



PREFET DE LA REGION GUADELOUPE



PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL

**PLAN DÉPARTEMENTAL D'ACTION
POUR LE LOGEMENT ET L'HÉBERGEMENT
DES PERSONNES DÉFAVORISÉES (PDALHPD)
DE GUADELOUPE 2017-2022**

21 Mars 2017

Sommaire

Introduction	page 3
Première partie : État des lieux	page 6
<i>A – Synthèse actualisée du diagnostic à 360°</i>	page 6
A.1 – Les caractéristiques du territoire	page 6
A.2 – La situation des personnes sans abri et mal logées	page 8
A.3 – Enjeux d’adaptation entre offre et besoins	page 13
<i>B – Évaluation des plans précédents</i>	page 20
B.1 – Évaluation du PDALPD	page 20
B.2 – Évaluation du PDAHI	page 27
B.3 – Évaluation globale	page 31
Deuxième partie : Orientations et actions	page 32
<i>1 – Accueillir et héberger dignement les personnes dans l’attente d’un logement</i>	page 33
1.1 – Articuler les interventions de première ligne	page 34
1.2 – Améliorer le dispositif d’hébergement pour fluidifier les parcours	page 35
1.3 – Faire évoluer l’offre d’hébergement et de logement adapté	page 37
<i>2 – Faciliter l’accès au logement des publics du Plan</i>	page 39
2.1 – Mettre en œuvre la mission « logement » du SIAO	page 40
2.2 – Coordonner les attributions prioritaires	page 37
2.3 – Mobiliser des logements accompagnés dans le parc privé	page 41
2.4 – Recourir davantage au droit au logement opposable	page 43
<i>3 – Accompagner les ménages dans un habitat de qualité</i>	page 44
3.1 – Accompagner l’accès et le maintien dans le logement	page 45
3.2 – Prévenir et traiter les expulsions locatives	page 47
3.3 – Lutter contre l’habitat indigne et la précarité énergétique	page 49
<i>4 – Renforcer le pilotage et l’animation du Plan</i>	page 51
4.1 – Définir un cadre adapté à la réalité du territoire	page 52
4.2 – Mobiliser les acteurs locaux pour une bonne prise en compte des publics du Plan	page 54
4.3 – Poursuivre l’observation partagée des besoins et des réponses	page 55
Annexes	page 56
<i>Liste des personnes ayant participé à l’élaboration du PDALHPD</i>	page 56
<i>Glossaire</i>	page 58
<i>Schéma de la domiciliation</i>	document joint

Introduction

UN CADRE RÉGLEMENTAIRE RENOUVELÉ

L'article 34 de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 modifie la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson », qui stipulait dans son article 1^{er} : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ».

Depuis cette loi fondatrice, la production législative et réglementaire a été importante et plusieurs textes ont un impact sur l'élaboration des PDALHPD (plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) :

- La loi relative à la lutte contre les exclusions réforme l'attribution des logements sociaux, introduit l'aide à la médiation locative et instaure la veille sociale pour répondre aux situations d'urgence (1998).
- Le logement indigne est devenu une compétence du PDALPD (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées) dans la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU, 2000), et la loi portant engagement national pour le logement (ENL, 2006) a renforcé les moyens de lutte contre les logements non décentes et l'habitat indigne.
- La loi relative aux libertés et responsabilités locales a transféré les FSL (fonds de solidarité logement) au département (2004).
- La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) a transformé l'obligation de moyens en obligation de résultats en exigeant que soient proposés un logement ou un hébergement dans un délai contraint à tout demandeur répondant aux critères.
- La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (MOLLE) a mis en place des plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI), qui doivent être intégrés aux PDALPD, et sont définis dans le décret du 9 décembre 2009. Elle a également créé les CCAPEX (commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives).
- La circulaire du 13 janvier 2012 pose la stratégie du « logement d'abord » comme axe essentiel de la prise en charge des personnes sans abri ou mal logées. Elle favorise l'accès direct à un logement pérenne en offrant un accompagnement social si nécessaire.
- La circulaire du 7 juin 2013 relative à la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté renforce les dispositions relatives notamment au développement de l'offre de logement accompagné, à la prévention des expulsions et à l'accompagnement des ménages.
- La loi du 24 mars 2014 (ALUR) a pour objectifs de favoriser l'accès de tous à un logement abordable, de lutter contre l'habitat indigne et les copropriétés dégradées, d'améliorer la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement, de moderniser l'urbanisme et de permettre une transition énergétique des territoires. Elle prévoit notamment la fusion du PDALPD et du PDAHI.
- L'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 modifie le nom du plan, en remplaçant le qualificatif « départemental » par « local » dans l'intitulé.
- L'article 147 de la loi Égalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 marque le retour à l'adjectif « départemental ». Le plan se nomme désormais PDALHPD, soit **Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées**.

Ces évolutions font du PDALHPD **un outil majeur** en matière d'accès et de maintien des personnes défavorisées dans le logement, de lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique, de prévention et de traitement des expulsions locatives, de coordination des attributions prioritaires, de mobilisation et de développement de l'offre de logements accompagnés dans le parc privé. L'intégration du PDAHI lui confère également **un rôle accru** en matière de réponse aux besoins des personnes sans abri : offre d'hébergement, mise en œuvre du logement d'abord, coordination des parcours à travers le service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO).

CONTEXTE ET OBJECTIFS DU PDALHPD DE GUADELOUPE

Arrivé à échéance le 31 décembre 2016, le PDALPD de Guadeloupe intégrait déjà le PDAHI, qui représentait « l'un des axes forts de la programmation ». Un comité de pilotage commun aux deux Plans avait été validé dès 2010.

Le diagnostic territorial partagé à 360° du sans-abrisme au mal-logement, outil du plan de lutte contre la pauvreté, a été réalisé en 2015 en concertation avec les acteurs guadeloupéens, avec l'appui de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), et finalisé en mai 2016. Visant notamment à préparer l'élaboration du nouveau PDALHPD, il contient un état des lieux et pointe des enjeux et des priorités qui ont alimenté la réflexion autour du Plan.

Le schéma départemental de la domiciliation, validé en 2015, est annexé au PDALHPD comme prévu par la loi ALUR.

