans un peu moins de la moitié des cas, été réalisés à proximité du logement Solibail (même commune ou commune voisine). L'expérimentation apporte certes une contribution à la question du relogement, mais ne saurait suffire à répondre aux besoins. Elle pose notamment la question de la création d'une filière particulière méritant d'être réintégrée dans une politique départementale globale. Son atout – qui mériterait d'être généralisé – est dans le partage entre opérateurs et bailleurs sociaux d'une grille d'évaluation sociale ; cela semble bien être la base du dialogue et de la confiance.

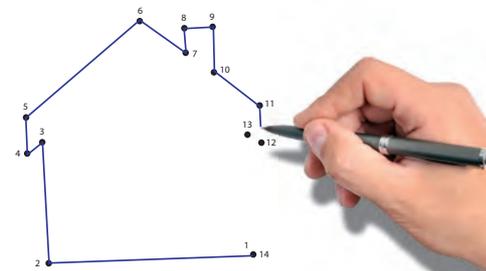
L'expérimentation menée dans le département des Hauts de Seine

Les Hauts de Seine sont un département où les besoins en sortie de Solibail seront importants. 423 logements y étaient en effet d'ores et déjà captés au 17 octobre 2011 (données GIP HIS). C'est ce qui a pu justifier le choix de ce département – avec le Val-de-Marne qui n'a pas donné suite afin de ne pas créer une nouvelle filière – pour lancer l'expérimentation de relogement des Solibail.

La procédure retenue est la suivante :

- le bailleur envoie les propositions de logements à l'ensemble des opérateurs Solibail du département (au nombre de 6) et ceux-ci ont 48 heures pour proposer un seul candidat (envoi du dossier de demande de logement avec les pièces justificatives et l'évaluation sociale); un même ménage ne peut être positionné sur plusieurs logements et/ou chez plusieurs bailleurs en même temps.
- des réunions de suivi entre opérateurs et bailleurs sont régulièrement organisées pour étudier situations complexes et points de blocage.

« L'amour, la prison, la mort... » : ainsi un opérateur évoquait-il en forme de boutade les manières de sortir du dispositif. Certains ménages sont en effet amenés à poursuivre seuls leurs routes (minorité), d'autres ont vu aboutir des dossiers de demandes de logement anciennement déposés ou bien sont intervenus eux-mêmes, auprès de leur employeur par exemple, pour trouver une solution. Les ménages rencontrés en « bout de parcours » ne semblaient pas plus inquiets que cela, confiants dans l'idée que l'opérateur ne les renverrait pas.



PARTIE 4

Un pilotage inégal, insuffisant hors Ile-de-France

A travers la mise en œuvre d'un programme d'intermédiation locative financé sur ses crédits, l'État a délégué à des associations sélectionnées suite à appels à projets une mission complexe de mobilisation de logements dans le parc privé, de gestion locative, de sélection et d'accompagnement de catégories définies de ménages en difficultés, de relogement enfin.

La mise en œuvre du dispositif sur les territoires identifiés comme prioritaires, répondant en cela à l'invitation faite d'adapter le principe aux besoins des territoires, a pu emprunter des formes sensiblement différentes.

La diversité ainsi constatée interroge sur les conditions et les possibilités d'un pilotage aux différents niveaux des services de l'État. Autrement dit, comment, au niveau central, piloter la diversité et être en mesure de la connaître précisément et d'en rendre compte en cohérence avec les objectifs globaux initialement définis? Comment, au niveau des services déconcentrés, s'assurer que l'intermédiation locative mise en œuvre sur les territoires demeure bien dans le périmètre défini par le niveau central ?

Concrètement, le pilotage d'un dispositif tel l'intermédiation locative suppose selon nous de pouvoir :

- en faire connaître clairement les objectifs et règles d'intervention ;
- animer cette action publique, c'est-à-dire animer le travail de l'ensemble des parties prenantes, services déconcentrés de l'État, partenaires institutionnels, opérateurs : répondre aux interrogations nées de la pratique, accompagner et expliquer le cas échéant les modifications intervenues dans les règles d'intervention ;
- suivre/ contrôler l'activité et les réalisations des opérateurs, d'un point de vue financier (suivi des dépenses et de la consommation des subventions) mais aussi des réalisations au regard des objectifs assignés à chacun ;
- permettre le cas échéant les réorientations du dispositif après évaluation.

La question du pilotage se décline ainsi sur trois niveaux :

- le pilotage par le niveau central, et donc sa capacité à animer l'ensemble des services déconcentrés concernés (directions régionales et directions départementales) ;
- le pilotage rapproché des opérateurs par les directions départementales de la cohésion sociale ;
- enfin les outils mis au service de ce pilotage – outils de suivi et outils de communication.

Il nous semble à cet égard que la commande d'évaluation révélait à sa manière, en – deçà d'un véritable questionnement sur les effets du dispositif et sur sa plus-value, un déficit de connaissance des réalités de mise en œuvre du dispositif par les instances nationales. Les investigations menées sur le terrain ont permis de mettre en évidence et d'expliquer du moins pour partie les difficultés du pilotage et les insuffisances, particulières mais qui la fondent, des outils associés au dispositif.

1. LE SENTIMENT D'ISOLEMENT : UNE RÉPARTITION DES RÔLES ET UN PILOTAGE PEU LISIBLES EN PROVINCE /DEPUIS LA PROVINCE

“On ne sait pas qui pilote”

De manière générale, les interlocuteurs rencontrés en province ont témoigné d'un sentiment de solitude, d'isolement, d'éloignement par rapport à l'échelon supérieur de pilotage, par rapport au niveau central. Tout se passe en effet comme si, depuis le lancement du Plan de relance, les acteurs de province devaient agir dans le silence de l'administration centrale. Là semble être leur plus grande récrimination ; elle n'est probablement pas spécifique au pilotage du programme d'intermédiation locative.

On doit toutefois rappeler ici que les moyens d'un accompagnement des acteurs avaient été mis en place au démarrage du dispositif – comité de pilotage des régions, mise à disposition de contrats types, d'un outil de gestion et de supports de communication. Avec le temps, le comité de pilotage n'a plus été réuni ; quant aux outils, ils n'ont visiblement pas complètement répondu aux besoins nés de la pratique.

A. UNE COMMUNICATION VERTICALE INSUFFISANTE

Ainsi qu'on a eu l'occasion de l'évoquer, les fonctions de pilotage sont partagées entre différents niveaux de services de l'État et différents types de services. Elles ont par ailleurs été amenées à se déplacer au fil du temps sous les effets conjugués de la création de la DIHAL au niveau national, de la réorganisation des services déconcentrés de l'État et des modifications engendrées en termes de compétences et d'effectifs.

S'il n'est pas le lieu ici d'évoquer plus avant cette période de réorganisation administrative et les effets qu'elle a entraînés de façon plus ou moins pérenne, c'est à l'évidence un élément de contexte essentiel et cité par tous pour la compréhension des troubles et des insuffisances éventuellement constatés.

Au niveau de l'administration centrale, le champ du logement dit intermédiaire, dont relève l'intermédiation locative, est partagé entre la DHUP et la DGCS, cette dernière ayant la main sur le financement du dispositif inscrit au BOP 177 (Politiques en faveur de l'inclusion sociale). De ce fait, ce sont bien les services de la Cohésion Sociale (aujourd'hui DRJSCS au niveau régional et DDCS au niveau départemental) qui pilotent, du moins sur un plan financier, l'intermédiation locative. La création en juillet 2010 de la DIHAL (Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri et mal logées) a quelque peu complexifié cette lecture : en effet, si la DGCS et la DHUP ont conservé leurs pouvoirs d'administrations centrales et la gestion du BOP 177, il a été demandé à la DIHAL d'assurer une mission générale d'animation et de coordination du pilotage du dispositif, sans pour autant en avoir complètement les moyens tant humains qu'en termes de pouvoir d'injonction sur les services concernés²⁵.

Cette dualité principale DGCS/DIHAL n'est pas sans engendrer de la confusion chez les acteurs de l'intermédiation locative. D'aucuns disent tout à la fois leur sentiment de distance à l'égard de la Délégation (l'absence de communication officielle sur l'évaluation en cours ayant été pointée comme une manifestation symptomatique de ce peu de relations) et l'appauvrissement des relations avec la DGCS ; on évoque à ce sujet la multiplication des instructions mais la rareté des contacts directs avec des personnes référentes²⁶.

25. Voir à ce sujet les constats formulés par la Cour des Comptes dans son rapport d'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile, 2011.

26. Ceci concerne le seul niveau régional (DRJSCS) avec lequel la DGCS est habilitée à communiquer depuis la réforme, alors qu'elle n'a plus de contact avec le niveau départemental.

C'est pourtant bien au niveau régional (anciennes DRASS et DREAL) qu'il est revenu, dans la majorité des cas étudiés, d'organiser les appels à projet pour la mise en œuvre de l'intermédiation locative. Elles se sont par ailleurs efforcées d'accompagner les DDCCS, d'encadrer la mise en œuvre du dispositif, et d'en suivre la montée en charge afin d'en rendre compte au niveau central.

Et c'est au final à l'échelon départemental (DDCCS), d'abord sollicité pour l'examen des réponses aux appels à projet, qu'il revient tout à la fois d'assurer la concertation avec les partenaires institutionnels et de piloter de manière rapprochée les associations opérant sur leur territoire.

On comprend de ce simple rappel de la ligne hiérarchique et du partage des rôles - mais cela relève de la tautologie - le risque que toute insuffisance dans la communication sur le dispositif fait peser sur sa mise en œuvre : myopie des directions centrales si l'information ne « remonte pas » ; mises en œuvre « comme on peut » par des directions départementales en manque de directives précises et de réponses à leurs interrogations singulières et souvent très techniques.

Or pour l'ensemble de cette chaîne administrative en pleine réorganisation, en butte à des restrictions tant budgétaires qu'en personnels, la mise en œuvre de l'intermédiation locative est apparue comme une charge supplémentaire, complexe étant donné sa double dimension, et pourtant précipitée dans son calendrier. L'action peut par ailleurs sembler à la fois de faible envergure au regard des montants engagés (une petite part au sein d'un BOP majoritairement consacré aux CHRS) et du nombre de personnes concernées, fragile, et pourtant lourde de suivi. C'est bien un dispositif de plus à gérer, dont l'utilité, du moins à ce jour, ne semble plus faire l'unanimité.

Semble ainsi émerger dans les services déconcentrés de l'tat rencontrés en régions le besoin de se ressaisir du dispositif, de faire le point, de le questionner en sortant du sentiment d'urgence qui a jusque là accompagné sa mise en œuvre. Cela peut se traduire par des évaluations ou projets d'évaluation menés au niveau régional. Plus généralement, ces services sollicités dans le cadre des monographies se sont montrés très intéressés par l'exercice d'évaluation commandité au niveau national et en demande de ses résultats.

B. LES DISCUSSIONS BUDGÉTAIRES AU CŒUR DES ÉCHANGES

Les entretiens conduits auprès des opérateurs et de leurs interlocuteurs au sein des DDCCS ont montré que leurs échanges ne se réduisaient pas à un simple exercice d'attribution de subvention et de contrôle de gestion, loin de là. **Des DDCCS ont véritablement accompagné les opérateurs dans la mise en œuvre du dispositif, se montrant à l'écoute des difficultés rencontrées, recherchant avec eux solutions et évolutions profitables à tous** (révision des objectifs en cas de difficultés patentes, conversion des objectifs initiaux sous-location/mandat de gestion, financements complémentaires, modification des règles de financement par mutualisation de certaines lignes sur l'ensemble du parc de logements par exemple). Le plus souvent dans les cas observés, ce pilotage s'est fait de manière individuelle, dans des relations bilatérales entre les services et chacun des opérateurs du département. Il a pu également être plus global, animé par un comité de pilotage départemental, tel par exemple dans les Bouches-du-Rhône ; ce qui n'exclut pas d'ailleurs des relations bilatérales. Dans tous les cas, ce pilotage se traduit par le caractère vivant des conventions qui, d'avenant en avenant, ont pris acte des évolutions jugées nécessaires.

Mais l'enjeu premier de ces échanges est au fond, à travers le suivi et l'accompagnement de la montée en charge du dispositif, le contrôle de la consommation des subventions attribuées, le versement des crédits restant pour l'année, l'at-

tribution d'une subvention pour l'année suivante. Ce dialogue là, de manière générale, suscite inquiétudes et tensions.

Les interrogations des opérateurs rencontrés sur le financement de l'intermédiation locative, avant toute discussion comptable et technique, poste par poste éventuellement, **ont immédiatement surgi dans les discours sous la forme de l'incertitude, du manque de visibilité** sur les crédits à attendre réellement en retour d'un engagement pris par eux pour trois ans. On doit signaler à cet égard que la période de réalisation des enquêtes de terrain était probablement propice à ce type d'inquiétudes puisque les opérateurs étaient alors dans l'attente de l'avenant à leur convention pour le financement de l'année 2011, qui allait leur révéler, en décalé, les crédits dont ils allaient bénéficier pour l'intégralité de l'action menée sur 2011.

La question du financement des opérateurs de l'intermédiation locative ne peut en effet se résumer à celle de son juste calibrage et de son mode de calcul au regard des actions menées – qui est une question en soi sur laquelle on reviendra. Elle s'inscrit en amont dans celle, complexe, des arbitrages réalisés aux différents niveaux des services de l'État, puis dans celle du calendrier budgétaire. Il est apparu dans les études de terrain que les incertitudes, le manque de visibilité liées à ces deux dimensions, étaient ce qui insécurisait tout particulièrement les associations.

Aussi convient-il de distinguer clairement dans l'analyse les deux sujets que sont les modalités de calcul de la subvention d'une part, leurs modalités d'attribution d'autre part.

Or les pratiques observées en régions sur ces points diffèrent d'un lieu à l'autre. Ce qui peut étonner a priori.

Sans doute convient-il d'abord de rappeler ici la manière dont sont répartis et distribués jusqu'au niveau des départements les crédits du BOP 177²⁷, en soulignant que ces modalités ont changé en 2010 puisque l'enveloppe est désormais calibrée de manière globale, c'est-à-dire que les crédits ne sont plus fléchés en direction des différentes actions.

De manière générale et pour simplifier l'exposé, on peut dire que si le niveau national (DGCS) puis l'échelon régional (DRJSCS) définissent successivement l'enveloppe du BOP en indiquant orientations et priorités, c'est in fine au niveau des départements (DDCS) que se font les arbitrages réels, la répartition du budget entre les différentes actions et, le cas échéant, les rééquilibrages jugés nécessaires en cours d'année. **D'aucuns n'ont pas hésité à nous dire que l'intermédiation locative avait déjà fait figure de « variable d'ajustement », d'autres que la ligne était effectivement en danger étant donné la pression et les injonctions inconciliables qui portent aujourd'hui sur le budget.**

Cette pression sur le financement de l'intermédiation locative est sans doute la première cause d'inquiétude pour les opérateurs, qui ont investi en personnels et se sont engagés dans la signature de baux. C'est une incertitude globale qui pèse sur leur activité et rend difficile toute planification ; l'absence de nouveaux objectifs de captation passé l'appel à projets de 2009 et donc l'arrêt des financements relatifs à ce volet de l'activité est source d'inquiétude sur l'avenir du dispositif.

La seconde difficulté perçue provient du mode de calcul de la subvention et de son rythme de versement. L'année 2009, année incomplète et de démarrage, les DDCS rencontrées ont fait le choix de verser l'intégralité de la subvention au pro rata du nombre de mois d'activité ; il s'agissait aussi pour elles de ne pas risquer de perdre des crédits non consommés et elles ont versé l'argent en provision. Les opérateurs rencontrés ont ainsi en 2009 reçu une subvention supérieure au niveau de leurs dépenses. L'année 2010 a été une année de remise à plat des budgets, d'analyse du réalisé et des prévisions d'activité. Les règles du paiement forfaitaire de certains postes ont alors pu mettre en difficulté les opérateurs qui avaient dû « investir », recruter pour assurer la montée en charge du dispositif sans pour autant pouvoir afficher une pleine activité. Certains opérateurs ont également évoqué le versement tardif des subventions 2011 (juillet-août), ce qui les aurait conduit à avancer les fonds, à être dans certains cas à découvert sur l'activité d'intermédiation locative²⁸. Les opérateurs dont la diversité et l'ampleur des activités leur permettent d'émarger auprès de plusieurs financeurs ou sur plusieurs lignes du BOP 177 disent s'en sortir au global ; d'autres se disent en risque financier à très court terme.

27. Le BOP 177 compte 5 actions que sont la prévention de l'exclusion, l'hébergement et le logement adapté, l'aide alimentaire, la conduite et l'animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale, les rapatriés. L'intermédiation locative figure dans l'action « Hébergement et logement adapté ».

28. Depuis l'année 2010, il semble en effet que les règles de financement imposent un versement de 60% de la subvention avant le 1er septembre, puis les 40% au dernier trimestre. Les services de l'Etat expliquent que le montant total de la subvention totale est toutefois connu des opérateurs.