Les objectifs du PDALHPD de Guadeloupe traduisent la volonté des partenaires de :

- Faire du PDALHPD un **outil dynamique** sur les territoires en mobilisant les acteurs autour de la démarche puis de l'animation des actions retenues.
- **Assurer un parcours résidentiel** orienté prioritairement vers le **logement autonome**, en renforçant la production de logement très social et le recours à un accompagnement social adapté au travers d'un partenariat étroit entre les différents acteurs.
- **Lutter contre l'habitat indigne** grâce à une connaissance partagée de la problématique et à une utilisation renforcée des procédures et des aides pour l'amélioration des logements.
- Renforcer la **prévention en matière d'impayés locatifs et d'expulsions locatives**, à travers la formalisation et l'harmonisation des dispositifs et des pratiques.

Une démarche participative a été mise en œuvre pour élaborer le Plan, suivie par l'équipe projet du Plan (DJSCS, DEAL, Conseil Départemental) avec l'appui du cabinet Panama Conseil, et validée par le comité responsable du Plan. L'implication des acteurs institutionnels et associatifs (État, Conseil Départemental, EPCI, CCAS, CAF, ADIL, bailleurs sociaux, services sociaux, associations, personnes accueillies...) a permis de :

- Compléter et **mettre en perspective le diagnostic** à 360°.
- **Réaliser une évaluation synthétique** des deux Plans précédents.
- **Élaborer le programme d'actions** du PDALHPD 2017-2022, en prenant en compte les territoires et les publics-cibles du Plan.
- **Rédiger un document concis et évaluable**, qui serve de feuille de route aux animateurs et aux pilotes des fiches actions.

Le document final sera présenté pour avis au Comité Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement (CDHH).

LES PUBLICS DU PLAN

La loi ALUR ne modifie pas le public visé par l'article 2 de la loi du 31 mai 1990, mais précise les services qui doivent être associés à la fourniture d'un logement : *« toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir, et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins. »*

A la suite de la fusion du PDALPD et du PDAHI, ce public est élargi aux personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement, dépourvues de logement ou mal-logées, en butte à des difficultés financières ou à un cumul de difficultés d'insertion sociale, souffrant d'isolement social et/ou géographique.

Les échanges lors du séminaire du 26 novembre 2015 consacré à la présentation du diagnostic à 360° ont permis d'identifier des situations auxquelles les acteurs guadeloupéens souhaitent être particulièrement attentifs :

- les femmes victimes de violence, notamment celles ayant des enfants de plus de 12 ans ne pouvant être accueillies en CHRS ;
- les jeunes sans ressources en décohabitation, sortants du dispositif d'aide sociale à l'enfance (ASE) ou finissant un contrat jeune majeur, étudiants ;
- les personnes reconnues prioritaires au titre du DALO ;
- les personnes âgées et/ou en perte d'autonomie pauvres ;
- les bénéficiaires du RSA ;
- les personnes toxicomanes ;
- les personnes ayant des problèmes de santé mentale, y compris sortants d'hospitalisation ;
- les personnes placées sous main de justice (PPSMJ) avant, pendant, après incarcération, en tenant compte de la différence entre sortie de peine courte ou longue.

Première partie : État des lieux

A – SYNTHÈSE ACTUALISÉE DU DIAGNOSTIC A 360°

Les éléments présentés ci-après sont limités par la disponibilité ou la fiabilité de certaines données, qui renvoient à la nécessaire montée en charge de l'observation pour piloter l'offre destinée aux personnes sans domicile. Ils apportent tout de même un éclairage significatif sur la situation des personnes sans domicile, en introduction de l'analyse des inadéquations de l'offre à ces besoins.

A.1 – Les caractéristiques du territoire

Après avoir connu un fort dynamisme entre 1980 et 2000, la **démographie** de la Guadeloupe se caractérise par une stagnation avec 400 186 habitants en 2014 contre 401 554 en 2009. La natalité est encore soutenue, mais diminue et ne compense plus le déficit migratoire. La taille des familles diminue : les familles de 3 enfants et plus ne représentent plus que 14% de l'ensemble. La proportion de **familles monoparentales** est importante : 24% de la population, soit 10 points de plus qu'en métropole.

L'évolution démographique est par ailleurs marquée par le **vieillessement de la population** : 20% des habitants ont plus de 60 ans en 2011, contre 16,6% en 2006, entraînant une augmentation de la demande de prise en charge de la dépendance et l'adaptation des logements à cette situation. La part des personnes âgées démunies croît a priori dans les mêmes proportions.

L'analyse démographique de la Guadeloupe par **bassin de vie** montre une évolution contrastée. Bien qu'encore très attractive du fait de la concentration des emplois, l'agglomération pointoise connaît, en dehors de Baie-Mahault, un net ralentissement, au profit du Nord-Basse-Terre, du Nord-Grande-Terre et du Sud-Est-Grande-Terre. Le Sud-Basse-Terre et les communes de Marie-Galante enregistrent une baisse significative.