On signalera pour finir la curiosité à plusieurs reprises exprimée sur la manière dont les autres s'en sortent, la manière dont ils sont financés, la manière dont ils s'organisent. Ceci renvoie au sentiment d'isolement évoqué en introduction qu'une relation même rapprochée avec la DDCS ne saurait totalement rompre. Ce manque est pallié en Rhône-Alpes par l'action déjà évoquée de la FAPIL régionale qui, par-delà son intervention au moment de la réponse à l'appel à projets, apporte un appui technique aux opérateurs en organisant réunions d'échanges et d'informations sur le dispositif (elle a pour cela conventionné avec la DRJSCS) ; c'est également la fédération qui fournit mensuellement à la DDCS et à la DRJSCS les données d'activités des associations, distincts des tableaux de suivi officiels ici dits « tableaux Régnier » et renseignés tous les deux mois.

On retrouve ce rôle des fédérations et des opérateurs eux-mêmes dans une réflexion continue sur la mise en œuvre de l'intermédiation locative en Région Ile-de-France. Cette action s'opère en collaboration avec la DRIHL qui anime un pilotage d'ensemble actif et rapproché du dispositif et de ses opérateurs.

2. UN PILOTAGE RAPPROCHÉ PAR LE NIVEAU RÉGIONAL : LE RÔLE PARTICULIER DE LA DRIHL EN ILE-DE-FRANCE

Avant de présenter plus avant la situation observée en termes de pilotage en Région Ile-de-France, on se doit de signaler que c'est sur une personne essentiellement que repose la fonction d'animation du dispositif, l'organisation des échanges avec les associations et l'analyse, autant que faire se peut, des tableaux de suivi d'activités. Cette personne est d'ailleurs fort bien identifiée par les associations. On rappellera ici à titre de comparaison que le dispositif parisien, pour quelque 723 logements mobilisés à horizon fin 2011 (contre 3000 pour Solibail), bénéficie des services de cinq personnes au sein de la Direction de l'Habitat, ce qui autorise d'emblée un tout autre suivi/contrôle.

L'animation du dispositif en Ile-de-France repose sur trois niveaux d'échanges :

- **Un comité de pilotage d'ensemble**, réuni trois fois par an, regroupant l'ensemble des opérateurs, la DIHAL et la DRIHL. Ces comités sont l'occasion de traiter de sujets transversaux tels par exemple la question du relogement ou celle de la captation dans le cadre de Solibail 3.
- **Des comités régionaux de coordination**, réunissant les plus gros opérateurs (les 3 opérateurs cadres et les opérateurs directs conventionnés pour des volumes de logements importants). Ces réunions sont l'occasion d'aborder des questions plus techniques, telles par exemple la réévaluation de certains postes de fonctionnement.
- **Enfin les groupes de travail**, pilotés chacun par une tête de réseau ou un opérateur autonome. Neuf groupes sont ou ont été réunis, sur les thèmes suivants : les impayés, la vacance, les redevances et les allocations logements, le paiement des taxes liées au logement (groupe dont les travaux sont achevés) ; l'accompagnement social, l'entretien du logement, la question du relogement, la captation, l'outil informatique (groupe dont les travaux sont terminés). Les comptes rendus des travaux de ces groupes de travail montrent qu'ils sont à la fois un lieu d'échanges de bonnes pratiques entre opérateurs, d'exposé des difficultés rencontrées, et d'élaboration de feuilles de route sur ce qu'il conviendrait de faire.

On se trouve donc en Ile-de-France dans une situation assez radicalement différente des configurations observées en province, cela sur deux dimensions : la possibilité d'un échange constant et rapproché, fût-il à l'occasion tendu, avec les services et en leur sein une personne référente ; l'existence d'une réflexion en continu et partagée sur les différents aspects du dispositif afin d'en améliorer le fonctionnement.

Aussi est-ce bien cela qui, en dehors même de la succession des appels à projets franciliens, donne son caractère mouvant, ou tout simplement vivant à Solibail.

Le dispositif lancé mi 2009 est un dispositif en constante évolution/adaptation ; la DRIHL a pris conscience de ce que beaucoup de questions n'avaient pas été anticipées au lancement du dispositif, qu'elles émergent au fur et à mesure d'une mise en œuvre qui doit elle-même s'adapter aux modifications des règles. Ainsi des échanges incessants sont-ils par exemple actuellement en cours entre les opérateurs et la DRIHL au sujet de leur financement ; des ajustements permanents visent à trouver le financement le plus juste possible eu égard à l'évolution des missions des opérateurs. La FNARS Ile-de-France vient pour sa part d'apporter, à travers un « bilan de Solibail », une contribution synthétique à cette réflexion en listant l'ensemble des points nécessitant selon elle évolutions et améliorations.

Quelles que soient donc l'intensité et la pertinence de l'animation conduite en Ile-de-France, force est donc de constater que les faibles moyens qui lui sont dédiés par la DRIHL freinent très probablement les évolutions en cela qu'ils ne permettent pas d'asseoir la position des services sur une analyse toujours suffisamment détaillée des réalisations. Ceci renvoie très largement à la question des outils de suivi et de pilotage aujourd'hui extrêmement complexes et pour autant déficients selon notre analyse.

3. DES OUTILS DE GESTION ET DE REPORTING INADAPTÉS

A. LA DÉMULTIPLICATION DES OUTILS DE TRAVAIL

L'un des premiers étonnements – parfois une difficulté – du travail de terrain mené auprès des opérateurs a sans doute été de découvrir les documents et outils utilisés par les opérateurs pour suivre leur activité d'intermédiation locative. Si notre mission ne visait pas à contrôler ou auditer cette activité, notre curiosité pour ces outils était mue par le besoin de comprendre les manières de faire, les difficultés éventuelles, et d'échanger également, préalablement à l'organisation des entretiens, sur les profils intéressants de ménages et de propriétaires bailleurs à rencontrer.

Les documents présentés (de manière d'ailleurs très inégale) suite à nos demandes révélaient dans leur ensemble et avant toute analyse détaillée les caractéristiques suivantes :

- la multiplicité tout d'abord des documents de gestion produits par les opérateurs : sont ainsi souvent distingués le suivi des ménages et le suivi des logements, voire le fichier des propriétaires ; ceci renvoie au fait que ce ne sont souvent pas les mêmes personnes qui les renseignent et les utilisent, chacun (chargé de prospection, chargé d'accompagnement) ayant construit un outil à sa main en fonction de ses besoins quotidiens. Encore ces documents laissent-ils de côté le suivi strictement financier des dépenses et recettes liées à chaque logement mobilisé et au ménage qui l'occupe le cas échéant ; l'absence (et donc la quête) d'un logiciel de gestion locative idoine étant une difficulté généralement soulignée.
- la dissociation entre ces outils et le tableau de reporting adressé aux services déconcentrés de l'État (DDCS ou DRIHL en Ile-de-France). La dissociation observée nous a semblé à la fois physique – pas de possibilité d'extraction automatique d'un fichier vers l'autre –, et de fond – les données renseignées ne sont que partiellement les mêmes.

- enfin, l'extrême complétude, au risque de la lourdeur, du tableau de suivi renvoyé périodiquement aux services de l'État²⁹ - avec d'éventuelles adaptations aux réalités locales.

Ces constats appellent plusieurs remarques.

La dissociation entre outils de gestion quotidienne et tableau de reporting exigé par le financeur n'a ici rien d'exceptionnel. Les finalités poursuivies par les deux parties ne sont pas les mêmes, et la gestion quotidienne appelle des outils plus maniables ne retenant que les données de gestion directement utiles. Au-delà, et on pourra en faire l'analyse infra, l'ambition des outils de reporting est souvent sans commune mesure avec leur utilité réelle et la capacité de traitement de l'information réellement mobilisable. La question pour l'opérateur reste celle de la saisie multiple de données, venant alourdir la charge de travail.

La mise en œuvre du dispositif d'intermédiation locative, notamment dans sa modalité location/sous-location, est chose extrêmement complexe à suivre, notamment d'un point de vue comptable. Il ne faut pas oublier en effet que l'opérateur se doit à un double exercice de gestion locative et de rendre-compte de ses dépenses au financeur. On a signalé précédemment que le sujet avait fait l'objet, en Ile-de-France, d'un groupe de travail dédié (« outil informatique Solibail»). Ce groupe a été l'occasion pour l'un des opérateurs (membre de notre échantillon) de faire valoir l'outil qu'il avait mis au point ; il est apparu que cet outil avait fini par être connu hors du territoire francilien puisque l'un des opérateurs provinciaux rencontrés envisageait très récemment de l'acquérir.

Si une réflexion est donc en cours à la DRIHL, qui souhaiterait se doter d'une base centralisée vers laquelle les opérateurs exporteraient leurs données et qui permettrait ensuite au GIP HIS de réaliser les traitements statistiques attendus, la question demeure de la dotation des opérateurs, notamment ceux de province pour l'instant en demande mais hors réflexion collective, en logiciel adapté et compatible le cas échéant avec les outils jusque là utilisés pour d'autres activités de gestion locative.

L'enjeu de la mise au point – et de la mise à disposition – d'un tel outil est in fine la capacité pour les services centraux de l'État à produire un bilan consolidé et signifiant de son dispositif d'intermédiation locative. Une direction régionale nous a à cet égard fait part de son embarras, étant donné l'hétérogénéité des données disponibles, à identifier les indicateurs sur lesquels fonder un quelconque bilan.

Au-delà de l'aspect technique de l'outil, (et de son coût), trois questions méritent donc d'être réfléchies en amont :

- celle des champs utiles aux services déconcentrés de l'État dans leur fonction de vérification du réalisé (aspect contrôle de gestion) ;
- celle des indicateurs de suivi et d'évaluation pertinents au niveau national ;
- celle des capacités de traitement des données ainsi recueillies, sans lesquelles le sens du reporting (et donc la motivation à le faire) se trouve affaibli.

Il s'agit donc là d'un **exercice nécessaire de clarification des données pertinentes au regard des objectifs poursuivis aux différents niveaux**. Il apparaît en effet à l'examen des tableaux aujourd'hui adressés – selon une périodicité d'ailleurs variable - par les opérateurs aux services de l'État au titre de leur obligation de rendre compte que ceux-ci embrassent très, voire trop, largement dès lors qu'ils poursuivent la double ambition de permettre contrôle de gestion et évaluation à terme sur la base d'une description très détaillée des réalisations.

Le tableau Excel utilisé actuellement (exemple francilien) – et dont les limites d'usage sont aujourd'hui évidentes du moins pour les opérateurs gérant un grand nombre de logements – permet de suivre par ligne l'occupation d'un logement capté et, mois par mois, les recettes et les dépenses associées. Les champs renseignés détaillent les grandes rubriques suivantes :

29. Ces tableaux ne nous ont d'ailleurs pas toujours été remis, lors même que l'étaient des documents internes partiels.

- le logement lui-même : coordonnées, type, surface, existence ou non d'un conventionnement Anah, le loyer HC et CC, le prix au m2 et l'écart constaté avec le loyer Borloo dans l'ancien, la date de prise à bail et la durée en jours et en mois depuis la prise à bail ;
- l'orienteur (liste correspondant aux cibles définies)
- l'occupation du logement : état d'occupation ou de vacance, durée de la vacance le cas échéant, dates d'entrée et de sortie du ménage, nombre d'occupants ;
- les recettes et dépenses, précisées pour chaque mois : loyer, allocations logements, revenus du ménage, redevance du ménage, différentiel de loyer, données auxquelles s'ajoutent le détail des coûts pour l'opérateur.

Un autre exemple, plus léger dans ses contenus au sens où les parties relatives aux coûts et recettes sont absentes, affine toutefois davantage les caractéristiques des ménages hébergés en précisant la nature des ressources et le type de sortie.

La richesse et la précision des données fournies à la DRIHL témoignent de trois objectifs assez distincts nous semble-t-il :

- un suivi de la consommation des subventions ;
- un suivi des réalisations permettant l'examen d'indicateurs de résultats relatifs aux captations et aux ménages ;
- enfin, on peut faire l'hypothèse qu'un certain nombre de données très fines sur les flux notamment, et sur les coûts incombant aux opérateurs, visent, de manière peut-être temporaire et à fins d'ajustements éventuels, à renseigner sur certaines difficultés signalées en cours de mise en œuvre.

Qu'en est-il pour autant de l'usage fait de ces données, dont le renseignement et la mise à jour constituent une charge importante dès lors que le tableau n'est pas relié à un outil de gestion ? Que pourrait-on en attendre de plus ou d'autre ?

B. UNE EXPLOITATION INSUFFISANTE DES MATÉRIAUX RECUEILLIS

Trois situations doivent être ici distinguées :

- l'exploitation faite au niveau des départements et régions hors Ile-de-France ;
- le cas particulier de l'Ile-de-France, qui bénéficie tout à la fois d'un pilotage rapproché au niveau régional et des services dédiés du GIP HIS ;
- le niveau national enfin, qui doit pouvoir rendre compte de la mise en œuvre, des résultats et des effets de l'action menée.

Les échanges que nous avons pu avoir avec les services déconcentrés de l'État hors Ile-de-France ne nous ont pas toujours permis de prendre connaissance d'une vision synthétique des réalisations de l'intermédiation locative sur le territoire.

Les DDCS récupèrent les bilans remis par les opérateurs dans une perspective semble-t-il strictement financière (l'activité des opérateurs permettant de déclencher le versement des subventions). On doit toutefois signaler que nombre d'interlocuteurs rencontrés produisent à leur niveau des documents de bilan synthétiques, tant sur l'analyse des logements captés, sur celle des ménages reçus, parfois sur des aspects plus qualitatifs. On comprend toutefois que ces documents ne sont guère aisés à agréger au niveau départemental.

A l'échelon régional, une volonté se fait jour ainsi qu'on l'a signalé de se ressaisir d'une certaine manière du dispositif en dressant un bilan, sinon une évaluation, à l'échelle de la région. Tel a déjà été le cas en région Pays de la Loire qui a diligenté fin 2010 une enquête auprès des DDCS et de certains opérateurs. La synthèse de l'évaluation que nous avons pu consulter fait état d'un bilan global par département, précisant simplement le nombre de logements captés et le différentiel entre le réalisé et l'objectif. Telle est également la volonté exprimée par nos interlocuteurs régionaux en Rhône-Alpes et en Provence-Alpes Côte d'Azur. Tel de signaler par exemple les difficultés avec lesquelles il essaie d'analyser et de valoriser les « bilans très disparates » récupérés auprès des DDCS ; tel autre de souligner la carence des données statistiques : « tout le monde ne comptabilise pas toujours la même chose ».

On comprend dès lors que face à des difficultés liées à la fois aux modalités de construction de l'information aux niveaux départemental et régional et sans doute aussi à un manque de temps dans les services pour la traiter, la DGCS ait finalement cessé de solliciter la remontée des bilans régionaux.

La situation en Ile-de-France est fort différente tant du point de vue des données disponibles que des moyens pour la traiter. Si la DRIHL ne dispose que de fort peu de moyens pour ce faire – une seule personne dédiée au suivi du dispositif, dans l'impossibilité aujourd'hui de traiter et d'analyser l'ensemble des tableaux Excel qui lui sont remontés -, le GIP HIS, par ailleurs mandaté on l'a vu pour mettre en relation offres de logements et ménages susceptibles d'entrer dans le dispositif, a pour mission de fournir régulièrement à la DRIHL un certain nombre de tableaux de bords quantitatifs et qualitatifs relatifs à la mise en œuvre de Solibail en Ile-de-France.

Les traitements statistiques et graphiques proposés offrent une vision longitudinale de la vie du dispositif en Ile-de-France : les données sont en effet traitées en cumulé et les évolutions générales sont mises en évidence. Les tableaux portent sur des indicateurs assez simples tels :

- le nombre de logements captés, avec leur répartition par typologie, surfaces moyennes, et département, ainsi qu'une indication du loyer TCC moyen et donc du prix moyen observé au m².
- l'évolution du nombre des personnes entrées dans Solibail, avec leur répartition par type de ménages, par département (origine et accueil), et par provenance. Précision est donnée du revenu moyen mensuel des familles à l'entrée dans le dispositif.
- une répartition des causes de refus à l'entrée dans le logement, que cela soit du fait des familles ou du fait de l'association.
- enfin une indication des types de sortie des ménages.

On remarquera tout d'abord que cette vision « en cumulé » interdit pour partie de repérer d'éventuelles évolutions liées par exemple à l'évolution des règles du dispositif ou bien à la dégradation plus générale de la situation des publics cibles. On ne sait par exemple pas repérer, sauf à procéder à une analyse en série des tableaux fournis au fil des mois, s'il y a modification des profils des ménages admis, modification de leur niveau de revenus, ou bien encore évolution dans leur réaction face à l'offre d'hébergement. L'instantané « en cumulé » aplatit en quelque sorte l'ensemble.

Ces tableaux ne sont par ailleurs accompagnés d'aucun commentaire qui pourrait par exemple signaler les évolutions perçues d'une fois sur l'autre ; ils offrent périodiquement à la DRIHL une photographie de l'existant et c'est bien là en effet le rôle d'un tableau de bord que de fournir quasi en temps réel une information simple sur un certain nombre d'indicateurs clés servant tout à la fois d'informations et d'alertes éventuelles.

Mais on peut s'interroger sur l'absence (à notre connaissance) d'analyses plus poussées de la masse considérable d'informations recueillies auprès des opérateurs. Sans doute la DRIHL n'en a-t-elle simplement pas les moyens humains. On peut regretter que des analyses croisées de certains indicateurs ne soient effectuées, par exemple :

- quelle corrélation éventuelle entre type de ménage et conditions de sortie ? entre niveau de ressources et conditions de sortie ?
- quelle corrélation éventuelle entre la durée d'inscription dans Solibail et la composition du ménage ? et l'origine du ménage ? et les type et niveau de revenus ?

De telles analyses nous semblent en effet être le complément indispensable de l'évaluation qualitative et par études de cas que propose ce rapport.

Ainsi observe-t-on de manière générale un écart considérable entre la masse d'informations précises disponibles et l'exploitation qui peut en être faite à des fins de pilotage et d'évaluation.

Ce constat doit conduire à engager une réflexion sur :

- **la formalisation d'un outil unique et simplifié de suivi, à distinguer sans doute de l'outil de gestion financière,**
- **l'identification des indicateurs utiles et des instances à même de les produire, de les renseigner selon une périodicité utile, d'en assurer enfin la formalisation appropriée pour une communication adaptée à différentes cibles (services de l'État, partenaires, collectivités territoriales, politiques, « grand public »).**
- **en conséquence la nature et la forme des données primaires nécessaires et que l'on souhaite voir figurer dans l'outil de suivi.**

4. LES INSUFFISANCES DE LA COMMUNICATION SUR LE DISPOSITIF

A. LA DÉMULTIPLICATION DES OUTILS DE TRAVAIL

Au lancement du dispositif, l'Anah fut sollicitée pour financer la communication sur cette nouvelle action : un site internet dédié a ainsi été mis au point (site toujours en usage et toujours utilisé par les propriétaires si l'on en croit les prospecteurs), affiches « Solibail » entrevues chez certains opérateurs, mais aujourd'hui absentes de l'affichage public (à la différence, sur Paris, des affiches « Louez solidaire et sans risque » qui reviennent régulièrement sur les panneaux de la ville).

Quoi qu'elle n'ait pas été en tant que telle au cœur de nos interrogations, la question de la communication est ressortie de nos enquêtes comme un sujet à part entière. Et cela sous des angles très divers : forme, contenu et déploiement.

On ne développera pas ici les critiques adressées au site internet dont les informations concernant les associations conventionnées ne seraient plus totalement à jour. Plus gênant sans doute le fait que la seule modalité présentée y soit la location/sous-location, seule modalité certes déployée en Ile-de-France, mais qui ne correspond pas à l'activité de nombre d'opérateurs provinciaux proposant le mandat de gestion. Ainsi des propriétaires curieux seraient-ils désorientés, voire déçus, lorsque l'association contactée leur propose cette forme inattendue d'intermédiation locative. L'écart entre communication nationale et réalité locale de l'intermédiation locative est également flagrant lorsque, comme dans les Bouches du Rhône, est mise en œuvre une modalité assez imprévue par le programme national.

Ce cas particulier a d'ailleurs incité les acteurs locaux à envisager une communication spécifique, inspirée toutefois du visuel national et portant le label Solibail (cf. supra, chapitre 2).

De façon plus générale et en cohérence avec les remarques précédentes, on soulignera que le label Solibail attaché au dispositif spécifiquement développé par l'Etat par opposition à une « intermédiation locative de droit commun » est considéré en province comme « parisien » et n'a guère été repris ou entendu.

Ainsi la communication sur le dispositif apparaît-elle hors Ile-de-France comme ayant été conçue pour l'Ile-de-France, et étant par conséquent largement inadaptée, en plus d'être insuffisante.

Communication défailante de par les canaux empruntés et son extinction progressive, défailante aussi par son déploiement insuffisant auprès des partenaires éventuels.

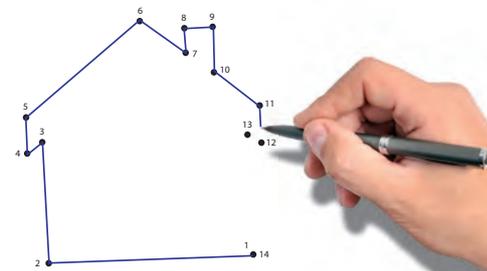
Conçue en effet pour favoriser la mobilisation de logements dans le parc privé, la communication sur le dispositif a été pensée à destination des propriétaires immobiliers. D'autres publics pourtant, dans une démarche d'information, sinon de promotion, auraient mérité d'être mieux avertis et renseignés, ainsi que le reconnaissent d'ailleurs les services impliqués. On a pu s'étonner par exemple de la très faible connaissance du dispositif par certaines collectivités territoriales rencontrées, ce qui interroge, on y reviendra, sur la coordination des politiques au niveau local. Certains opérateurs ont également regretté que nulle communication n'ait pas été prévue à l'égard des travailleurs sociaux des conseils généraux ou des centres d'action sociale, à même peut-être de repérer des cibles oubliées telles les travailleurs pauvres.

On signalera pour finir certaines critiques adressées à l'esprit du message mis en avant pour séduire les propriétaires bailleurs, qui flatterait selon d'aucuns un intérêt purement économique au rebours de tout esprit solidaire.

« Bricolage et découverte » : c'est la manière dont un interlocuteur résume de façon lapidaire le pilotage et la mise en œuvre du dispositif d'intermédiation locative. Si on ne peut totalement reprocher le fait d'apprendre en marchant ou de s'adapter afin de faire progresser en continu un dispositif dont on peut rarement prévoir toutes les complexités de mise en œuvre, si on peut comprendre que la période n'ait pas été pleinement propice au déploiement de l'action par les services, on doit cependant constater aujourd'hui une forme de sous-administration persistante, un déficit de gestion faute de personnels en suffisance et d'outils idoines.

Ainsi le programme d'intermédiation locative, qui semble aujourd'hui bénéficier d'un fort portage politique, du moins en Ile-de-France, mérite-t-il de voir renforcer les moyens mis au service de son ambition.





CONCLUSION

Les réponses aux questions évaluatives

Les conclusions développées ci-dessous visent, sur la base des constats détaillés dans les quatre parties du rapport, à répondre aux grandes interrogations structurant le référentiel d'évaluation :

- Le programme a-t-il permis de répondre aux besoins identifiés – mobilisation du parc privé, accompagnement de publics cibles vers le logement pérenne - et de quelle(s) manière(s)?
- Son examen permet-il de mettre en lumière des limites, des besoins auxquels il ne saurait en tout état de cause répondre, du moins sans modification de ses règles de fonctionnement ou de financement ?
- Son examen révèle-t-il des risques ou des limites à sa pérennisation et à son développement ?
- Quelle est sa valeur ajoutée ? Quelle est sa place dans l'éventail des dispositifs au service du relogement des personnes en difficultés ?

Les investigations qualitatives menées ont permis d'étayer des réponses à ces questions en inventoriant et analysant les pratiques pour en dégager ce qui les favorise ou au contraire les contraint. Si l'approche par cas ne porte guère à des conclusions péremptoires, elle permet cependant de poser des constats et d'ouvrir une réflexion approfondie. Nos conclusions sont ainsi organisées autour de trois grands axes :

- le constat d'une mobilisation réussie des opérateurs (rencontrés) dans la dynamique initiée par l'État ;
- la reconnaissance du caractère innovant du dispositif national d'intermédiation locative qui en fait un produit singulier dans le champ du logement accompagné ;
- le constat toutefois d'un équilibre aujourd'hui fragile, en Ile-de-France comme en régions ;

Nos conclusions sont par ailleurs portées par l'idée **que le dispositif national d'intermédiation locative assure une fonction de facilitateur, de sas pour des ménages à l'issue d'un parcours souvent très difficile**. Il doit pour ce faire rester souple et adaptable. Sa relativement faible ampleur – tant dans l'activité des opérateurs que dans l'éventail des outils à la main des services de l'État-, doit permettre de lui conserver cette souplesse.

1. UNE MOBILISATION RÉUSSIE

Avant tout jugement porté sur les limites rencontrées dans la mise en œuvre du dispositif d'intermédiation locative, **il convient d'abord de reconnaître à la fois la mobilisation du tissu associatif en réponse à la sollicitation des services de l'État et l'efficacité d'un dispositif qui a répondu, selon des modalités et configurations variées, à l'objectif explicite initial** qui était la captation de logements dans le parc privé pour y héberger ou loger de façon transitoire ou pérenne, en leur apportant un accompagnement social lié au logement, des personnes jusque là hébergées sur financements de l'État ou bien reconnues prioritaires dans le cadre de la loi DALO. **Il reste néanmoins à ce jour prématuré de se prononcer sur une efficacité totale qui se mesurerait à la capacité du dispositif évalué à conduire les personnes vers un logement autonome ;** les données précises sur le relogement et ses suites sont

encore insuffisantes. Davantage qu'une mesure en termes de relogement pérenne, peut-être conviendra-t-il d'ailleurs plutôt d'évaluer les effets du dispositif dans sa capacité à conduire les ménages ciblés vers un logement adapté dans lequel ils puissent se maintenir durablement ; aussi cette évaluation à engager mériterait-elle dans l'idéal d'être conduite en deux temps : bilan qualifié des sorties du dispositif à date donnée ; suivi ou enquête des ménages relogés.

A. L'EXIGENCE D'UN JUGEMENT NUANCÉ ET SITUÉ, CAR POUR PARTIE SANS DOUTE PRÉMATURÉ

Les situations observées obligent à des constats et conclusions nuancés et « situés », en cela que l'Île-de-France, ainsi qu'on a pu le mesurer tout au long de ce rapport, a connu une histoire sensiblement différente de celle(s) vécue(s) dans les régions dites prioritaires. Sans doute n'est-il pas si anecdotique que cela n'y paraît de prime abord de constater que le label Solibail est perçu comme très francilien (« parisien » serait plus juste) et n'est guère utilisé dans les régions.

En Île-de-France, le pilotage rapproché du dispositif a permis de mettre au jour en continu les difficultés rencontrées et de réfléchir à des solutions, d'adopter des modifications dans les règles de fonctionnement ; les appels à projet successifs ont été les occasions et les supports de ces changements mais d'autres interviennent régulièrement. Aussi le dispositif francilien apparaît-il comme très « vivant », en perpétuelle mutation, et de ce fait difficile à saisir pour en juger de manière tranchée. Il faut pour l'Île-de-France distinguer Solibail 2 et Solibail 3 dans la mesure où l'ouverture de la cible aura des effets systémiques forts. Si nous avons observé le travail d'opérateurs investis sur Solibail 2 au moment des investigations, les discours étaient très marqués par les conséquences envisageables de Solibail 3 sur lequel tous avaient toutefois choisi de continuer à se positionner. Cette persévérance dans l'engagement, concomitante de l'expression de critiques et de craintes, peut être interprétée à la fois comme une reconnaissance de la pertinence du dispositif pour répondre aux besoins de personnes pour qui aucune autre solution n'existe, et une forme de confiance dans sa plasticité et dans un échange constructif avec la DRIHL. Une évaluation à venir qui jugerait de l'efficacité de Solibail à conduire les ménages cibles dans un logement adapté et pérenne devrait absolument distinguer les deux populations.

En régions, le dispositif, dont le lancement a été légèrement plus tardif, a pu être plus lent à monter en charge du fait notamment du temps nécessaire aux investissements et ajustements humains, organisationnels et techniques. Au moment de l'évaluation, les conditions de mise en œuvre avaient déjà fait l'objet le cas échéant des modifications jugées indispensables et une forme de vitesse de croisière semblait atteinte. Alors que certaines associations « collègues » sur le territoire avaient ou étaient en passe de renoncer au dispositif (faute de pouvoir atteindre leurs objectifs conventionnels semble-t-il), les opérateurs rencontrés semblaient, au moment de l'évaluation, arrivés à une maturité de mise en œuvre du programme d'intermédiation locative³⁰. Les interrogations les concernant portent sur l'avenir du dispositif, concrètement l'indication de nouveaux objectifs de mobilisation de logements dans le parc privé.

Aussi le jugement mérite-t-il d'être porté à deux niveaux :

- celui de la région tout d'abord où la mention de ces abandons interroge : quelles en sont les raisons ? internes aux associations ? liées à des « erreurs » dans la sélection ? liées au fond à un mauvais calibrage du dispositif sur le territoire ayant engendré une difficulté des opérateurs à remplir tous ensemble leurs objectifs ? On ne saurait donc faire l'économie d'un bilan consolidé et d'une analyse de la démographie des opérateurs afin de comprendre les raisons des abandons et d'alimenter ce faisant la réflexion sur la pertinence et les modalités du re/déploiement du dispositif dans les régions initialement considérées comme prioritaires ;
- celui de l'opérateur d'autre part, qui semble un peu prématuré dès lors que l'on veut juger pleinement des résultats et pas seulement des moyens engagés. Le travail conduit ici sur échantillon a en effet montré à coup sûr le travail conduit par les associations pour accomplir les missions qui leur ont été assignées ; tous en revanche n'avaient pas encore atteint au moment des investigations les objectifs initialement fixés et la question du relogement était encore peu présente.

30. L'évaluation comporte une limite à cet égard puisqu'elle ne s'est intéressée qu'aux opérateurs toujours actifs.

B. MOBILISATION ET PROFESSIONNALISATION DES ACTEURS

Le tissu associatif s'est rapidement mobilisé pour répondre, dans des délais souvent très courts, aux appels à projets lancés par les services de l'État (cf. partie 1). Certaines des réponses étudiées ont montré un effort, un réel travail collectif pour proposer des dispositifs ad hoc. Le programme d'intermédiation locative est donc apparu aux opérateurs de l'insertion et/ou du logement comme un dispositif pertinent sur lequel il était a priori intéressant de s'engager. Les raisons de cet engagement sont nécessairement diverses, mêlées et plus ou moins explicites. Certains y ont vu une manière de développer et financer une activité familière (effet « package » du dispositif – cf. infra), d'autres l'occasion d'étendre leur champ d'intervention en déployant une activité nouvelle dans le prolongement toutefois d'un savoir-faire historique ; il s'agissait alors de se saisir d'un dispositif jugé innovant et complémentaire et de se créer les moyens pour ce faire. Un opérateur a mis en avant une volonté d'aider l'État à remplir ses obligations dans le cadre de la loi DALO.

La notion d'investissement au sens large dans le dispositif n'a bien sûr pas tout à fait le même sens selon les activités antérieurement développées par les opérateurs. On note que la participation au programme d'intermédiation locative a permis selon les cas et de manière plus ou moins nouvelle une participation dans un SIAO, un travail avec les agences immobilières, une réflexion partagée avec des bailleurs sociaux, une réflexion d'ensemble sur ce qu'est la gestion locative ; tous ont par ailleurs été amenés à structurer en leur sein une organisation adaptée aux besoins du dispositif. La notion de professionnalisation peut dès lors s'entendre de deux façons : comme une montée en compétences sur l'ensemble des métiers, à la faveur d'un accroissement d'activités ; comme l'acquisition de compétences nouvelles, notamment en matière de connaissance du marché immobilier et de gestion locative. **Les opérateurs rencontrés ont relevé le défi de remplir l'ensemble des métiers requis par la mise en œuvre du programme**, depuis le métier de l'immobilier (connaissance du marché privé, démarche de type commercial, regard technique posé sur les logements, aspects juridiques et fiscaux), celui de la gestion locative intégrant l'intermédiation avec les copropriétés et le voisinage, en passant par l'accompagnement social souvent davantage expérimenté.

Sans doute peut-on s'interroger sur la pertinence qu'il y avait au départ à solliciter puis retenir et conventionner des associations spécialistes de l'hébergement (gestionnaires de CHR, CADA, logements temporaires, maisons relais..) et moins aguerries sur les questions de logement. Le fait que les services prédécesseurs des actuelles DRJSCS à l'initiative des appels à projets se soient pour partie tournés d'abord vers les opérateurs qui leur étaient plus familiers explique pour partie cela. **Le fait est que tous se sont professionnalisés, acculturés à des problématiques et pratiques qui ne leur étaient pas toujours familières.** Les opérateurs du programme d'intermédiation locative rencontrés ont donc globalement monté en compétences.

Cet effet du programme, ainsi que les dynamiques initiées au niveau local (travail partenarial, mise en réseau de différents opérateurs etc.) est une dimension qui nous semble devoir être prise en compte dans toute réflexion sur l'avenir du dispositif et sur les conséquences qu'il y aurait à les interrompre.