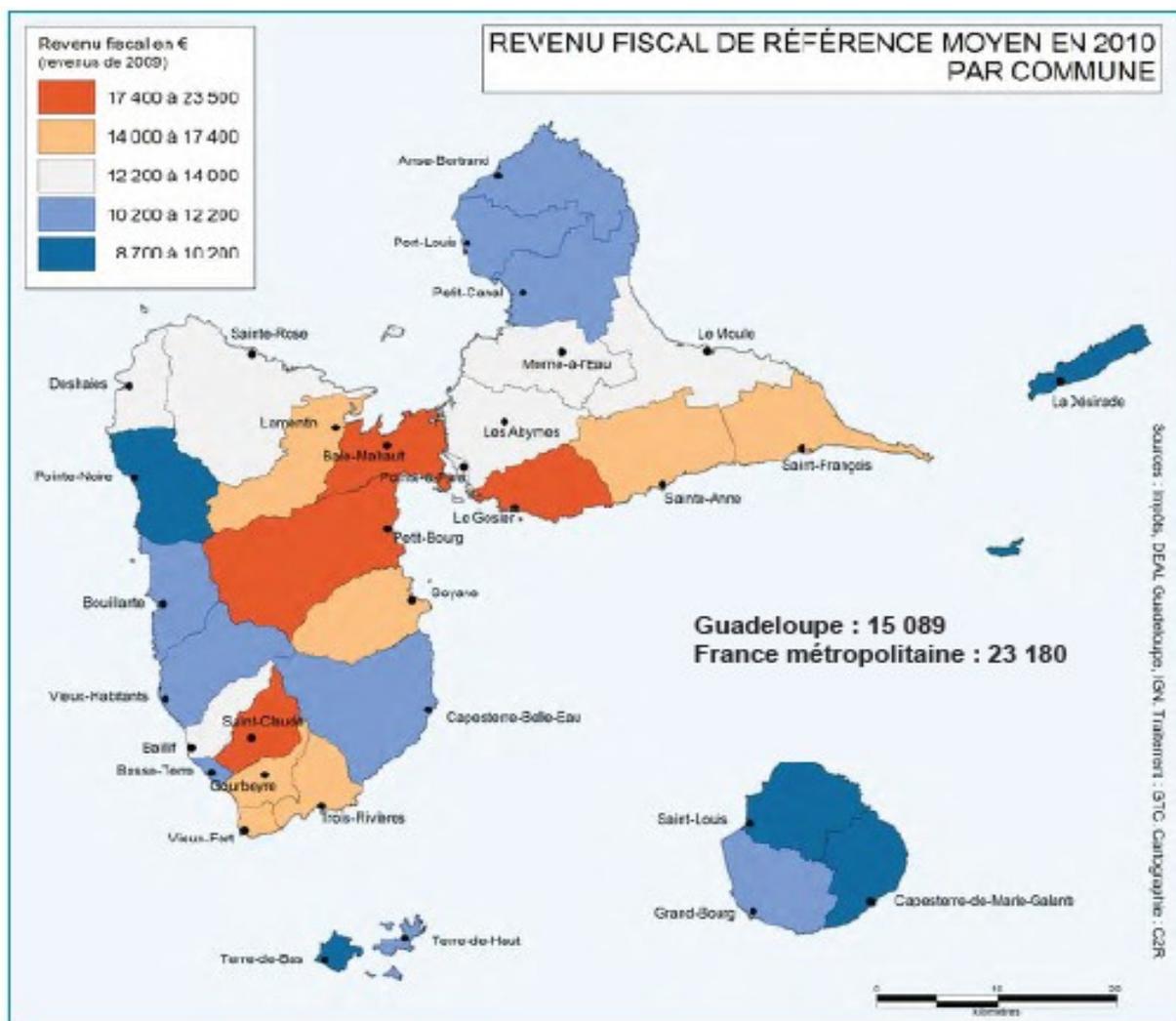
Le **revenu** médian des ménages en 2011 est de 15 883 € alors que la moyenne nationale est de 19 218 € (avec un biais introduit par la part des revenus non-déclarés). Les inégalités sont plus fortes en Guadeloupe qu'au national. Ainsi, les 30% de personnes payant des impôts en paient en moyenne davantage que ces 30% au national. Enfin, la **précarité économique** est élevée :

- Le chômage touche presque un actif sur quatre, soit 23,7% contre 10% au national en 2014.
- 25,3% de la population bénéficie du RSA, contre 7,6% au national.
- 1/5 de la population vit sous le seuil de pauvreté en 2011.

On estime à **75%** la part des ménages guadeloupéens qui pourraient, de par leur revenu, bénéficier d'un **logement locatif social**, voire très social. Dans le contexte local d'une faiblesse des revenus des ménages, le parc locatif social est un élément essentiel pour répondre aux besoins en logements. Ce parc a progressé de manière sensible pour atteindre 34 855 unités au 1^{er} janvier 2016 et présente une densité de près de 87 pour 1000 habitants, contre 76 pour la France métropolitaine.

Pour autant, le développement de l'offre doit se poursuivre pour satisfaire la demande (**10 217 demandeurs à fin 2015** selon l'application nationale du n° unique). Selon l'étude Déal 2013 sur les besoins en logements, environ 2 000 logements sociaux seraient à produire (en neuf et en renouvellement) par an d'ici 2020, contre une production annuelle actuelle de 1 500. Les besoins sont toutefois différenciés suivant les territoires, par exemple, sur la métropole pointoise, dotée d'un parc plus ancien, le besoin de renouvellement urbain est plus marqué. Le nombre de logements sociaux manquants pour satisfaire aux obligations SRU est de 9 500 au 1^{er} janvier 2016.

La carte ci-dessous permet de repérer la variété de la **répartition des revenus sur le territoire**. Quatre communes sont davantage favorisées au centre de l'île, qui est aussi le pôle de dynamisme économique.



Le territoire est soumis à plusieurs **risques naturels** spécifiques qui rendent vulnérable le parc de logements existant : risque sismique (un tiers du bâti est aux normes actuelles, un deuxième tiers mériterait des analyses complémentaires et probablement des travaux limités de sécurisation, et un dernier tiers peut être considéré comme présentant un danger) ; risque d'inondation ou de submersion marine (3 400 logements environ seraient situés en zone d'aléa moyen et élevé).

Les habitations de fortune et les cases traditionnelles sont en nette diminution (2,8% des résidences principales en 2013, contre 15% en 1999). Le nombre de logements concernés par l'insalubrité est estimé à 11 000 (dont 7 000 sur Pointe-à-Pitre/Abyemes) : la moitié a vocation à être démolie pour insalubrité irrémédiable, le reste relevant de l'amélioration de l'habitat. Le concept de **logement indigne** étant plus large (il comprend les logements insalubres, de fortune et ceux qui, sans représenter un danger direct pour la santé de leurs occupants, ne paraissent pas digne du citoyen vivant au 21^e siècle), il représenterait 30 000 unités.

A.2 – La situation des personnes sans abri et mal logées

➤ Les personnes en errance

Les données sont à prendre comme des ordres de grandeur : elles portent sur la grande exclusion, en partie peu visible, et prennent appui sur des systèmes d'information à la montée en charge progressive. Les personnes en errance seraient **environ 500** (CROIH 2012 ; équipe mobile d'intervention sociale EMIS de la Croix-Rouge française, 2013). L'EMIS constate une file active de 340 personnes en 2015, avec 10 à 15 nouvelles personnes par mois. Sur l'agglomération Cap Excellence, l'EMIS a identifié 220 personnes, dont 20 femmes. La seconde EMIS, « Fleurs de Canne », a rencontré 109 personnes, dont 10 femmes (rapports d'activité 2015) sur 6 autres communes.

Parmi 157 personnes identifiées par l'EMIS à Abyemes et Pointe-à-Pitre :

- 74% souffriraient d'addictions ;
- 60% seraient en errance depuis 5 à 10 ans et 22% depuis plus de 10 ans.

L'étude du CROIH (« L'errance en Guadeloupe », Ozier-Lafontaine, 2012) souligne qu'1/5 des personnes en errance est originaire d'Europe (à 15% de métropole, 4% du reste de l'UE). Elle indique aussi que les 4/5^{ème} restants **maintiennent leur inscription dans leur communauté d'origine** voire, pour certaines, leur ancrage familial (40%).