2. UN DISPOSITIF INNOVANT ET PERTINENT

L'intermédiation locative telle qu'imaginée par le dispositif national a d'emblée été présentée comme une variante de pratiques anciennes et diversifiées de location/sous-location et de gestion locative adaptée ; l'État avait lui-même déjà soutenu, via l'aide à la médiation locative, la sous-location de logements à des ménages défavorisés par des associations ou organisations à but non lucratif. En 2004 (article 65-I-5 de la loi du 13 août 2004), le soutien à la gestion de sous-location était revenu aux départements dans le cadre des FSL.

Ainsi le dispositif imaginé en 2008 et déployé à partir de 2009 a-t-il pris place dans le champ large du logement accompagné : s'il est difficile d'avoir une mesure exacte des interventions des associations sur le logement en France, **on parle aujourd'hui d'environ 20 000 logements en location/sous-location et 18 000 logements en mandat de gestion** (la FAPIL revendiquant à elle seule 5000 locations/sous-locations et 11 000 mandats de gestion)³¹. **C'est donc dans ce cadre que s'inscrivent – dans l'activité des opérateurs mais également sur les marchés de l'immobilier – les 5000 logements visés par le programme national d'intermédiation locative.**

Par-delà l'analyse fine (et dans l'absolu) des réalités du dispositif, l'un des enjeux de l'évaluation ici conduite était de comprendre comment cette action nouvelle avait pu trouver sa place dans cet ensemble plus large, avec quelle plus value ou quelle pertinence.

A. UN « PRODUIT » SINGULIER

Le travail conduit auprès des opérateurs du dispositif national a confirmé le caractère innovant et singulier de l'action soutenue par l'État. Cette spécificité repose selon nous sur son **caractère intégré** d'une part, une **forme de plasticité** et donc de capacité à s'adapter à des besoins diversifiés d'autre part.

Le dispositif national d'intermédiation locative est en effet une action complexe en ce qu'elle intègre un ensemble de composantes qui se trouvent autrement, ailleurs, dissociées : le financement de la mobilisation des logements, un ensemble de garanties offertes aux propriétaires bailleurs, le financement d'un accompagnement social lié au logement. **Cette prise en charge complète du processus fait la spécificité et le caractère innovant de cette modalité particulière d'intermédiation ; des opérateurs soulignent le fait qu'un tel financement permet de penser et articuler un travail de qualité sur l'ensemble des aspects.**

Cet atout peut être analysé pour ce qu'il apporte de facilités aux opérateurs mais également pour ce qu'il en fait un « produit » attractif pour les propriétaires désireux de louer leur(s) bien(s).

Du point de vue des opérateurs rencontrés, l'intérêt du programme national réside explicitement dans sa complétude. Leurs pratiques antérieures ou autres les obligent en effet à assembler eux-mêmes et au mieux différents composantes et financements, tant pour capter des logements, assurer une gestion locative adaptée, que pour assurer aux ménages un accompagnement social idoine : par exemple (construction citée) : une MOUS pour la mobilisation de logement, une aide à la médiation locative, un accompagnement social financé sur crédits du FSL du Conseil général ; d'autres outils sont également mis en œuvre pour favoriser la captation de logements en mandat de gestion, tels une proposition de maîtrise d'ouvrage pour aider le propriétaire à valoriser son bien et/ou une garantie des risques locatifs renforcée dans le cas des mandats de gestion.

Cet ensemble proposé par le dispositif national est aussi ce qui fait sens pour les propriétaires et facilite la captation par la conjugaison des garanties offertes : garantie des loyers et remise en état des lieux (location/sous-location), bonification de l'avantage fiscal en cas de conventionnement quel qu'en soit le type, sécurisation apportée par l'assurance d'un accompagnement social durant 12 mois dans le cas du mandat de gestion, 18 mois si nécessaire dans le cas de la sous-location. Ces garanties sont bien évidemment la contrepartie d'une absence pour le propriétaire de choix de son locataire. On a vu qu'il était difficile de hiérarchiser ces différentes garanties selon leur caractère plus ou moins incitatif ; la garantie des loyers conjuguée à l'accompagnement qui rassure sur l'occupation des lieux semblent toutefois être centraux.

Cet assemblage de garanties n'a pas véritablement d'équivalent n'était-ce dans le dispositif frère de la Ville de Paris. On rappellera simplement ici que les mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL), financées par

31. Les travaux en cours relatifs au logement accompagné dit « tiers secteur » font état d'environ 40 000 logements d'insertion gérés (mandat de gestion ou sous-location).

les conseils généraux dans le cadre du FSL, si elles peuvent dans leur contenu être fort proches de l'accompagnement attaché au programme national d'intermédiation locative, sont toutefois de durée plus limitée, et de conditions d'attribution (publics prioritaires) et de financements variables d'un département à l'autre car dépendantes des règlements d'intervention.

On soulignera enfin les limites attachées au mandat de gestion « de droit commun » auquel n'est pas automatiquement attaché un accompagnement social, ni, bien sûr la garantie des loyers. L'incitativité du dispositif pour les propriétaires, qui repose avant tout sur les avantages fiscaux liés au conventionnement, peut être renforcée par certains opérateurs qui proposent une garantie des risques locatifs renforcée. La GRL est en effet un produit assurantiel à la charge du propriétaire, qui le garantit contre les impayés de loyer (plafond de 70 000 euros) et les dégradations locatives (dans la limite de 7 700 euros TTC). Pour rendre plus attractif le mandat de gestion de droit commun (hors Solibail), certains opérateurs promeuvent le dispositif en prenant en charge le coût de l'assurance.

Exemple rencontré :

Une Agence immobilière sociale, portée conjointement par l'Etat et le département dans le cadre du PDALPD a pour objectif de capter quelque 400 logements dans le parc privé d'ici fin 2012, en mandat de gestion, dont un tiers à loyer très social. Pour inciter les propriétaires à lui confier en mandat de gestion des logements conventionnés, l'opérateur offre la prise en charge du coût de la GRL, sur un, deux ou trois ans selon le niveau de conventionnement choisi.

Il semblerait toutefois que cette seule incitation ne suffise pas pleinement à assurer la montée en charge du dispositif. L'expérience comparée avec le dispositif national est favorable à ce dernier.

Une fois posé que c'est bien cette complétude du dispositif qui lui donne son sens et sa plus value, la question de son coût relatif, voire de son efficience au regard des résultats obtenus, peut être soulevée.

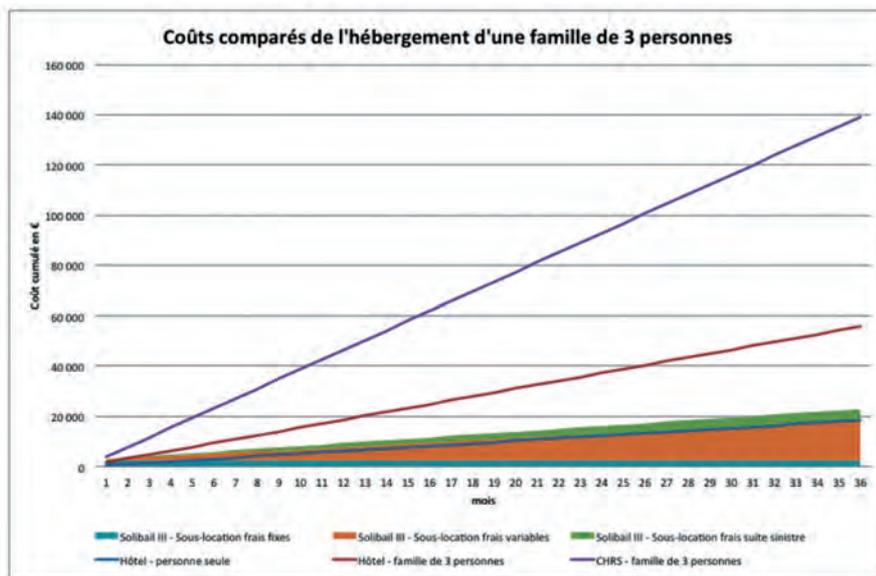
Elle ne saurait en l'état être totalement tranchée.

Il est en effet impossible aujourd'hui de proposer une estimation du coût complet du dispositif intégrant, outre le budget dédié et les coûts de gestion (liés aux salaires des personnels qui lui sont dédiés à temps plein ou qui participent ponctuellement à sa gestion et son pilotage – 2 personnes au sein du GIP HIS, une personne au moins à la DRIHL, mais aussi dans l'ensemble des services déconcentrés), les coûts liés aux avantages fiscaux accordés aux propriétaires bailleurs et ceux liés aux aides personnelles au logement.

Il est également apparu difficile de comparer le coût moyen d'un logement Solibail avec celui d'un logement géré en intermédiation locative « ordinaire » : il faudrait en effet pour cela savoir additionner terme à terme les coûts correspondant aux différentes prestations incluses dans le dispositif national, en supposant que celles-ci soient comparables. L'un des opérateurs rencontrés a évoqué pour un appartement en location/sous-location géré pour le compte d'un conseil général un financement supérieur à celui perçu pour le dispositif national d'intermédiation locative. Mais financement ne dit pas coût réel, et les discussions portées par certaines associations sur l'insuffisance du premier inviteraient à une comptabilité analytique permettant de mieux comprendre le second.

Il convient enfin de rappeler que l'hébergement d'une famille permis par le programme national d'intermédiation locative reste financièrement largement plus avantageux qu'un hébergement en CHRS ou à l'hôtel, tout en permettant de reprendre pieds dans un vrai logement et en bénéficiant d'un accompagnement régulier (moindre toutefois que celui

proposé en CHRS). Le graphique proposé ci-dessous figure, de manière lissée sur la durée d'un bail de 36 mois, les coûts fixes, variables et éventuellement liés aux sinistres (coûts plafonnés) d'un logement Solibail 3, comparé au coût d'un hébergement en CHRS ou à l'hôtel. Les frais dits liés aux sinistres (vacances, dégradations) surviennent en réalité – ou non – à un moment t , et il y a quelque chose d'artificiel à les lisser ainsi dans la durée ; on peut toutefois poser que la représentation est juste à l'échelle d'un parc de logement.



B. UN DISPOSITIF SOUPLE

Le deuxième élément fort du dispositif, et qui en fait sa pertinence au regard des enjeux globaux auxquels il doit répondre, est sa plasticité au regard des besoins identifiés. Observé à l'échelle nationale et non seulement francilienne, le dispositif a en effet été pensé localement de manière à répondre à des besoins spécifiques et variés ; il a fait la démonstration, par la coexistence en son sein, parfois chez un même opérateur, des modalités de la sous-location et du mandat de gestion et d'une éventuelle articulation entre eux, qu'il pouvait offrir à des ménages de profils fort différents un temps, un sas, leur permettant de consolider/vérifier leur capacité à habiter et louer de manière autonome. Cette adaptabilité caractérise également l'accompagnement social qui, s'il semble s'exercer dans des conditions plus ou moins tendues selon les lieux, paraît toutefois savoir évoluer, s'adapter aux besoins des ménages et à leur évolution au fil du temps.

On a vu toutefois que dans cette recherche d'adéquation entre les besoins des ménages ciblés, le type d'hébergement ou de logement qu'on pouvait, en un lieu, leur proposer, et l'accompagnement qu'on savait construire en réponse

à leurs difficultés, l'équilibre pouvait aisément être mis à mal. Le programme national d'intermédiation locative propose un modèle, un système, dont les atouts et la souplesse demandent sur un certain nombre de points à être protégés, consolidés.

3. UN SYSTÈME À L'ÉQUILIBRE FRAGILE

Les investigations menées sur le terrain, tant en Ile-de-France qu'en province, ont révélé difficultés et signes d'inquiétude ou de fragilisation, de natures diverses et inégalement prégnantes selon les lieux. Il convient de distinguer les difficultés passagères de mise en oeuvre, évoquées au fil du rapport, et dont la résolution a été recherchée au fur et à mesure, d'interrogations plus essentielles dans une perspective de pérennisation et/ou de déploiement du dispositif.

Nous en avons identifié quatre principales :

- Des interrogations sur les besoins du territoire et sur les cibles à privilégier ou déjà privilégiées
- Des effets possibles de mise en concurrence du dispositif national avec d'autres initiatives confiant aux associations le soin de mobiliser le parc privé
- Un ancrage insuffisant du dispositif sur les territoires
- Des insuffisances enfin dans le pilotage et l'animation.

A. DES INTERROGATIONS SUR LES BESOINS ET SUR LES CIBLES

Cette formulation générale renvoie en fait à deux questions bien distinctes selon que l'on se place en Ile-de-France ou en régions.

En régions, des interrogations ont pu naître ci et là sur la pertinence qu'il y aurait à maintenir le dispositif national d'intermédiation locative étant donné d'une part les contraintes budgétaires portant sur le BOP 177, d'autre part la faible visibilité au fond sur les réalisations alors qu'avaient plutôt été signalées çà et là des difficultés de montée en charge, faute parfois de ménages à placer. On ne saurait tirer de conclusions générales sur des situations locales toujours très différentes et peut-être conjoncturelles. Ce que l'on peut dire néanmoins, **c'est que les diagnostics préalables quant aux besoins auxquels le dispositif devait pouvoir répondre ont été insuffisamment précis, entraînant de la part des opérateurs des positionnements parfois inadéquats ou des ambitions trop grandes.** Aussi la pertinence locale du dispositif devrait-elle être reconsidérée après un double travail de diagnostic approfondi des besoins (éclairé par ailleurs des enseignements de l'expérience quant à ce que pouvait ou non réaliser le dispositif) et de bilan consolidé des réalisations.

On doit également souligner que les choix initiaux faits en faveur des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO ont dû être modifiés, élargis, du fait tout à la fois de difficultés d'orientation et des aspirations particulières de ces publics plutôt désireux d'accéder à un logement social. **Aussi le dispositif national d'intermédiation locative, ouvert de fait aux « DALO » et perçu en certains lieux comme un outil nouveau à mettre au service d'une obligation de relogement, n'est-il probablement pas adapté pour cela.**

En Ile-de-France, le questionnement est tout autre, entièrement tourné vers la capacité de Solibail à s'adapter à l'ouver-

ture des publics prévue dans le cadre de Solibail 3. **Parce qu'elle est potentiellement dans un niveau de difficultés plus grand que la cible initialement envisagée, la population devant désormais être accueillie dans Solibail interroge le sens même du dispositif et sa capacité à fonctionner :**

- quelles seront en effet les conséquences de l'abaissement général du niveau des ressources des ménages et donc de leur capacité contributive dans le paiement du loyer ? Quel sera en retour l'effet sur le poids de la participation de l'État au paiement du différentiel de loyer (payé au réel)? Peut-on l'anticiper ? Cela sera-t-il tenable d'un strict point de vue budgétaire, et réellement compensé par des fermetures de places en hôtel ?

Il semble indispensable à cet égard de réaliser, ce premier semestre 2012, un suivi précis de l'évolution du niveau des ressources des ménages nouvellement accueillis (donnée suivie par le GIP HIS et donc disponible mais qu'il conviendrait de ne plus suivre en cumulé mais par cohortes), conjugué à une analyse, grâce aux tableaux de suivi renseignés par les opérateurs et adressés à la DRIHL, de l'évolution de la ligne consacrée au différentiel de loyer.

- Quel sera l'impact d'une modification globale du profil des ménages sur leurs besoins en termes d'accompagnement ? Peut-on tirer enseignements des situations observées en province où les ménages accueillis, à la différence jusque là des ménages franciliens le plus souvent en emploi, étaient majoritairement bénéficiaires de minima sociaux ? Quelle sera la capacité à entrer dans un processus d'accompagnement social des personnes qui n'y sont pas habituées (inquiétudes exprimées au sujet des personnes orientées par le Samu social) ?
- Que signifie, en termes de possibilités de sortie vers un logement de droit commun, le fait de ne plus prendre en considération, à l'entrée dans le dispositif, le niveau des ressources ? Cela est-il cohérent avec la vocation initiale d'un dispositif visant un accompagnement vers un logement autonome dans une perspective de fluidification, voire d'accélération des parcours ? Cela est-il compatible avec les critères d'attribution mis en œuvre par les bailleurs sociaux ?

On a eu l'occasion de souligner que le dispositif national d'intermédiation locative avait été pensé comme un tout, un système ayant une cohérence interne. **Les modifications prévues dans le cadre de Solibail 3 nous semblent mettre en danger cette cohérence** en deux points essentiels : la capacité de l'accompagnement social dans et vers le logement d'aider réellement les ménages dans le cadre et avec l'objectif qui lui sont assignés, la capacité du processus conçu comme temporaire à conduire à une sortie. La question du relogement, posée de manière générale en Ile-de-France alors que le rythme des sorties est amené à s'accélérer, se trouve redoublée pour l'avenir par la modification attendue du profil des ménages à reloger.

Ainsi positionné sur des publics qui ne seraient plus inscrits dans un parcours d'insertion et proches de l'autonomie, Solibail en Ile-de-France risque de n'être plus qu'une voie alternative aux autres formes d'hébergement, perdant de ce fait sa spécificité. La question se posera alors de l'accompagnement proposé à ces ménages au-delà des 18 mois aujourd'hui prévus et des garanties apportées à cet égard aux propriétaires. Les risques d'engorgement (« on ne sort pas de Solibail ») conduiraient à l'asphyxie du dispositif.