- 58% sont originaires (natives) de la commune où elles sont repérées ;
- 34% effectuent des aller-retour au domicile d'un voisin ou ami ;
- 85% ont une famille.

Si une part de l'errance est donc sans doute synonyme de rupture et de disparition dans l'anonymat de la ville, des solidarités – certes fragilisées – subsistent pour une partie significative des personnes en errance en Guadeloupe. Cela traduit aussi cependant l'impuissance de l'entourage face à certaines difficultés, en particulier : santé mentale, addictions, ressources.

Les entretiens menés précisent des tendances observées depuis la réalisation de l'étude du CROIH :

- L'augmentation du nombre de **femmes** âgées, et l'hypothèse que les femmes plus jeunes se font héberger par des hommes contre services.
- L'EMIS et le centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques chez les usagers de drogues (CAARUD) de la Croix-Rouge observent qu'une partie des personnes rencontrées dans la rue « **jobbent** », malgré l'addiction (et pour y répondre), tout en étant souvent abusées par les employeurs.
- Cette même équipe repère des points de bascule dans les **parcours** de ces personnes (deuils, ruptures amoureuses), mais constate aussi des difficultés connexes accumulées en amont de ces accidents de la vie (exemples : anciens de l'aide sociale à l'enfance, consommation).

➤ Les requérants auprès du 115

En 2014, 798 personnes (540 ménages) ont sollicité le 115. En 2013, 66% étaient des demandes d'hébergement.

Les profils sont variés :

- 39% sont au chômage ;
- 19% sont des apatrides et personnes en situation irrégulière ;
- 56% sont en danger et nécessitent un hébergement en urgence, pour 18% lié à des violences.

Quelques freins majeurs sont observés par le SIAO :

- 85% ont des difficultés financières pour assumer un loyer ;
- 55% ont des problèmes de santé (dans 95% des cas, des problèmes d'addictions) ;
- 90% présentent une fragilité psychologique.

Le SIAO et plusieurs de ses partenaires hébergeurs soulignent aussi en 2015 une tendance qui se renforce : de nombreux requérants seraient des « voyageurs pathologiques », en provenance de pays européens et de métropole, arrivés sans ressources, sans projet, souffrant de problèmes d'addictions et/ou de santé mentale, parfois avec des tendances suicidaires. Ils soulignent que ces situations constituent de nouveaux défis pour l'accompagnement.

Concernant les **femmes victimes de violence**, le SIAO a reçu 169 demandes en 2014 : 96 femmes ont été hébergées et 73 demandes ont été classées sans suite pour motif de refus de l'usager.

Pour l'année 2016 (chiffres arrêtés au 30/09/2016), 128 femmes victimes de violences (toutes violences confondues) ont eu recours au 115. Le SIAO a effectué 35 orientations vers les structures hôtelières et d'hébergement ; il a compté 17 refus et 9 dossiers classés sans suite. Parmi les améliorations à apporter, le SIAO pointe le besoin de places d'accueils spécifiques hors structures collectives.

➤ Les demandeurs de logement social

La DEAL recense 10 217 demandes en instance à fin 2015, dont 8 000 sont des demandeurs vivant actuellement hors du parc social. Si on considère les demandeurs locataires du parc privé (1 100), 7 000 demandeurs sont sans logement propre. Cette proportion augmente puisqu'en 2012 on comptait 5 400 demandes de logement social en instance n'ayant pas de logement indépendant.

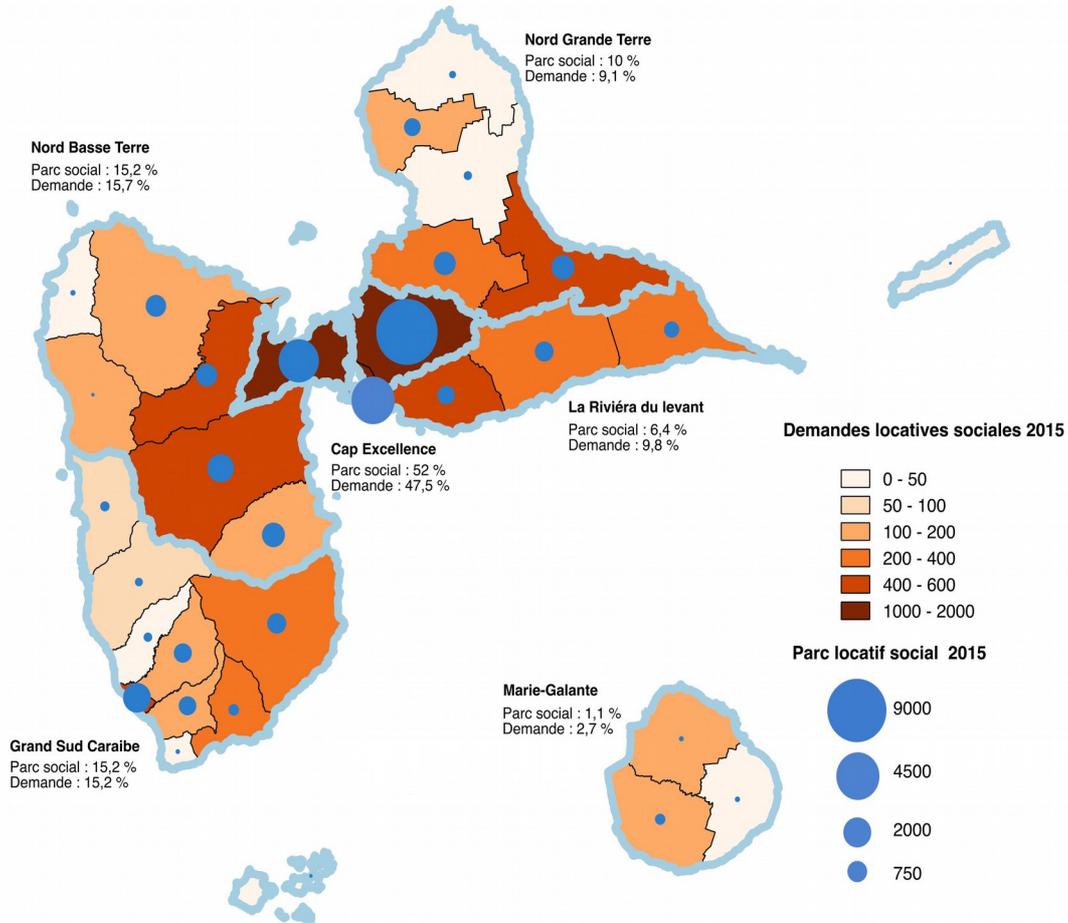
On repère aussi que :

- 75% de la population serait éligible au logement social, contre environ 60% au national selon l'USH.
- 72,7% des demandeurs de logement locatif social disposent de moins d'un Smic mensuel et 13% sont sans ressources.

Le nombre de ménages demandeurs de logement social dont les ressources sont inférieures au plafond de ressources pour un LLTS est estimé à 6 500.

L'augmentation du parc ces dernières années, qui atteint 80 logements sociaux pour 1000 habitants, contre 71 en métropole, ne permet donc pas d'absorber la demande, inégalement répartie sur le territoire (« Demande locative sociale en Guadeloupe », à fin 2015) :

Sources : infocentre N° unique / RPLS 2015



➤ Les étrangers vivant en Guadeloupe

En 2007, 4,3% de la population guadeloupéenne était de nationalité étrangère, soit un taux équivalent à celui de la France métropolitaine (hors Île-de-France). En 2009, le nombre d'étrangers serait passé à 50 ou 60 000, à 90% en provenance de l'espace caraïbe, dont une majorité de nationalité haïtienne. Ces derniers constituaient 2,8% de la population en 2010.

Les populations immigrées sont plus pauvres et plus discriminées dans leur accès au logement. Les titres de séjour temporaires posent particulièrement problème. Selon les estimations, entre 15 000 et 30 000 personnes seraient en situation irrégulière. Le nombre de demandeurs d'asile augmente depuis dix ans : il était de 966 en 2014, le nombre de déboutés étant estimé à 537.

La Guadeloupe ne dispose ni de CADA (centre d'accueil de demandeurs d'asile) ni de HUDA (hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile). Les personnes en situation de demande d'asile font appel à des moyens d'ordre privé pour se loger. Sans être embolisé par des personnes aux « droits minorés », le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI) héberge durablement quelques personnes en situation irrégulière (au nom du principe d'inconditionnalité de l'accueil posé par la loi DALO), pour qui une sortie vers le logement est impossible (femmes victimes de violences, hommes isolés). Ces informations laissent supposer qu'une part importante de la population en situation irrégulière résidant en Guadeloupe connaît des difficultés, notamment pour se loger.

➤ Les personnes en logement insalubre

La sortie d'insalubrité se poursuit mais met à jour des situations fragiles dans le logement : problèmes de santé (dont santé mentale), ressources très faibles ne permettant pas un relogement dans l'offre neuve en développement. Le Plan logement outre-mer (accord régional Guadeloupe 2015-2020) annonce 30 000 logements présumés indignes dont 11 000 insalubres.

➤ Les personnes en expulsion locative et mises à la rue

Les **expulsions** seraient en forte augmentation, avec des prises en charge parfois trop curatives et saupoudrées. Le diagnostic repère 33 ménages ayant reçu notification d'un commandement de quitter leur logement, selon le service de l'ASLL et de la gestion du FSL, et 2 900 ménages déclarant rencontrer des difficultés à se maintenir dans leur logement (source SNE). Les bailleurs sociaux expliquent que la plupart des ménages menacés d'expulsion rendent spontanément leurs clés.

Le **surendettement** serait en hausse selon les acteurs de terrain, mais ce phénomène est difficile à apprécier à travers les données chiffrées car il pourrait être lié à une augmentation des recours lié à une évolution de la loi. 305 dossiers ont été déposés en 2014 auprès de la commission de surendettement compétente pour la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

L'Institut d'émission des départements d'outre-mer en Guadeloupe (IEDOM) a publié une note analysant le profil des ménages surendettés au sein de l'archipel guadeloupéen ainsi que la structure de leur endettement. En 2014, ces ménages sont majoritairement composés de personnes seules (célibataires, séparés, divorcés ou veufs) et avec au moins une personne à charge. Occuper un emploi ne semble pas être suffisant pour se prémunir contre le surendettement : les actifs occupés représentent, à part égales avec les chômeurs, 38 % des personnes surendettées. Cependant, dans la plupart des dossiers, les personnes perçoivent des revenus inférieurs au SMIC et présentent de faibles capacités de remboursement. L'endettement moyen par dossier s'établit à 65 000 euros, soit un niveau supérieur à celui enregistré dans les autres DOM. Il se compose à 71% de dettes financières, qui recouvrent notamment les dettes immobilières et les dettes à la consommation. Les arriérés de charges courantes, pesant 10% dans l'endettement des ménages, sont essentiellement dus au logement et à la fiscalité. Comparativement aux autres DOM, la Guadeloupe enregistre un faible taux de dépôt de dossiers de surendettement (0,93 dossier pour 1 000 habitants). S'il existe des raisons culturelles et sociales à ce constat, ceci est aussi révélateur de la nécessité de consolider les dispositifs d'information et d'accompagnement.

A.3 – Enjeux d'adéquation entre offre et besoins

➤ Piloter

Atouts

- Des **échanges** réguliers sont instaurés sur le dispositif d'accueil, hébergement et insertion (AHI), entre échelons stratégiques et opérationnels.
- La fonction d'**observation** du RVSG (SIAO) est en train de se renforcer.

Limites

- L'**animation** stratégique et opérationnelle, entre acteurs de l'AHI et du logement, mais aussi entre acteurs de l'AHI et secteur social et sanitaire, est à renforcer.
- Les documents de programmation pourraient tenir compte davantage des besoins des personnes sans domicile et mal logées, pour un pilotage plus intégré autour des enjeux de santé, insertion, petite enfance, autonomie, migrants, etc.
- La **collaboration est à développer** en particulier entre Conseil départemental et DJSCS sur des enjeux concrets pour les opérateurs : coordination entre professionnels du Conseil départemental et associations gestionnaires de l'AHI pour l'évaluation sociale avant l'hébergement ; passages de relais à l'issue d'une prise en charge AHI.
- La difficulté à assembler des données d'observation pour bâtir le diagnostic à 360° souligne la nécessité d'identifier quelques indicateurs d'observation centraux, partagés par l'ensemble des acteurs-clés, pour suivre dans le temps l'**adaptation des dispositifs** aux besoins des personnes, de la rue au logement.

➤ Évaluer et orienter

Atouts

- Les deux outils **d'évaluation des situations** utilisés par le RVSG sont améliorés au fil de l'eau, en lien avec les partenaires orienteurs en amont.
- La DJSCS anime des **commissions-clés** pour une organisation cohérente de l'orientation, entre la rue et le logement : commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) réunie mensuellement, commission de médiation du droit au logement opposable (DALO), SIAO. L'articulation des méthodes de ces commissions pourrait en faire des outils favorisant une approche cohérente, donnant systématiquement la priorité au logement, sous réserve d'un lien constitué également avec les commissions du FSL et commissions d'attribution de logement (CAL).