B. SOLIBAIL EN CONCURRENCE ?

L'évaluation du dispositif national d'intermédiation locative invitait à le resituer dans l'ensemble plus vaste de l'intermédiation locative, tant sur des aspects de modalités de mise en œuvre que de coûts. La perspective initiale était celle de sa complémentarité et de sa pertinence dans le paysage ; des éléments ont été apportés sur ce point. Une ap-

proche en termes de concurrence entre dispositifs n'était pas immédiate ; elle a tout de même été suggérée en cours d'investigations au sujet du risque que le modèle de location/sous-location proposé par Solibail, jugé très attractif, ferait courir à la pratique ordinaire du mandat de gestion dont les propriétaires pourraient se détourner si le dispositif venait à se développer.

Cette crainte conduit à envisager plus largement cette question de la concurrence. Elle a déjà été évoquée au sujet des limites à la captation que pouvaient engendrer, en Ile-de-France notamment, le lancement de nouvelles initiatives de mobilisation du parc privé. **On l'aborde ici d'une autre manière en interrogeant les arbitrages qui peuvent être faits par les associations opératrices de l'intermédiation locative entre des engagements plus ou moins difficiles et plus ou moins sécurisés financièrement**³². On peut par exemple s'interroger sur l'intérêt que pourraient avoir certaines associations à l'avenir à sécuriser leur activité en adhérant au Fonds de sécurisation des associations d'insertion par le logement, financé par la Région Ile-de-France (cf. encadré ci-dessous) et dont sont à ce jour a priori exclus les opérateurs engagés sur Solibail ou Louez solidaire³³. Quels seront sur les opérateurs franciliens les effets conjugués des garanties importantes offertes par ce fonds et du lancement d'un appel à projet régional pour la captation de logements en intermédiation locative à destination des jeunes (Cf. supra partie 2)? Serait-il envisageable, et dans quelles conditions, de construire en Ile-de-France une articulation entre Solibail et ce Fonds de manière d'une part à mutualiser une partie des risques aujourd'hui financés au logement, d'autre part d'éviter un risque entrevu de concurrence ? Il semble que la Ville de Paris réfléchisse de son côté à sa participation au Fonds régional. On ajoutera par ailleurs qu'il offre de fait une forme d'observatoire de la situation et des difficultés des associations adhérentes.

Le Fonds de sécurisation des associations d'insertion par le logement, financé par la Région Ile-de-France

Ce dispositif créé en 2001 vise à garantir les risques de gestion non couverts par les dispositifs de droit commun. Il est ouvert aux associations participants aux PDALPD pour un ensemble de 6000 logements gérés (convention de partenariat 2007-2011 passée avec la FNARS Ile-de-France, gestionnaire du Fonds) ; il ne couvre pas l'activité menée au titre de Solibail ou de Louez Solidaire.

Trois types d'aide sont proposés :

- des aides non remboursables : liées à la vacance des logements, aux impayés, à la remise en état des logements, aux frais de procédure ;
- des avances à taux 0, pour traiter des problèmes ponctuels de trésorerie liés à l'attente de financements publics ou parapublics ;
- une aide à la gestion par mise à disposition d'un expert (appui technique sur la gestion locative, formation des travailleurs sociaux).

Le bilan de la période 2007-2011 a montré une augmentation importante du nombre des associations adhérentes (48 associations en 2011), ainsi qu'une augmentation des sinistres assumés par les associations.

On soulignera ici que les aides non remboursables pour impayés sont plafonnées à 3 mois contre 200 euros par logement et par an dans Solibail.

Il existe dans un département francilien au moins un fonds de sécurisation complémentaire pour les associations adhérentes à ce fonds régional.

32. On sait par exemple qu'à financement à peu près équivalent, le dispositif parisien « décharge » concrètement pour partie les opérateurs des risques liés aux dégradations de co-propriété, des relations avec les co-propriétés, du suivi spécifique de certains problèmes familiaux ou encore, et surtout, de la question du relogement qui est assumée par la Ville.

33. Il apparaît toutefois à la lecture du bilan d'activité du Fonds que certaines associations engagées dans Solibail sont adhérentes ; il semble qu'elles puissent effectivement l'être au titre de logements gérés dans le cadre d'une autre activité.

L'évocation de cette initiative régionale – on en a cité d'autres, notamment en Rhône-Alpes – conduit à interroger la manière dont le dispositif national d'intermédiation locative trouve ou non à s'articuler aux politiques locales. L'impression générale est celle d'une déconnexion des niveaux d'intervention, qui se décline en une série de difficultés très concrètes de mise en œuvre.

C. UN DISPOSITIF PEU EN PRISE AVEC LES POLITIQUES LOCALES

Sauf exception notable, les études de terrain ont plutôt révélé une absence de relations, de dialogue au sujet du dispositif national d'intermédiation locative, entre les opérateurs et les services de l'État d'une part, les collectivités territoriales d'autre part. Un exemple peut-être emblématique de ce genre de dissociation est offert par le cas déjà cité d'une Agence immobilière sociale mise en place dans le cadre du PDALPD de manière parallèle (concurrente ?) au déploiement de Solibail sur le département ; les personnes en charge du suivi du PDALPD ne peuvent que faire le constat d'une absence de concertation entre acteurs locaux.

Les services de l'État reconnaissent qu'ils n'ont en effet pas toujours conduit le travail de communication qui aurait été nécessaire. Mais sans doute faut-il bien redire ici que Solibail est un dispositif réservé aux ménages en difficultés relevant d'un hébergement financé par l'État ; il est donc d'une certaine manière exclu, fermé et semble-t-il jugé tel par les collectivités territoriales. Ainsi le dialogue est-il unanimement, en Ile-de-France du moins, jugé difficile. Les opérateurs, qui ont le plus souvent à travailler avec/pour l'un et l'autre, se disent pris en étau.

La question est au fond celle de l'articulation des compétences et d'une prise en charge explicitement partagée des publics en difficulté – elle est à la fois politique et budgétaire.

Dans le cadre de la mise en œuvre de Solibail, elle se cristallise très nettement sur le sujet de l'accompagnement social des ménages : les travailleurs sociaux oeuvrant dans le cadre du dispositif national disent, en Ile-de-France, leurs difficultés voire leur incapacité à trouver un relais auprès des travailleurs sociaux de secteur ; certains évoquent également des difficultés pour l'obtention d'aides relevant du FSL. Tout se passe comme si le ménage était considéré comme globalement pris en charge dès lors qu'il était accueilli dans Solibail ; or on sait que l'accompagnement n'est que partiel, par construction. Il serait donc extrêmement difficile d'obtenir d'un service social qu'il s'engage pour suivre un ménage qui vient d'ailleurs et dont on ignore par ailleurs la durée du passage. La question est reposée en sortie de dispositif, où il s'agit d'assurer une continuité de prise en charge d'un ménage éventuellement de nouveau déstabilisé. **Il y a donc à l'évidence une articulation à travailler entre à la fois l'accompagnement assuré dans le cadre de Solibail et un accompagnement global, d'autre part entre l'accompagnement assuré dans le cadre de Solibail et un accompagnement social lié au logement assuré par le FSL en sortie de Solibail.** Ceci ne peut être obtenu que par une discussion claire entre l'État et les conseils généraux concernés sur la définition des publics prioritaires et des actions et le partage des rôles ; cela commence sans doute par une meilleure communication à l'égard des collectivités territoriales sur les modalités exactes de fonctionnement du dispositif national.

Par ailleurs, cette acuité de la question en Ile-de-France est liée à la mobilité potentielle à l'échelle de la région des ménages hébergés/relogés. Il n'y a pas concordance entre le cadre de mise en œuvre de Solibail – le territoire francilien dans son ensemble – et le cadre d'attribution et de gestion des aides apportées aux personnes, par le FSL ou par la CAF notamment.

On doit donc s'interroger sur les conditions d'une meilleure mise en cohérence des territoires d'intervention pour une meilleure articulation des actions mises en œuvre par les différentes parties prenantes. Le PDALPD peut être, dans le cas général, un support pour ce faire. Cela pose en Ile-de-France la question de la départementalisation de la mise en œuvre du dispositif.

D. UN DÉFICIT D'ANIMATION ET DE PILOTAGE

L'enjeu pour l'État du pilotage de Solibail se formulait en ces termes : comment animer et piloter la diversité ? Quels cadres à la fois suffisants et souples donner depuis les administrations centrales aux acteurs de terrain pour permettre une mise en œuvre efficace car adaptée aux besoins identifiés localement mais conforme aux orientations ? Les services déconcentrés de l'État ont été outillés pour cela de deux manières : par la diffusion de la circulaire décrivant les principes du dispositif, d'un modèle semble-t-il d'appel à projet (pas toujours repris), de contrats types, de supports de communication, d'une proposition d'appui des ADIL et d'un outil d'aide à la gestion d'une part, par la demande de suivi de quelques indicateurs de réalisation d'autre part. Au niveau national, la mise en place d'un comité de pilotage des régions devait initialement servir l'animation du dispositif au niveau des services déconcentrés ; ses réunions ont cessé par défaut de participation. Ainsi le dispositif a-t-il fini par ne plus être très clairement incarné au niveau central. Parallèlement, la DGCS a cessé en 2010 d'exiger des DRJSCS la remontée des tableaux de bord, se privant par là-même d'une vision d'ensemble de la montée en charge du dispositif.

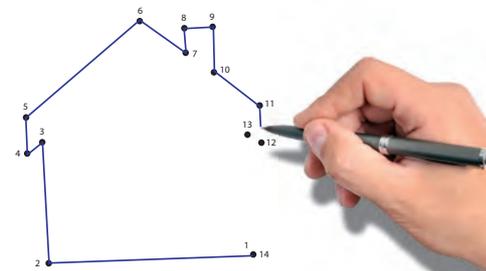
Face à cet éloignement du niveau central et donc à l'absence d'une vision partagée, les acteurs locaux (services déconcentrés de l'État et opérateurs) ont adopté des modes de fonctionnement assez contrastés selon les lieux, très marqués par les nécessités d'un contrôle de l'activité et de la consommation des crédits, assez peu par un souci d'animation et d'échange de bonnes pratiques entre opérateurs intervenant au niveau de la région ou du département. Dans l'un des territoires observés, c'est une fédération qui assure de fait ce rôle d'animation, d'information, voire de formation.

Le cas francilien est on l'a vu très atypique de ce point de vue, qui conjugue remontée d'informations abondantes de la part des opérateurs et du GIP HIS et lieux d'échanges et de discussions entre opérateurs du territoire et avec la DRIHL.

Trois chantiers méritent au final d'être ouverts :

- celui des modalités adaptées d'une animation des acteurs au niveau local : comité de pilotage départemental ou régional selon le déploiement du dispositif et non plus relations bilatérales opérateur/DDCS autour de questions essentiellement budgétaires.
- celui des modalités d'une réactivation réussie d'une animation nationale, dont le rendu de cette évaluation pourrait être l'acte fondateur ;
- celui enfin, plus technique, relatif à l'élaboration d'un tableau de bord partagé à tous les niveaux de l'administration concernée.





Recommandations

L'évaluation qualitative qui a été conduite visait la compréhension de la mise en œuvre d'un dispositif complexe, pluriel parce qu'évolutif, afin d'une part d'en dresser le bilan deux ans environ après son lancement national, d'autre part d'en identifier les marges d'amélioration possible.

À l'image des constats et des conclusions qui les inspirent, les recommandations développées dans les pages qui suivent abordent deux niveaux d'analyse et d'actions :

- le dispositif national d'intermédiation locative en tant que tel : ses objectifs, ses cibles, son esprit et ses modalités d'intervention ;
- les conditions de mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

Les recommandations que nous formulons respectent trois grands principes :

- une forme de modestie tout d'abord en cohérence avec l'approche qui a été suivie : on ne saurait sur la base des études de cas menées formuler d'options radicales, qu'elles envisagent la suppression du dispositif ou bien au contraire son déploiement à grande échelle dont on ne saurait, dans un cas comme dans l'autre étayer totalement la pertinence.

En revanche, une fois posés les résultats nuancés exposés en conclusion, il est possible d'inviter à la réflexion sur une refonte d'ensemble et d'en donner les axes ;

- une volonté de respecter les dynamiques engagées ;
- le souci d'articuler nos propositions en un ensemble cohérent. Ce souci est en fait nécessité liée au caractère systémique du dispositif d'intermédiation locative. Sont ainsi distinguées d'une part un certain nombre de recommandations transversales, valables le cas échéant à dispositif constant, d'autre part une réflexion d'ensemble sur le devenir possible du programme national d'intermédiation locative.

1. ASSUMER LE PRINCIPE D'UNE INTERVENTION SUR MESURE

Un « sas » garantissant réactivité et recherche d'adéquation dans la prise en charge

Le programme national d'intermédiation locative a fait la preuve de son utilité, tant en Ile-de-France qu'en province ; des difficultés toutefois sont apparues liées le plus souvent à différentes formes de malentendus de la part des parties prenantes et partenaires sur ce qui pouvait/devait en être attendu et lui être attaché.

Trois grandes nécessités sont dès lors posées comme base à la réflexion prospective :

- **prendre acte de la diversité des besoins auxquels répond de fait, aujourd'hui, le dispositif lancé et financé par l'État ;**

- **ré-expliciter les objectifs assignés aujourd'hui au dispositif, et mettre le système en cohérence avec les objectifs revisités ; cette cohérence interne doit être articulée à une cohérence externe avec d'autres actions poursuivies ou soutenues par l'État, relatives par exemple à la stratégie et aux modalités d'intervention de l'Anah, aux évolutions de la GRL³⁴, ou encore aux réponses envisagées aux difficultés d'application du Droit au Logement Opposable ;**
- **rechercher la mise en cohérence des actions au niveau local, dans le cadre des dispositifs de pilotage des politiques d'hébergement et d'accès au logement, et développer les partenariats afin de faciliter la mise en œuvre de l'intermédiation locative à tous les stades de son processus.**

A. LA COEXISTENCE AUJOURD'HUI AU SEIN DU DISPOSITIF DE TROIS GRANDS TYPES DE PARCOURS

Les études de cas menées ont montré que, selon les configurations locales de l'intermédiation locative (cibles et modalités) et les postures des opérateurs, la diversité d'approches et de parcours qui coexistent de fait au sein du dispositif peuvent être synthétisés en trois types :

- **PARCOURS 1** (intention première, modalité de la location/sous-location) : le dispositif conduit vers un logement pérenne, le plus souvent un logement social

. le dispositif offre un temps protégé et agit comme un temps d'apprentissage, qui est aussi une période probatoire quant à la capacité à occuper un logement de manière autonome, et doit permettre aux ménages ainsi accompagnés d'offrir des garanties aux bailleurs sociaux sollicités dans le cadre du relogement.

. le dispositif s'adresse donc à des ménages proches d'une autonomie dont les composantes ne peuvent être plus strictes que celles exigées d'un bailleur social. Le niveau des ressources est on le sait déterminant de ce point de vue, et il n'est pas du ressort de cette évaluation de juger de ces critères de sélection. On peut en revanche souligner qu'il doit y avoir une certaine cohérence ou un partage de vue entre ce que l'on peut attendre d'un ménage sortant de l'intermédiation locative et ce qui est attendu par un bailleur social.

L'efficacité et la plus-value du dispositif résident dans sa capacité à assurer qu'un ménage est pleinement conscient de ses devoirs en termes de paiement des loyers et des charges, d'entretien des lieux et de respect de l'environnement. Et minimise ainsi les risques d'expulsion et de « retour à la case hébergement ». Pour autant l'échec reste possible car on ne peut rendre le dispositif comptable de tous les aléas à venir.

Dans cette perspective, le dispositif paraît aujourd'hui ouvert à trois types de publics :

- des personnes/ménages qui ont connu l'autonomie en matière de logement ; pour ces personnes le dispositif est un temps de pause qui permet de retrouver ses marques ;
- des personnes qui n'ont jamais eu l'occasion d'habiter de manière autonome, mais ne présentent pas d'autres difficultés particulières ; pour celles-ci le dispositif permet d'éprouver leur capacité à habiter et de leur fournir les bonnes pratiques ;
- enfin des personnes hébergées dans le dispositif dans la simple attente d'un logement, qui n'adhèrent pas nécessairement à ses principes, et qui parfois ne font qu'y passer de manière très rapide.

34. L'APAGL vient (janvier 2012) de lancer 3 études - sur l'impact de la GRL sur la discrimination à l'accès au logement ; sur les besoins de sécurisation des bailleurs et leur adéquation au modèle assurantiel GRL ; sur les locataires en situation de loyer impayé - dont les résultats et les suites données devront être mis en regard des résultats obtenus par le biais de l'intermédiation locative (efficacité et efficience comparées).

. ce temps protégé est à durée limitée, et de fait, très variable. Il peut être très court dans le cas des ménages DALO qui se voient attribuer parfois très peu de temps après leur entrée un logement pérenne. L'expérience des travailleurs sociaux montre que six mois serait le temps de la pause préalable souvent nécessaire à tout véritable apprentissage, mais aussi à la révélation de difficultés éventuellement non détectées au démarrage, ou qui n'avaient tout simplement pas encore émergé. La Ville de Paris, dans le cadre de son dispositif Louez solidaire, évite d'ailleurs les relogements à moins de six mois.