Limites

- Les critères d'éligibilité à certains dispositifs peuvent conduire à maintenir les personnes à la rue :
 - des **refus** par les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) ou appartements thérapeutiques de personnes à la rue lorsque celles-ci sont encore consommatrices ;
 - des **refus** d'accès aux cures en l'absence de logement à la sortie ;
 - des **critères d'éligibilité** à la Garantie jeune trop contraignants au regard de la situation des jeunes accueillis.
- Les **problèmes d'addictions et de santé mentale** sont parfois confondus et demanderaient en particulier des liens forts entre équipes de veille sociale, d'hébergement et le secteur sanitaire.
- Les liens ténus entre acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement nuisent à la mise en place d'orientations donnant la priorité au logement. Les collaborations se font **au cas par cas**, avec le parc social comme avec le parc privé.

L'agence immobilière sociale (AIS) ne semble pas promettre de réponse à ce besoin d'un appui accessible à l'ensemble des hébergeurs pour organiser l'accès au parc privé. On ne repère pas d'outil d'évaluation partagé entre hébergeurs et bailleurs et leurs commissions d'attribution de logement (CAL).

- La **segmentation** touche aussi les professionnels de conseils communaux d'action sociale (CCAS), du Conseil départemental et du 115, ce qui peut engendrer une errance des personnes entre institutions, par exemple pour orienter de jeunes majeures enceintes. Les acteurs soulignent un manque de places mobilisables immédiatement auprès du 115 et des professionnels du secteur (CCAS, Conseil départemental) qui se renvoient les dossiers.
- Ces enjeux peuvent renvoyer à une **mauvaise interconnaissance** entre ces professionnels ou à des positionnements de leur hiérarchie. Créer à nouveau des guides présentant les acteurs ne résoudrait pas ces difficultés, qui relèveraient plutôt d'engagements entre représentants des pouvoirs publics, puis du management par chacun de ses équipes ou opérateurs en fonction des engagements pris.
- Les **doubles commissions** – commission partenariale d'orientation (CPO) du SIAO et commissions d'évaluation à l'entrée, internes aux hébergeurs – nuisent à la réactivité lorsqu'une évaluation pluridisciplinaire est nécessaire. On peut ainsi attendre jusqu'à 4 mois pour obtenir un avis médical ou une analyse nécessaire pour passer de l'urgence à l'insertion. Cela nuit à la fluidité et les étapes s'allongent d'autant entre rue et logement.
- Les informations recueillies à l'évaluation sont parfois trop partielles. Les circuits de **partage de ces informations** devraient permettre des itérations pour mise à jour au fil de l'évolution de la situation de la personne, afin que chaque acteur ne refasse pas le travail d'évaluation.
- Le **DALO est faiblement mobilisé**. Les contingents réservés ne sont pas mobilisés pour les personnes sans domicile à hauteur des besoins constatés. La durée jugée souvent trop longue du « délai anormalement long » donnant droit au logement opposable ne suffit ainsi pas à expliquer la faible mobilisation du DALO (ce délai est de 10 ans à Pointe à Pitre, de 5 ans ailleurs – pour un délai moyen d'attribution de 3 ans). L'information sur le DALO semble insuffisante, les services sociaux et les structures d'accueil et d'hébergement ne se sont pas emparés de cette question et accompagnent rarement les ménages dans leurs démarches liées à ce droit.
- Parmi les demandes de logement social en instance, 1 724 relèvent potentiellement du DALO en 2012 : pour 27,5% d'entre elles (474), parce que le ménage est hébergé temporairement ; pour les autres, pour des raisons de taille, de décence, d'insalubrité ou péril, ou pour menace d'expulsion.

Nombre de recours logement DALO reçus de 2008 à 2014

(source : Bilan du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
France	60 073	65 469	65 506	66 315	74 975	80 902	86 086
Guadeloupe	31	7	8	9	48	20	18
Martinique	175	123	188	187	187	175	110
Guyane	171	588	579	246	312	337	252
Réunion	307	437	492	548	979	735	693

- Ces chiffres donnent des ordres de grandeur du **non-recours** des personnes sans-domicile au DALO. Face à la quantité de ménages qui pourraient être concernés, la montée en charge du principe du DALO s'impose comme un enjeu central du prochain PDALHPD pour répondre à la réalité du besoin. Il n'est pas possible de savoir si les fragilités de ces profils sont du même type que celles observées pour les personnes en errance (santé, ressources). Toutefois les données sur la demande de logement social dans son ensemble montrent que le **niveau de ressources est sans doute au cœur du problème pour de nombreux demandeurs**.

➤ Repérer, accueillir

Atouts

- Les EMIS et l'équipe mobile de psychiatrie précarité (EMPP) permettent une couverture étendue du territoire.
- Un « taxi social » peut être mobilisé par le SIAO à la demande pour assurer le transport des personnes et limiter les problèmes de mobilité.
- Des complémentarités (souvent nécessaires) s'organisent entre les prises en charge psychiatriques (EMPP) et celles ayant trait aux addictions (par le biais du CAARUD adossé à l'EMIS, par exemple).
- Les équipes de rue, essentielles pour aller vers des usagers « invisibles », prennent appui sur un réseau constitué pour être en veille des situations : commerçants, police, etc.
- Le SIAO remplit un rôle de « fonction support » des intervenants sociaux de secteur (1 181 des appels, contre 1 805 appels directs d'usagers en 2013).

Limites

- Les contacts sont encore trop **réduits** entre EMIS, équipes de rue, EMPP et SIAO.
- Des freins sont repérés pour la prise en charge des sans abri par les urgences de l'hôpital, par exemple : absence de couverture santé pour suivre les prescriptions à la sortie des urgences de l'hôpital ; incapacité à accueillir des personnes addictées. Les intervenants soulignent combien il est difficile d'entrer dans le **soin** à la rue.
- Certaines personnes refusent d'être accompagnées, que ce soit à la rue ou en logement. L'**adhésion** des personnes ne peut se bâtir que sur une relation de confiance. L'aller vers semble donc essentiel.
- La prise en charge des personnes à la rue souffrant de problèmes de **santé mentale** en zones moins urbaines est limitée, alors qu'un recours de certains sans abri au CMP semble parfois inenvisageable et exige d'aller au devant des personnes. L'EMPP ne peut couvrir tout le territoire, les CMP ne font pas d'aller vers.
- Certaines **situations administratives** de personnes à la rue sont complètement bloquées.