- **PARCOURS 2** (extension du périmètre défini ci-dessus) : le dispositif permet la mobilisation du parc privé à des fins sociales, pour du logement pérenne

C'est en effet ce que permettent le mandat de gestion et le glissement de bail succédant à la sous-location.

cas du mandat de gestion :

- pour des publics d'emblée capables d'assumer totalement un loyer ;
- sur des territoires où le conventionnement social ou très social est une pratique envisageable au regard des prix du loyer libre ;
- l'accompagnement social n'est pas toujours nécessaire mais joue comme un élément de sécurisation des propriétaires bailleurs ; il distingue le programme d'intermédiation locative du mandat de gestion de droit commun pour lequel l'accompagnement est plus aléatoire.

cas du glissement de bail après une période probatoire de location/sous-location

- permet d'envisager un logement pérenne après une période probatoire de 18 mois à trois ans, sans la déstabilisation du ménage que constitue un nouveau déménagement, éventuellement dans un quartier différent.
- l'accompagnement est suffisamment long pour sécuriser la sortie en permettant le travail sur l'ensemble des problématiques rencontrées par le ménage ; un tel accompagnement est le fruit d'un travail partagé et coordonné entre travailleurs sociaux, permis par l'installation durable du ménage sur un territoire.
- l'évaluation du ménage, partagée avec le propriétaire, décide de la possibilité de faire glisser le bail.
- l'expérience marseillaise ne concerne que des ménages d'emblée capables d'assumer totalement un loyer puisqu'il n'y a pas de compensation versée par l'État. Pour autant, on souligne que cette expérience fonctionne avec des ménages aux minima sociaux et un taux d'effort de l'ordre de 20%. Rien n'interdit par ailleurs d'imaginer une participation de l'État au paiement du loyer, progressivement décroissante et qui accompagne le processus d'apprentissage et d'autonomisation.
- le risque, difficile à mesurer, porte sur l'acceptation in fine par le propriétaire du glissement de bail (passage en bail direct), auquel on saurait difficilement le contraindre a priori.
- enfin, une telle pratique conduit à assécher en continu le stock des logements captés qui se trouvent progressivement « rendus » au marché libre ; les opérateurs en charge du dispositif sont de ce fait, à minima passés les dix-huit premiers mois, conduits à reprendre l'effort de captation.

- **PARCOURS 3** une alternative à l'hébergement

- . dans certains cas, le dispositif offre temporairement un véritable logement à des personnes dont l'accès à une totale autonomie en la matière est d'entrée de jeu très hypothétique (pour des raisons d'ordre non uniquement financier).
- le sens et l'utilité du dispositif sont de faire la démonstration – y compris au ménage lui-même – que l'accès à un logement autonome n'est peut-être pas la solution qui convient. Le temps offert par le dispositif et l'accompagnement associé permettent alors de construire et de faire accepter un autre projet.
- pour ces personnes – que l'on peut considérer avoir été orientées à tort ou bien au contraire avoir bénéficié d'une chance -, le relogement peut prendre la forme d'une réorientation vers une structure d'hébergement (maison relais par exemple), une autre forme d'habitat (en cas par exemple de renoncement à la sédentarisation) ou encore un établissement médicalisé.

Pour ces trois parcours, le dispositif joue au fond le rôle d'un sas, d'un outil amortisseur dans une trajectoire dont les déterminants sont variables et pour certains inconnus au départ.

Le succès du parcours de type 1 est bien évidemment dépendant pour beaucoup de la capacité du territoire à proposer un logement social, au risque si tel n'est pas le cas de ne constituer qu'une voie de garage, une étape à durée non maîtrisée mais à valeur ajoutée toutefois dès lors que l'accompagnement a permis au ménage de consolider des bonnes pratiques relatives au logement. Le risque s'apprécie donc en fonction du territoire considéré. Il est mal appréhendé à ce stade dans les cas provinciaux, faute de recul et d'expérience ; en Île-de-France, l'analyse comparée, au 31 août 2011, entre le nombre de sorties prévisionnelles et le nombre de sorties réalisées montre un léger infléchissement de la courbe des relogements effectifs à partir du mois d'août (tendance à confirmer toutefois).

Le succès des parcours de type 2 se mesure à la capacité du ménage, dans la durée, à se maintenir dans le logement. Rien ne peut être sûr à cet égard, y compris durant la période d'accompagnement ; le dispositif ne peut être rendu comptable des accidents toujours possibles : perte d'emploi, rupture familiale, etc. La fin de la période d'accompagnement et le glissement de bail peuvent être sécurisés, du point de vue du propriétaire, par le recours à la Garantie des Risques Locatifs. Les opérateurs veillent à assurer l'éligibilité des ménages sortants à ce dispositif (leur taux d'effort doit être inférieur ou égal à 50%³⁵), mais expriment des inquiétudes quant à son évolution.

Les parcours de type 3 s'inscrivent dans la logique du Logement d'abord. Les difficultés entrevues sont de deux ordres : l'accompagnement nécessaire à une bonne occupation du logement est généralement plus lourd que celui aujourd'hui permis ; le parcours ne peut être d'emblée conçu comme linéaire et débouchant sur un logement ordinaire et pérenne.

Il apparaît au final que les intentions achoppent sur l'idée sous-jacente et ordinaire qui voudrait que les ménages – c'est-à-dire leurs caractéristiques structurelles mais aussi surtout leur histoire et les aléas de la situation présente – se conforment aux cadres (c'est-à-dire des structures figées) du dispositif imaginé pour les aider. Les distorsions apparaissent alors comme des erreurs d'orientation sur lesquelles se focalisent les discours de la part des opérateurs comme des services de l'État ; les difficultés ou les échecs restant de toute façon pour partie impossibles à détecter et plus encore à anticiper.

35. Le taux d'effort est le rapport entre (loyer + charges et taxes locatives mensuels) et ressources (revenus + allocations familiales et sociales + aides personnelles au logement)*100.

Aussi proposons-nous ici :

- de maintenir en les explicitant davantage les différentes voies décrites ici et qui répondent toutes bien à un objectif de logement de populations aujourd'hui hébergées sur financements de l'État ;
- d'affiner ce faisant les possibilités d'orientation des ménages en fonction de leurs besoins et degré d'autonomie ;
- de prévoir une modulation de l'accompagnement appuyée sur la formalisation d'un document en définissant contenu et objectif.

Il s'agit ainsi, en capitalisant sur ce qui se fait aujourd'hui dans le cadre du dispositif national d'intermédiation locative, mais en le déconstruisant pour en rendre les différentes possibilités explicites et l'utilisation de ce fait clarifiée, de proposer une intervention souple, partant d'une réévaluation des besoins – besoins des territoires et besoins des ménages.

B. CONSTRUIRE UN PASSAGE RÉUSSI

« Construire un passage réussi » peut aussi se dire « Éviter les risques d'impasse, pour les ménages comme pour les opérateurs ».

L'idée est bien ici de capitaliser sur les bonnes pratiques entrevues dans le cadre de l'évaluation du programme d'intermédiation locative et d'en réfléchir les conditions de déploiement selon les contextes. Au rang des bonnes pratiques, nous plaçons ici les différentes modalités d'intermédiation locative entrevues dans le cadre du dispositif – location/sous-location, mandat de gestion, glissement de bail -, mais également la capacité de certains opérateurs « à faire évoluer » les ménages entre les différents outils dont ils ont la charge et en fonction des besoins avérés.

Les principaux éléments d'un dispositif revisité pourraient être les suivants :

- après un bilan consolidé des réalisations de ce qui, en province, pourrait être considéré jusque là comme une expérimentation, après un ré-examen des besoins au niveau de chacun des départements, un nouvel appel à projets serait lancé auprès d'associations ou de groupements d'associations offrant, ensemble, la palette des outils désormais explicitement présents dans le dispositif national pour répondre à des besoins précisés.
- les missions confiées aux opérateurs seraient les mêmes qu'aujourd'hui ; elles seraient subventionnées selon les principes généraux développés au point suivant. Une attention toute particulière serait portée à l'accompagnement, dont on reconnaîtrait a priori l'existence de niveaux d'intensité et de contenu différents.
- l'orientation initiale des ménages, réalisée par les SIAO, serait affinée du fait de la clarification des options possibles et de ce qu'elles supposent comme pré-requis :
 - les fiches logement adressées par les opérateurs lors de la captation indiqueraient le type de profil souhaité.
 - **l'évaluation, réalisée par un travailleur social, serait le support d'un document formalisé précisant l'orientation optimale et le contenu de l'accompagnement associé** si toutefois celui-ci est jugé nécessaire. Ce document pourrait être partagé avec le ménage concerné, afin d'obtenir une meilleure compréhension et adhésion au principe de l'accompagnement. Elle serait ainsi à la fois :

- . ce qui donne la mesure du chemin à parcourir pour atteindre la situation de logement visée ; à l'origine de l'orientation du ménage vers un type de logement Solibail ;
 - . le point de départ du suivi social qui permette d'en définir : les attentes et les résultats attendus sous réserve d'alea ; le contenu, les volets, l'intensité et donc les partenariats à garantir avec d'autres intervenants sociaux pour assurer la réussite de la période transitoire.
- un pilotage via un comité trimestriel réunissant entre autres l'ensemble des opérateurs du département pourrait permettre d'évoquer collectivement les sorties du dispositif (relogements), mais également les situations difficiles afin d'envisager solutions et réorientations éventuelles (cf. infra sur l'ancrage territorial).

Les réflexions développées ci-dessus proposent une forme de **réorganisation de l'existant visant à injecter au sein même du dispositif la fluidité recherchée dans un accès réussi au logement. Elles ont par ailleurs l'avantage de permettre les variations dans la définition des cibles souhaitées.** Elles supposent une forme d'initiative de la part des opérateurs pour faciliter des parcours réussis (calibrage et adaptation de l'accompagnement), une forme d'autonomie également dans les arbitrages (type d'intermédiation souhaitable ; bon moment de sortie du dispositif) ; elles supposent en retour un travail de réingénierie du dispositif, notamment sur les volets financement et pilotage.

Les recommandations développées dans le point suivant devraient ainsi être adaptées et intégrées à la mise en œuvre du scénario proposé.

Elles ont toutefois une valeur autonome et peuvent être envisagées à dispositif constant.

▲ 2. DES VOIES D'AMÉLIORATION GÉNÉRALES

A. DRESSER UN BILAN QUANTITATIF CONSOLIDÉ DE L'INTERMÉDIATION LOCATIVE HORS ILE-DE-FRANCE

Les études de cas réalisées en province ont révélé des phénomènes dont l'ampleur à ce jour ne peut être mesurée.

Par exemple :

- le renoncement au dispositif d'opérateurs labellisés ;
- des erreurs probables dans la nature et l'ampleur des engagements ;
- l'utilisation du dispositif pour répondre aux obligations créées par le Droit au logement opposable, avec des difficultés ;
- les doutes qui se font parfois jour a posteriori sur la valeur ajoutée du dispositif sur le territoire considéré.

Il paraît donc nécessaire avant toute décision sur les formes futures de pérennisation et/ou déploiement du dispositif de faire procéder à une enquête légère sur les réalisations au niveau départemental, sur un schéma partagé. Pourraient être ainsi recueillis a minima et agrégés :

- le nombre d'opérateurs labellisés fin 2009 : le nombre d'opérateurs actifs début 2012 ;
- les objectifs de captation en mandat de gestion et le nombre de logements mobilisés en mandat de gestion ;
- les objectifs de captation en location/sous-location et le nombre de logements mobilisés en location/sous-location ;
- le nombre de logements vacants ;
- le coût moyen annuel d'un logement en mandat de gestion/d'un logement en location/sous-location ;
- le nombre de personnes hébergées ou logées depuis le lancement du dispositif ;
- leur répartition selon le type d'hébergement antérieur.

Une telle enquête permettrait d'établir une cartographie simple de la mise en œuvre du dispositif à l'échelle nationale, et servir de base à toute réflexion pour l'avenir. Elle semble a priori possible à partir des données aujourd'hui disponibles dans les DDCS ou qui pourraient être obtenues par elles.

B. RENFORCER LE PILOTAGE DU DISPOSITIF PAR UN SUIVI ET UN OUTILLAGE AD HOC

Les différentes dimensions du pilotage doivent bien évidemment être jugées à l'aune de la taille du dispositif, de son poids financier, et donc de l'importance que chaque niveau peut raisonnablement lui accorder au regard de l'ensemble des dispositifs à gérer et piloter.

Aussi les moyens humains et techniques dédiés au pilotage doivent-ils rester proportionnés, et répartis dans le respect des attributions dévolues à chacun.

Le pilotage peut toutefois être assez simplement et rapidement renforcé, par exemple :

- en organisant une communication à la suite de l'exercice d'évaluation, occasion de redonner un horizon aux différents acteurs ;
- en permettant d'identifier plus clairement à chaque niveau des services de l'État une personne référente sur le dispositif et accessible ;
- en incitant quand tel n'est pas le cas à l'animation de comités de pilotage départementaux : communication sur les consignes et les évolutions données par les directions centrales ; bilans réguliers sur les réalisations et les difficultés rencontrées ; échange de bonnes pratiques entre les opérateurs.

Les outils de suivi et de pilotage devront quant à eux être pensés en cohérence avec d'une part les objectifs assignés au dispositif, d'autre part les modes de financement adoptés.

Il semble tout d'abord indispensable de **mieux distinguer pour l'efficacité du pilotage ce qui relève du suivi financier et du contrôle de gestion d'une part, de ce qui relève du suivi des réalisations et résultats (captations et parcours des ménages).**

Les opérateurs qui en sont dépourvus devront tout d'abord être accompagnés dans l'acquisition d'un logiciel de gestion locative facilitant leur travail quotidien d'une part et permettant d'autre part des extractions simples pour le calcul d'indicateurs de réalisation et de résultats nécessaire au pilotage par les services de l'État.

Le contrôle des dépenses liées aux réalisations se fera annuellement, chez l'opérateur, par la personne référente pour le dispositif au sein de la DDCS/au sein de la DRIHL. Ce mode de contrôle, appliqué pour son dispositif par la Ville de Paris, serait la contrepartie d'un mode de financement plus souple, global, au logement géré (cf. infra).

Pour la partie non financière du suivi, les indicateurs renseignés de façon uniforme par tous les opérateurs, **quelles que soient leurs modalités d'intervention** pourraient être les suivants :

- **Indicateurs simples de réalisation :**

- nombre de logements captés par type ;
- loyer moyen par type ;
- part des logements conventionnés en intermédiaire/social/très social
- nombre de ménages hébergés par type de structure familiale ;
- répartition par types d'hébergement antérieur ;
- répartition par type de ressources à l'entrée dans le dispositif ;
- niveau des ressources : minimum, maximum, valeur médiane
- durée moyenne du séjour dans le dispositif pour les sous-locations (et avant glissement de bail le cas échéant) ;
- répartition des types de relogement ;

- **Indicateurs d'évaluation :**

- nombre total de mois de vacances constatés sur un an à parc fixe/ nombre total de mois de bail à parc fixe
- part des ménages relogés à six mois, un an, dix-huit mois après leur entrée
- part des ménages relogés en logement social
- part des ménages sortis sans accéder à un logement durable (retour vers l'hébergement)

En Île-de-France, les informations nécessaires au renseignement de ces indicateurs sont aujourd'hui pour partie disponibles et analysées au niveau du GIP, pour partie disponibles et affinées dans les tableaux adressés à la DRIHL. **Une commande pourrait être faite au GIP pour la fourniture de tableaux de bord revus, consolidés et enrichis en partenariat avec la DRIHL.**

C. LES AVANTAGES D'UN FINANCEMENT GLOBALISÉ

La question du financement des opérateurs pour la mise en œuvre du dispositif apparaît ainsi qu'on l'a vu selon 3 grandes modalités :

- le décalage entre l'état des dépenses réalisées et la date de versement de la subvention. L'avance de trésorerie nécessaire de la part de l'opérateur peut le mettre en difficultés (cas sensibles hors Ile-de-France) ;
- le fait que certains postes de dépenses n'aient pas été prévus ou bien soient insuffisamment abondés ;
- enfin, la complexité et les limites du financement par logement et au réel plafonné de certaines dépenses.

Le premier point semble lié aux règles de versement des subventions par l'État et il est en ce sens probable que l'on ne puisse y toucher. On peut en revanche imaginer que « l'installation » de l'intermédiation locative dans l'activité des opérateurs, notamment après la phase d'investissement initial, permette dans une certaine mesure de lisser et de stabiliser la trésorerie.

Le second point est envisagé de manière différente par les opérateurs selon leur structuration interne (personnels salariés nombreux et spécialisés, avec possibilité de mutualiser la prise en charge de certains aspects sur plusieurs dispositifs, présence de bénévoles, réalités enfin des pratiques) et le nombre de logements gérés.