➤ Héberger dans l'attente d'un logement

Atouts

- Le nombre de places d'hébergement a augmenté.
- Le 115 est bien repéré.
- Le dialogue entre travailleurs sociaux et bailleurs sociaux se serait, de l'avis de professionnels de l'hébergement, amélioré.

Limites

- Le **taux d'équipement** en places d'hébergement est relativement faible (pour 1 000 adultes entre 20 et 59 ans : 0,7, contre 1,9 au national). Comportant 257 places en CHR et ALT au 1^{er} décembre 2016 pour accueillir un flux d'environ 500 personnes en errance et près de 500 personnes ayant appelé le 115 en 2015 pour un hébergement, il exige une fluidité forte de l'hébergement au logement (3 mois maximum en hébergement), qui n'est pas atteinte à l'heure actuelle.
- L'étude de la DEAL (DiagHabitat 971) en 2013 évalue de 125 à 155 le nombre de places nouvelles d'hébergement et de logement adapté nécessaires pour correspondre au ratio dans les DOM.
- L'**accueil inconditionnel** n'est pas assuré hors hébergement d'urgence, ce qui amène de la vacance en hébergement d'insertion, de stabilisation, en logement d'insertion (en partie réservé à des personnes « autonomes »). Certains acteurs AHI et le SIAO considèrent que l'accueil inconditionnel ne porte que sur le parc dédié à l'urgence, ce qui constitue une lecture restrictive du Code de l'action sociale et des familles.

- Le **taux de remplissage** des structures serait nettement inférieur à 100% des capacités. Les données sont cependant difficiles à agréger : elles indiquent un remplissage qui serait de 32% à 77% (SIAO, 2013). Cela interroge sur leur fiabilité et témoigne de la très progressive montée en charge de la fonction d'observation du SIAO. Cette mauvaise remontée est due au fait que les gestionnaires d'hébergement et de logement (GHL) admettent des personnes en direct et ne communiquent ces admissions qu'après coup et partiellement au SIAO : le taux d'occupation réel n'est pas connu.
- L'offre doit aussi s'adapter qualitativement. Les **refus d'hébergement** sont le fait des requérants comme des structures. Ils peuvent être liés au fonctionnement de certains hébergements : dortoirs, sécurité, exigence de mettre fin à la consommation, impossibilité de recevoir des visites. Seraient notamment difficiles à prendre en charge en hébergement : les jeunes (en famille ou non), les personnes âgées, les personnes souffrant de troubles psychiatriques. Des écarts entre évaluations par l'hôpital psychiatrique et réalité observée en hébergement mettent en difficulté des hébergeurs, qui craignent pour la sécurité des autres résidents et de leur personnel.
- Les maisons relais, conçues pour être une réponse de logement durable pour les grands exclus, ont des **critères d'accès trop restrictifs** qui n'en font pas, à l'heure actuelle, des réponses à ces publics très exclus ayant des problèmes de santé mentale.
- Les établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD) ne sont **pas adaptés** aux ressources ni à certaines situations (exemple : personnes âgées alcooliques).

Concernant l'hébergement, les **personnes hébergées** rencontrées au cours de la concertation **aimeraient** en particulier :

- Pouvoir économiser avant la sortie d'hébergement (exemple : décalage entre une contribution de 140 € mensuels en hébergement, et le futur résiduel de 30 à 50 € dans le logement).
- Ne pas être séparées de leurs enfants âgés de plus de 12 ans.
- A défaut de pouvoir disposer d'une chambre individuelle, pouvoir être hébergées dans des dortoirs réservés à la famille.
- Être et se sentir en sécurité dans les accueils collectifs.
- Se voir proposer des alternatives permettant davantage d'intimité (ALT, intermédiation locative, maisons relais), et dès que possible **un logement à soi** d'où prendre un nouveau départ.

➤ Loger

Atouts

- **L'offre de logement social** se développe et se renouvelle. Le parc total des logements augmente plus rapidement qu'en métropole. Entre 2001 et 2008, le parc social guadeloupéen a crû de 25% alors que celui de France métropolitaine augmentait de 7% sur la même période. En 2012, les logements sociaux représentent 52% de l'offre locative de l'archipel, contre 40% en métropole. Le parc compte 34 855 unités au 1^{er} janvier 2016. Si l'offre d'hébergement et psychiatrique est sous-dimensionnée par rapport au territoire national, celle de logement est donc plus conséquente : on peut envisager de miser davantage sur ce parc pour y proposer des offres adaptées aux besoins des personnes sans domicile (en particulier en termes de soin et d'accompagnement social).
- **L'habitat indigne diminue**, l'habitat de fortune a quasiment disparu.
- Des **fonciers mobilisables** ont été identifiés pour poursuivre le développement de l'offre sociale.

Limites

- La dernière enquête de l'INSEE (2013) estime à 32% le **sous-peuplement** dans le parc social. La sous-occupation liée au vieillissement des locataires pourrait être ciblée.

- La **qualité du parc privé** est variable : vulnérabilité d'une partie du parc privé aux séismes ; dégradation du bâti de propriétaires aux ressources faibles ; menace du glissement vers l'indignité du logement (surpeuplement, insalubrité).
- Les écarts de loyer sont parfois réduits entre LLS et LLTS selon les acteurs de terrain. **L'offre neuve serait peu abordable**. Les financements continuent à renforcer le stock de LLS, au détriment de la construction de LLTS.
- Les accords collectifs départementaux (**ACD**) et conventions d'utilité sociale (**CUS**) ne semblent pas être des outils de référence pour les acteurs.
- Le **taux de vacance** de logement est plus élevé qu'au national (14,8% contre 7,8%), la mobilité au sein du parc social est légèrement plus faible (le **taux de rotation** est de 9,3% en Guadeloupe, contre 9,7% au national en 2015).
- La vacance n'est cependant pas un indicateur suffisant pour estimer la part du parc effectivement disponible (cumulant parcs social et privé) car elle peut s'expliquer en partie par la **faible qualité** de ces parcs : suspicion de 30 000 résidences principales indignes, insalubrité de 11 000 logements.
- La **localisation** de l'offre peut aussi être en cause : trop loin des bassins d'activité, pour des publics peu mobiles, ou à l'inverse, une faible attractivité de certains centres villes pour des jeunes.
- La vacance s'explique aussi sans doute par un couple **loyer + charges trop élevé** pour les plus démunis. Dans le parc social, elle concernerait en effet essentiellement une offre intermédiaire qui ne correspond pas au niveau de ressources des demandeurs.
- Un **décalage** est observé entre demande et réalité des besoins en termes de typologies : le besoin en T1/T2 est supérieur en proportion à l'offre existante. La moitié du parc est composée de T3. L'offre nouvelle compterait davantage de T2/T3.