Il est à l'évidence nécessaire de procéder à un double examen :

- **une analyse fine et partagée entre opérateurs et services de l'État des sous-composantes incluses dans les missions confiées aux associations** (et révélées par la pratique) et des ressources qu'elles supposent, qu'elles soient à ce jour financées ou non. L'analyse des pratiques exposée dans ce rapport peut en fournir une première trame, notamment sur la mission d'accompagnement.
- **une analyse d'autre part des coûts réels moyens reliés à chacune des lignes financées**, afin de mesurer l'écart au cadrage actuel (dans un sens ou dans l'autre). Cela suppose que les opérateurs aient mis en œuvre une forme de comptabilité analytique propre au dispositif d'intermédiation locative. Dans le cas contraire, il pourrait être proposé 2 ou 3 pilotes chez des opérateurs volontaires et de profils différents.

Ce travail de revue systématique des tâches et des coûts associés permettra de reposer les bases financières du dispositif après révision éventuelle de ses objectifs et conditions de mise en œuvre.

Une dernière réflexion doit être menée sur la manière d'organiser et de distribuer le financement. Plusieurs logiques coexistent :

- le financement global au logement et par an, sur la base d'un coût moyen déterminé a priori ;
- le financement sur la base du réalisé sur les fonctions de gestion locative et d'accompagnement ;
- des cas de financement mutualisé sur certaines lignes – soit dans une logique de parc immobilier (pour l'entretien et les dégradations par exemple, voire pour le différentiel de loyer), soit dans le cadre d'un fond de mutualisation des risques (dégradations, impayés).

Il nous semble que cette logique de mutualisation de certains postes de dépenses sur l'ensemble des logements gérés doit a minima être retenue. Elle permet en effet d'équilibrer des dépenses très variables d'un logement à un autre sur l'ensemble du parc. Ainsi un opérateur recevrait-il un budget global annuel pour l'ensemble de son parc sur des lignes telles par exemple l'entretien, la vacance, les dégradations, les impayés, liberté lui étant de ce fait laissée d'ajuster la dépense à des réalités variables et de trouver un équilibre global. Charge à lui en retour de rendre compte annuellement de la dépense réalisée dans le cadre du contrôle évoqué supra.

On pourrait pousser cette logique jusqu'au **financement global et au logement** sécurisée en amont par l'analyse fine proposée ci-dessus des postes de dépenses, en aval par un contrôle des dépenses précis. Cette option aurait l'avantage d'alléger considérablement la gestion du dispositif en sortant de la logique du mois-mesure et de la révision en continu de la redevance. Une telle hypothèse conduirait donc à envisager une gestion de la fluctuation de la redevance, qui pourrait, comme dans le cas du dispositif Louez Solidaire, être revue tous les six mois par exemple.

D. MIEUX ANCRER LE DISPOSITIF DANS LES TERRITOIRES

On ne sous-estime pas la dimension politique ni les difficultés que peut susciter une recommandation prônant une meilleure articulation entre action relevant de l'État et politiques menées au niveau des collectivités, sur leurs budgets propres. On ne saurait par ailleurs rechercher la rationalisation à tout prix ; la diversité des politiques et des initiatives doit subsister.

Il nous semble toutefois qu'un risque existe à maintenir un dispositif relativement « hors sol », totalement autonome par rapport à ce qui se fait par ailleurs sur ses territoires de mise en œuvre. Des risques de concurrence existent : mise en concurrence des dispositifs par les propriétaires sollicités ; concurrence des opérateurs entre eux ; concurrence des dispositifs pour une association opérant pour plusieurs d'entre eux ; concurrence et « filières » au moment du relogement etc.

Plusieurs niveaux ou types d'ancrage sont possibles et cumulables :

- **l'inscription du dispositif national d'intermédiation locative dans les PDALPD** permettrait une meilleure articulation avec les actions du Conseil général : clarification des cibles et des objectifs des actions de l'un et de l'autre, clarification des règles d'intervention des FSL et de la CAF auprès des publics Solibail etc. La révision des PDALPD (d'une durée de trois ans, ce qui explique que nombre d'entre eux n'aient pas encore pu inclure de toute façon le programme national) pourrait être l'occasion pour ce faire, d'autant que l'intervention nouvelle de l'État à travers le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) sur les zones tendues devra trouver à s'articuler avec les mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL) financées par les Conseils généraux.
- le renforcement du pilotage par les DDCS et l'établissement (le renforcement quand il existe déjà) du dialogue avec le Conseil général sur le dispositif d'intermédiation locative. L'existence d'un comité de pilotage départemental regroupant les acteurs directs de l'intermédiation locative (DDCS, SIAO, associations) mais également les partenaires locaux possibles (Conseil général, bailleurs sociaux, représentants de l'Anah et de la CAF notamment) serait un élément facilitateur. Dans le cas particulier de l'Île-de-France, où le pilotage est assuré au niveau régional, la question du relai au niveau départemental mérite d'être étudiée.
- la reconnaissance du **principe de territorialisation de l'action des opérateurs** (ceci concerne tout particulièrement les opérateurs franciliens, libres jusque là de choisir leur aire d'intervention). Les études de terrain ont montré le facteur facilitant que constituait pour un opérateur le fait d'être connu, reconnu, et d'avoir pu développer un réseau de partenaires et de référents sur un territoire donné : confiance des propriétaires lors de l'exercice de captation ; facilités dans l'accompagnement si des contacts sont noués à la CAF, à Pôle emploi, auprès des CCAS, avec des assistantes sociales de secteur ; avec des bailleurs sociaux pour le relogement (confiance de ces derniers dans l'accompagnement effectué par l'opérateur). Un tel principe permettrait par ailleurs de limiter toute concurrence.

E. RELANCER LA COMMUNICATION DE MANIÈRE ADAPTÉE

Cette action comprend deux volets :

- la communication à l'égard des particuliers propriétaires soutenant l'objectif de captation ; celle-ci peut être directe ou bien s'appuyer sur les intermédiaires que sont les fédérations d'agences immobilières et de propriétaires immobiliers ;

- une communication plus institutionnelle et de contenu probablement différent (plus technique et opérationnel) à destination des partenaires de l'État et des opérateurs dans la mise en œuvre du dispositif.

La communication grand public, portée par le label Solibail, s'est faite via des affiches, des plaquettes, un site dédié, un relai également assuré par la ville de Paris depuis les pages de son site internet consacrées à son dispositif Louez solidaire et sans risque. Elle est aujourd'hui peu active et pour partie inadaptée ou incomplète.

S'il n'est pas du ressort de ce travail de proposer une refonte de cette communication, du moins doit-il souligner la nécessité de sa relance et de son actualisation.

L'autre volet de la communication pourrait être parfaitement réalisé dans le cadre évoqué supra d'un meilleur ancrage du dispositif sur les territoires et de son articulation avec l'action des collectivités.

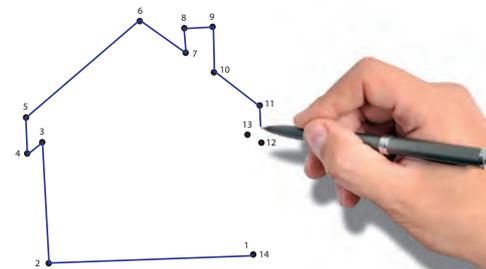
F. METTRE EN PLACE UN SUIVI À MOYEN TERME DES MÉNAGES RELOGÉS

On pouvait estimer en première approche que le succès du dispositif national d'intermédiation locative ne se mesurerait au fond qu'à sa capacité à faire accéder les ménages ciblés à un logement autonome et ce de façon pérenne. En ce sens la véritable évaluation – une mesure des effets du dispositif à moyen terme – ne devrait avoir lieu qu'un an ou dix-huit mois après le relogement d'un nombre significatif de ménages passés par le dispositif : se sont-ils maintenus dans le logement ? a-t-on observé des événements particuliers concernant leur location ? combien ont connu des difficultés de paiement de loyer ? combien ont quitté le logement qui leur avait été attribué ? Pour quelles raisons ?

Un tel raisonnement est bien évidemment pour partie erroné dans la mesure où les effets observés ne sauraient être à coup sûr imputés (en bien ou en mal) au passage par le dispositif d'intermédiation locative. Un suivi de cohorte aurait pourtant sa raison d'être en ce qu'il permettrait d'affiner, a posteriori mais avec de possibles effets en retour sur le dispositif, la connaissance de ses publics cibles et de leurs besoins en termes d'accompagnement. Une telle enquête viendrait compléter et parachever les analyses menées à partir des tableaux de suivi tel qu'envisagés ci-dessus.

Aussi recommandons-nous **d'envisager dès le deuxième trimestre 2012 les conditions d'une enquête mi 2013 sur le devenir des ménages relogés**. Cette anticipation doit se traduire par une communication faite aux opérateurs sur la nécessité de renseigner le tableau de suivi renvoyé aux DDCS sur les types de sortie des ménages et leurs adresses connues et l'engagement d'un organisme identifié (comme le GIP en Ile-de-France), d'en assurer le traitement. Deux modalités d'enquête, inégalement lourdes, peuvent être proposées : une enquête ponctuelle sur le devenir n mois après son relogement d'un échantillon de ménages, ou bien un véritable suivi, récurrent(trimestriel), sur deux ans par exemple.





ANNEXES

Les guides d'entretien

Les 4 guides d'entretien proposés ci-après, validés par le commanditaire, ont servi de support aux entretiens menés dans le cadre des dix études de terrain :

- pour les entretiens auprès des différents intervenants chez les opérateurs du dispositif ;
- pour les entretiens auprès des ménages hébergés/logés ;
- pour les entretiens auprès des services déconcentrés de l'État ;
- pour les entretiens avec les propriétaires-bailleurs.

1. GUIDE D'ENTRETIEN OPÉRATEUR

Ce document donne une liste de base des points à aborder en fonction de l'interlocuteur (directeur de la structure, responsable financier, chargé de mobilisation, chargé de GLA, chargé d'accompagnement...).

Le questionnement est enrichi/précisé le cas échéant en fonction des données locales préalablement connues.

MEMENTO !

les entretiens auprès de l'opérateur sont également l'occasion de recueillir s'ils n'ont pu l'être avant la visite :

a - Des documents :

PDALPD, documents de présentation de la structure, convention Solibail et avenants éventuels, tableau de suivi des ménages, tableau de suivi des logements, données budgétaires.

b - Des contacts :

- Interlocuteurs/partenaires (dans les services déconcentrés de l'État, au sein des collectivités territoriales, dans les directions régionales de l'Anah, auprès des services sociaux, de la CAF, auprès des fédérations le cas échéant, auprès des bailleurs sociaux etc.)
- des locataires (dans le dispositif, sortis du dispositif, ayant refusé d'y entrer)
- des propriétaires (actuels ou passé/sortis).

1. LA STRUCTURE ET SON ACTIVITÉ :

- histoire, vocation, champs d'activité, aire d'intervention. Faisait-elle de l'IML avant d'entrer dans Solibail ? De quelle manière ? Pour quels volumes ? Pour quels publics ? Avec quels financements ?
- ses principales sources de financement aujourd'hui et leurs poids respectifs.
- ses affiliations, ses partenariats.
- organisation interne, nombre de personnes salariées, bénévoles. L'entrée dans Solibail a-t-elle amené à modifier l'organisation de la structure ? à embaucher ?
- quelle perception/connaissance de la situation locale en termes d'hébergement/de logement ?

2. L'ENTRÉE ET LE MAINTIEN DANS SOLIBAIL :

Quand ? Y a-t-il eu appel à projet régional ?

Pourquoi ? qu'y voyez-vous comme intérêt a priori ? Qu'en compreniez-vous ? En quoi le dispositif vous paraissait-il pertinent, dans l'absolu et au regard de votre activité ?

De quelle manière avez-vous répondu ? réponse groupée ? individuelle ? Si réponse groupée, comment cela s'est-il passé ?

Comment avez-vous défini vos objectifs ? Mandat de gestion ? sous-location/location ? Pourquoi ? Quels publics envisagez-vous ?

● Le conventionnement :

Comment les échanges avec les services de l'État se sont-ils passés à ce moment ?

Ya-t-il eu négociation sur certains points ? lesquels (objectifs ? lignes budgétaires ?).

Qui étaient vos principaux interlocuteurs dans les services de l'État (département, région) ? Et depuis ?

Y a-t-il eu des avenants à la convention initiale ? Comment cela se passe-t-il ?

des modifications ont-elles été apportées ? si oui lesquelles ?

● Plus globalement, quelle vision du pilotage et du suivi du dispositif ? Comment se fait l'information sur le dispositif ?

Qui sont vos interlocuteurs (services de l'État, fédération) ?

Circulaires ? réunions ? les relations sont-elles régulières ? liées au suivi, au conventionnement ? aux évolutions du dispositif ?

Que percevez-vous des évolutions de Solibail ? Comment les comprenez-vous ? Qu'en pensez-vous ?

Quels sont les outils dont vous disposez pour assurer tant la gestion locative, le suivi des ménages, la comptabilité propre à Solibail, les documents de suivi exigés par l'État ?

3. LA MISE EN ŒUVRE DE SOLIBAIL :

Question générale : quelle organisation interne pour les différentes missions? Combien de personnes impliquées ? Combien d'etp dédiés ? Un travail d'équipe ? des outils partagés ?

● La prospection :

quelle aire de prospection ? quel état du marché sur cette aire? D'autres opérateurs Solibail interviennent-ils sur cette aire ? y a t il concurrence entre vous ?

- concrètement, comment se fait la prospection ?

- difficile ou pas ? Ya t il une évolution de ce point de vue ?
- communication sur le dispositif ? relais d'information ? notoriété du dispositif ?
- quels outils de prospection utilisés ? un recours aux agences ? des propositions spontanées ?
- quels sont vos critères de prospection ?
- quels sont les arguments utilisés pour convaincre les propriétaires ? Quelles sont les réticences à vaincre ? quels sont les arguments qui portent ? Quelles sont les motivations perçues chez les propriétaires bailleurs ? Pourquoi Solibail ? Quel effet sur les loyers finaux?

- Qui sont les propriétaires ?

- La réalité des logements captés : (en complément de l'analyse des tableaux de suivi)

- des déconvenues ? des erreurs ?
- quelle part des logements conventionnés avec travaux ? quels effets sur la vacance initiale ? comment se passent les relations avec l'Anah ? Difficultés dans le montage des dossiers ?
- observe-t-on des effets de la montée en puissance du dispositif (particulièrement en région parisienne) ? en matière de logements disponibles, de perception du dispositif dans les quartiers etc. (question de la mixité sociale) ?

● L'orientation des ménages

- Qui sont de fait les publics cibles dans votre région/département?
- Qui sont vos interlocuteurs ? Un SIAO dans le département ? et sinon ?
- Comment se déroule concrètement le processus de mise en relation entre un logement que vous avez capté et un ménage ? Qui sont les intervenants ? Selon quel calendrier ? Selon quels critères se fait le positionnement du ménage ?
- Quelle est votre connaissance du ménage que l'on vous propose ? Fiche d'évaluation ?
- Quelle adaptation des logements aux ménages ? des difficultés ? des refus de la part des ménages? Comment les gérez-vous ? des refus de votre part ? Pourquoi ? Ya t il de fait des types de ménages exclus du dispositif ?
- Comment travaillez-vous cette recherche d'adéquation ?

● La gestion locative adaptée

- En quoi consiste-t-elle de fait ? (part d'accompagnement des ménages, calcul et paiement des contributions au loyer, contentieux, entretien du logement, relation avec les propriétaires)
- Rencontrez-vous des problèmes d'impayés ? que faites-vous alors ?

- Des cas de détérioration ? raisons ?
- Des difficultés avec le voisinage ? problèmes de conduite ou mauvaise acceptation par le voisinage ?
- Des locataires qui ne veulent/peuvent pas sortir ?
- Des difficultés avec les propriétaires ? Des cas de rupture ? de sortie du dispositif ?

● L'accompagnement des ménages

- **En quoi consiste-t-il ?** quel temps consacré par ménage ? quels sont les sujets abordés ? quelles sont les démarches faites ?
- Est-il toujours nécessaire ? Est-il accepté par les ménages ? Que faites-vous si tel n'est pas le cas ?
- Quelle articulation le cas échéant avec l'accompagnement vers le logement ayant précédé ? Quelle articulation avec un accompagnement social global ?
- **Quelles sont les principales difficultés rencontrées chez les personnes logées ?** Pensez-vous qu'elles ont leur place dans le dispositif ?

- La sortie du dispositif

- **Comment évalue-t-on la capacité d'un ménage à aller vers un logement pérenne** (autrement dit aussi comment évalue-t-on sa chance à être accepté par un bailleur social notamment, quelles garanties offre-t-on au bailleur suivant) ? Quels sont les critères d'une telle maturité ? Formalisez-vous cette évaluation ?
- Observez-vous des évolutions dans la situation des ménages le temps de leur passage en IML ? de quels types ? Favorables à leur relogement pérenne ? le délai de 18 mois max accordé pour l'IML vous semble-t-il pertinent de ce point de vue ?
- **Quel travail mené en vue du relogement ?** des partenariats ? des contacts avec les bailleurs sociaux ? quel est le rôle du SIAO sur ce point ?
- **De fait, quelles sont les principales voies de sortie (et dans quelles proportions) ?** y a-t-il des sorties « négatives » ?
- Avez-vous dû faire face à des refus de relogement par certains ménages ? pour quelles raisons ?
- **Et après le relogement,** maintenez-vous un lien avec le ménage accompagné ? L'accompagnez-vous dans ses débuts dans le logement pérenne ? Savez-vous si les gens rencontrent des difficultés ?

● Le financement Solibail :

- analyse des conventions de financement
- selon quelles modalités/quel calendrier sont versées les subventions ?
- quel jugement porté sur les différents postes de dépense (forfaitaire ou au réel) ? des insuffisances ? des postes trop pourvus ?
- quel coût réel moyen d'un logement en loc/sous loc ? (voir s'il existe une comptabilité analytique permettant de retracer ce coût)
- des difficultés financières pour la structure consécutives à la mise en œuvre de Solibail ?

2. GUIDE D'ENTRETIEN « MÉNAGE LOGÉ » EN SOUS-LOCATION (À ADAPTER POUR LES MÉNAGES EN MANDAT DE GESTION)

L'entretien est organisé de préférence et si possible au domicile du ménage, avec une introduction de l'enquêteur par le chargé d'accompagnement (l'entretien se déroulant pour l'essentiel en l'absence du travailleur social). Un minimum d'informations sur le ménage rencontré est donné au préalable et dans la limite de la confidentialité requise par le chargé d'accompagnement.

Le guide est bien sûr indicatif et les échanges s'organisent et s'adaptent en fonction de la facilité à établir le dialogue avec les personnes rencontrées et de la manière dont elles s'expriment spontanément.

Bonjour,

Je m'appelle X et je m'intéresse, ainsi que M/Mme Y vous l'a expliqué, à la manière dont vous avez obtenu ce logement, à la façon dont Mme Y vous aide à vous y installer, à la manière dont vous y vivez et vous y sentez.
Je vous remercie d'avoir accepté de me recevoir.

Il y a longtemps que vous connaissez M./Mme Y ? Depuis quand s'occupe-t-elle/il de vous ? depuis que vous habitez ici ? Avant, quelqu'un vous aidait dans vos démarches ? Qui ? Vous le/la voyez toujours ? Pour-quoi ?

Depuis quand êtes-vous ici ? et avant, où étiez-vous ? depuis longtemps ?

Qui vous a proposé ce logement ? Vous l'avez visité avant d'emménager ? avec quelqu'un ? Qu'est-ce qu'on vous en a dit alors ?

Et vous, vous l'avez trouvé comment ? cela correspondait à ce que vous attendiez ?

- Relances :

- . quartier, taille, état intérieur ?
- . c'était bien pour votre famille ? assez grand ?
- . vous avez hésité à dire oui ?

Comment avez-vous emménagé ici ?

- Relances :

- . On vous a aidé ? Qui ? à quoi faire ?
- . Vous aviez vos affaires, des meubles ?
- . Il y a des choses qui ont été compliquées ? des choses qui vous tracassent encore ou vous posent problème ? Vous avez encore des démarches à faire ?
- . Il y a des choses auxquelles vous ne vous attendiez pas ?

Aujourd'hui, vous vous sentez comment ici ?

- Relances :

- . Toute la famille est contente ? vos enfants ? le travail ?
- . Tout va bien dans l'appartement (pas de problème avec le chauffage ou les autres installations ?) ? Vous pouvez demander de l'aide en cas de souci ?
- . Vous connaissez vos voisins ?
- . Et le quartier ?

Vous discutez souvent avec Mme/M. Y ? Elle/il vient souvent vous voir ? Vous l'appellez ?
De quoi parlez-vous ?

- Relances :

- . il y a des choses qui vous ennuient encore et pour lesquelles vous aimeriez de l'aide ?
- . il y a des personnes pour vous aider ? des amis, des voisins, de la famille, une association ?

Vous pensez rester ici longtemps ? Vous envisagez autre chose ?

Vous avez engagé des démarches pour trouver un autre logement ? Que souhaiteriez-vous ?

▲ 3. GUIDE D'ENTRETIEN SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L'ÉTAT (DDCS, DRJCS)

1. Organisation et rôle des services

- organisation post réorganisation
- Combien de personnes mobilisées pour Solibail
- Qui fait quoi ?

2. Situation du département/de la Région en termes a) de situations d'hébergement (faire préciser le nombre de nuitées d'hôtel sur financement Etat), de prioritaires DALO, b) de pression sur le parc locatif social c) de pression sur le parc privé.

Quel état des lieux/diagnostic avant Solibail ?

3. Politique générale du département en matière d'hébergement. Quelle concertation avec les collectivités territoriales ?

4. Quelle perception de la pertinence de Solibail pour le département au moment de son lancement ?

5. Y a t il eu appel à projet ?

- a. Avec quelles spécificités régionales ? (qui l'a rédigé ? mandat de gestion/sous-loc, cibles, types de logement et localisation etc.)
- b. Combien de réponses ? Quels types d'acteurs ?
- c. Quels critères de sélection ?
- d. Ya t il eu négociations avec les opérateurs candidats ?
- e. Combien d'opérateurs au final et pour combien de logements ?
- f. Quel budget départemental dédié à Solibail sur le BOP 177 ? Comment s'explique l'arbitrage fait avec les autres postes ?

6. La mise en œuvre

- quel type de relations de vos services avec les opérateurs ? Simple suivi stat et financier ? Comment s'exerce-t il ? rôle de pilote départemental ?
- quelle perception de l'activité de l'opérateur X ?
- quelles relations avec les services centraux (ou DRJCS pour une DDCS)? transmission de l'information sur Solibail, fréquence des relations, remontée des données etc. Echanges de bonnes pratiques ? Sentiment général sur le pilotage du dispositif ?
- quelles difficultés perçues ?

- Relances :

- deux points particuliers : l'orientation des ménages et le relogement
- partenariats avec les bailleurs sociaux ?

7. Le devenir de Solibail dans le département

4. GUIDE D'ENTRETIEN PROPRIÉTAIRE-BAILLEUR

L'entretien se fait par téléphone, après que le propriétaire a été sollicité et informé par l'opérateur et a donné son accord. Essayer autant que possible d'avoir là aussi une diversité de bailleurs (au moins sur l'ensemble des entretiens) :

- propriétaire ayant accepté du conventionnement social ou très social
- propriétaire ayant fait du conventionnement avec travaux
- agence
- petit propriétaire/multi-propriétaire
- propriétaire mécontent, éventuellement sorti du dispositif.
- propriétaire démarché/manifestation spontanée vers le dispositif.

Les grands points à aborder/adapter en fonction des cas :

- Le chemin vers le dispositif :

- Comment avez-vous été amenés à confier votre bien à X (opérateur) ? démarche volontaire/prospecté par l'opérateur/proposition de l'agence
- Vous avez entendu parler de Solibail ? Comment ?
- que pensiez-vous de ce principe a priori ?
- connaissiez-vous l'association qui porte le dispositif ?
- sur quoi a porté la discussion avec le prospecteur ?
- aviez-vous des interrogations ou des craintes ?
- qu'est-ce qui vous a décidé(e) ? Comment vous a-t-on présenté les choses ?

- la défiscalisation

- finalement, quelles ont été les modalités de votre entrée dans le dispositif ? Loyer libre ? Conventionnement ? travaux ? Mandat de gestion ? Location/sous-location ?
- en cas de conventionnement Anah, comment le dossier a-t-il été monté ? Des difficultés ?

- L'expérience du dispositif :

- concrètement, comment s'est faite la prise à bail par l'opérateur ? Etat des lieux ? –
- que vous a-t-on expliqué alors de la gestion locative ? Il y a des équipements dans l'appartement ?
- y a-t-il eu un délai entre la signature du bail et l'entrée d'un ménage dans l'appartement ?
- depuis combien de temps l'appartement est-il occupé ? Savez-vous par qui ? Avez-vous des contacts réguliers avec l'opérateur ?
- avez-vous eu bruit de difficultés ? par qui ? de quelle nature ? Comment les choses se sont-elles réglées ?
- envisagez-vous de rester dans le dispositif ?

Votre bien :

- quel type ? quel type de quartier ? dans une co propriété ? d'autres locataires ?
- votre seul appartement en location ?

Liste des personnes entendues

(hors particuliers – ménages et propriétaires)

NIVEAU NATIONAL

DIRECTIONS MINISTÉRIELLES ET AGENCES NATIONALES

- **Geneviève Castaing**, Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), adjointe au chef du bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement.
- **Marie-Françoise Lavieville**, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), adjointe au délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.
- **Laurent Girometti**, Agence nationale de l'habitat (Anah), directeur technique et juridique.
- **Françoise de Maussion**, Agence nationale de l'habitat (Anah), chargée de mission Economie du logement et de la réhabilitation.
- **Claudette Monge**, Caisse des dépôts et consignations (CDC), département politique de la ville et développement urbain, responsable de projet habitat privé.
- **Hélène Sainte-Marie**, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), directrice de projet "droit au logement et à l'hébergement".

ACTEURS ASSOCIATIFS ET DE DROIT PRIVÉ

- **Xavier Benoit**, Fédération des Pact.
- **Jean-Michel David**, Fapil, délégué général.
- **Perrine Dubois**, Fnars, chargée de mission habitat.
- **Michel Pelenc**, Habitat et développement, directeur.
- **Jean-Marc Prieur**, fédération nationale des Pact, chargé de mission politique du logement des personnes défavorisées.
- **Christophe Robert**, Fondation abbé Pierre, délégué général adjoint.

▲ RÉGION ILE-DE-FRANCE

ACTEURS DE DROIT PUBLIC

Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl)

- **Brigitte Augier**, responsable du service de l'accès au logement et de la prévention des expulsions.
- **Marie Besson**, service de l'accès au logement et de la prévention des expulsions.
- **Annick Deveau**, directrice régionale et interdépartementale adjointe.

Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS)

- **Anne BELGRAND**, responsable du Pôle Accès au logement-DALO-expulsions.

Ville de Paris

- **Nicolas Lourdin**, chef de projet de "Louez solidaire".
- **Jérôme Duchene**, sous-directeur de l'habitat.
- **Anne-Sophie Tissier**, bureau de l'insertion par le logement et de la veille sociale.

Conseil régional d'île de France

- **Caroline azoulay**, Conseil régional d'Ile-de-France, direction du logement, de l'action foncière et du renouvellement urbain, service logement social

Conseil général de l'Essonne

- **Marie-Jeanne gandrille**, Conseil général de l'Essonne, coordinatrice du volet social du PDALPD.
- **Harald ueberschär**, Conseil général de l'Essonne, coordonnateur du PDALPD.

ACTEURS DE DROIT PRIVÉS / ASSOCIATIFS :

Fnars Ile-de-France

- **Isabelle Medou-Marere**, directrice régionale.
- **Violaine Pinel**, chargée de mission logement.
- **Fanny Tassin**, stagiaire hébergement urgence logement.

GIP Habitat interventions sociales (HIS)

- **Chantal Drugat**, directrice adjointe.

Inser'toit 92

- **Serge Chevet**, directeur.
- **René Billiotet**, chargé de mission prospection.
- **Mme Rousseau**, coordinatrice pour l'accompagnement.
- **Victorine Noubissie**, travailleur social.
- **Sophie Brunetti**, travailleur social.

Pact 94

- **Marc Desplanques**, responsable du service "agences immobilières à vocation sociale".
- **Yves Le Soudeer**, directeur.
- **Elodie Pogam**, conseillère en économie sociale et familiale.
- **Cindy Ramon**, travailleur social.
- **Sophie Scazza**, responsable de la prospection.
- **Georges Vercollier**, administrateur, membre du bureau.

ACR

- **Mme Dhinnin**, responsable du service.
- **Mme Pottier**, directrice du pôle habitat.
- **Mr Roche**, directeur général.
- **Mme Vaudray Develet**, directrice administrative.

Aurore

- **Mr Antoine**, directeur du pôle habitat.
- **Mme Afchin**, directrice adjointe du pôle habitat.
- **Mme Foucault**, directrice financière.
- **Mr Candy**, responsable du service.
- **Melle Soumaré**, conseillère en économie sociale et familiale.
- **M. Ferarri**, éducateur spécialisé.

Autres personnes rencontrées

- **Pierre Anquetil**, SNL 94, directeur.
- **Abilio Brazil**, Inter-logement 93, directeur général.

RÉGION NORD-PAS-DE-CALAIS

ACTEURS DE DROIT PUBLIC

- **Youssef aïtsaïd**, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS).
- **Virginie catoen**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Nord.
- **Julien pillot**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Nord.
- **Marie-Christine bonnel**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Pas-de-Calais, inclusion, prévention des discriminations.
- **Carole quatrelivre**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), Pas-de-Calais.

ACTEURS DE DROIT PRIVÉS / ASSOCIATIFS :

Pact Métropole Nord

- **Francis Akli**, directeur du développement social.
- **Sylvie Dekeyser**, adjointe au responsable de la gestion locative pour l'antenne de Tourcoing.
- **Karima Hammouch**, responsable de l'action sociale pour l'antenne de Roubaix.
- **Céline Onillon**, responsable de la gestion immobilière pour compte de tiers.
- **Denis Parmentier**, responsable de l'action sociale pour l'antenne de Tourcoing.

Association IS 62

- **Patricia Bramer**, responsable de l'antenne d'Arras.
- **Jean-Marie Decarnin**, directeur.

RÉGION PAYS-DE-LA-LOIRE

ACTEURS DE DROIT PUBLIC

- **Carine Vérité**, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), responsable de l'unité accompagnement des populations vulnérables.
- **François Angin**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) Loire atlantique, chef du Service Politiques Sociales..
- **Anne-Yvonne Gourvellec**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), Loire atlantique, conseillère technique en travail social.
- **Stéphane Guimard**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), Loire atlantique, service Politiques sociales.
- Evelyne Gauvrit, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), Vendée, Pôle hébergement, logement.
- Pascale Mathey Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), Vendée, Pôle hébergement, logement.

ACTEURS DE DROIT PRIVÉS / ASSOCIATIFS :

Habitat et humanisme Vendée

- **Jocelyne Ernoult**, Habitat et humanisme Vendée, conseillère en économie sociale et familiale.
- **Camille de Ravinel**, Habitat et humanisme Vendée, responsable.

Trajet

- **Christine Augereau**, travailleur social.
- **Jean-Claude Coureau**, coordinateur intermédiation locative.
- **Pascal Lanvéoch**, adjoint de direction.
- **Irène Petiteau**, directrice.

▲ RÉGION PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

ACTEURS DE DROIT PUBLIC

- **Patricia Morice**, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), service cohésion.
- **Brigitte Fassanaro**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), directrice du pôle "ville, accompagnement, logement social".
- **Pierre Hanna**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), chef du service logement social.
- **Michel Moulin**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), pôle « ville, accompagnement, logement social », service hébergement accompagnement social.

ACTEURS DE DROIT PRIVÉS / ASSOCIATIFS :

Galile

- **Anne Ghigini**, responsable intermédiation locative.
- **Franck Lescroel**, atelier santé ville de Paris (Santé mentale).
- **Christophe Magnan**, président.
- **Coralie Martel**, travailleur social.
- **Jérémie Négrel**, prospecteur.

RÉGION RHÔNE-ALPES

ACTEURS DE DROIT PUBLIC

- **Chantal Autin**, Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), responsable du service accompagnement des publics vulnérables.
- **M. Deplagne**, Agence nationale de l'habitat (Anah) Rhône-Alpes.
- **Lucie Durieu**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) Rhône.
- **Catherine Espinasse**, Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Rhône, chef du service veille sociale hébergement et habitat transitoire.

ACTEURS DE DROIT PRIVÉS / ASSOCIATIFS :

Régie Nouvelle

- **Marie-Hélène Barriquand**, chargée de mobilisation.
- **Vanessa Brossard**, chargée de l'accompagnement des ménages.
- **Christian Bel Latour**, directeur.
- **Christophe Disses**, chargé de la gestion locative adaptée (GLA).
- **Karim Medjahed**, chargé de la gestion locative adaptée (GLA).

Autres

- **Juliette Lahemade**, Fapil Rhône-Alpes
- **Eric Lefrançois**, Maison de la veille sociale du Rhône



Etude réalisée pour le compte de
la Délégation interministérielle à l'hébergement
et à l'accès au logement (Dihal),

avec l'appui de :

la Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des paysages (DGALN-DHUP),
du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS),
du ministère des Affaires sociales et de la santé
l'Agence nationale de l'habitat (Anah)
et la Caisse des dépôts et consignations (CDC),
par le cabinet « Plein sens »

mars 2013

Délégation interministérielle à
l'hébergement et à l'accès au logement

20, avenue de Ségur - 75007 Paris
contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr
tél. 01 40 81 33 73 - fax. 01 40 81 34 90