Pour loger les personnes sans domicile, on note en particulier les freins suivants :

- Une **faible mobilisation des contingents** réservés à destination des personnes sans-domicile :
 - o liée pour le contingent préfectoral à la faible montée en charge du DALO ;
 - o le contingent d'Action logement, dont 25% devrait cibler les PU DALO et sortants d'hébergement, n'était mobilisé qu'à hauteur de 0,3% dans le DOM en 2012 ;
 - o pas de données disponibles sur les contingents des collectivités et de la Caisse d'allocations familiales (CAF).
- Une **convention Armos hébergeurs** sur les critères d'évaluation sociale qui n'aurait pas mobilisé les bailleurs dans la durée malgré un travail initial jugé positif par les hébergeurs.
- Des **initiatives éclatées** pour développer les liens avec le logement (exemples : projet de médiateur logement et captation parc privé ponctuellement, EMIS ; captation parc privé au cas par cas par les hébergeurs, le RVSG ; une AIS qui risque de ne pas répondre pas à ces enjeux).
- Des **refus de reloger** des personnes hébergées par certaines associations faute, pour le bailleur, d'être assuré de l'accompagnement dans le logement. Toutefois des hébergeurs soulignent :
 - o qu'il n'est pas souhaitable de conditionner le relogement à la mise en place systématique d'un accompagnement (moyens insuffisants et risque d'assistanat) ;
 - o que cet accompagnement peut se moduler (veille) ;
 - o qu'il doit prendre appui sur un passage de relais vers le secteur social (département, CCAS), ou encore de l'AGLS.
- Des **difficultés administratives** pour reloger rapidement des personnes victimes de violence hébergées, liées aux critères d'éligibilité : par exemple des personnes séparées de fait (qui pourraient accéder au logement social si séparées de corps avec ordonnance de non-conciliation).

Enjeux soulignés par les personnes sans domicile hébergées et les professionnels :

- Les personnes hébergées en collectif sont défavorables à la cohabitation car elles souffrent du **manque d'intimité**.
- Les hébergés souhaitent être :
 - o logés dans des zones urbaines avec des services, des commerces ;
 - o ne pas être éloignés de leurs proches dans le nouveau logement (réseaux d'entraide constitués, par exemple : garde d'enfants qui permet de retravailler) ;
 - o bénéficier d'aides pour accroître leur mobilité sur l'île, qui nuit à l'insertion une fois relogé (coût des transports).
- Ces préférences ne sont donc pas des choix de confort : elles seront déterminantes pour **l'insertion sociale et professionnelle** de ces personnes.
- Les écarts entre couple loyer + charges et ressources des personnes sans domicile engendrent de nouvelles ruptures de vie post-relogement, renvoyant à la nécessité d'organiser une veille très réactive pour **éviter des retours à la rue**.

➤ **Accompagner, soigner, solvabiliser**

Atouts

- Certains hébergeurs proposent des **accompagnements CHRS en logement** en « service de suite » qui peuvent durer jusqu'à un an : des pratiques d'accompagnement spécialisé des personnes sans domicile directement dans le logement, sans difficulté repérée sur l'adhésion du ménage, existent.
- L'accompagnement à la gestion budgétaire est mis en place en CHRS.
- L'AGLS dispose d'un savoir-faire et d'une position de tiers pour accompagner le maintien dans le logement.
- Un **projet de plateforme de veille** est en développement pour le maintien dans le logement en cas de problème de santé, à mettre en œuvre par l'AGLS et soutenu notamment par l'ARS.

Limites

- Les **ouvertures de droits** sont insuffisamment réactives pour solvabiliser l'accès et le maintien dans le logement, par exemple l'AL est parfois versée plus de 2 mois après l'emménagement, le FSL peut venir en appui à l'accès mais est parfois versé après plusieurs mois...
- Des CCAS ne pratiquent pas la **domiciliation** des personnes sans-domicile, celle-ci s'effectuant donc par des hébergeurs, qui absorbent également la charge en termes d'ouverture de droits. Ce sont autant d'ETP qui ne sont pas consacrés à un travail efficace sur l'accès rapide au logement.
- Les **démarches administratives** à entreprendre pour la demande de logement des hébergés peuvent être lourdes et les documents ne sont pas toujours disponibles dans l'urgence, ce qui induit de fait une durée du passage en hébergement (par exemple : imposition n-1, n-2 ; jugement de divorce désolidarisant du bail antérieur).
- Les critères de la **Garantie jeunes** sont à revoir car ils ciblent aujourd'hui des situations qui n'existent guère : il faut à la fois être très désocialisé et prêt à s'engager dans un parcours d'insertion solide pour candidater.
- Concernant le **FSL maintien**, le traitement des impayés semble trop curatif, des suivis trop courts pour des situations si dégradées. Le **FSL accès**, s'il est utilisé pour des personnes qui n'ont pas les moyens de constituer la caution et le premier mois de loyer, peut induire un fort risque d'impayé par la suite.
- Les acteurs soulignent un **manque d'offre de soins** pour garantir accès et maintien dans le logement, lié à des manques de coordination mais aussi au sous-équipement médical :
 - o la psychiatrie compte 6,8 lits en hospitalisation complète pour 10 000 habitants contre 9,4 en métropole ;

- au 1er janvier 2010, la densité médicale restait par ailleurs globalement faible en Guadeloupe par rapport à la France métropolitaine.
- Les situations **de difficulté dans le logement** ne sont pas identifiées de manière suffisamment réactive, faute de coordination et/ou de moyens, par exemple en cas de violences, d'expulsion, d'endettement, d'insalubrité, etc. Pour l'accès, il faut aussi être réactif pour accompagner la demande de certains usagers.

B – ÉVALUATION DES PLANS PRÉCÉDENTS

L'évaluation a permis de dresser un rapide bilan :

- des 16 fiches actions du PDALPD, regroupées dans trois axes ;
- des 8 fiches actions du PDAHI, regroupées dans trois axes ;
- du fonctionnement des instances des Plans précédents.

Elle a été effectuée à distance, à partir des éléments contenus dans le diagnostic à 360°, complétés par des entretiens téléphoniques et des échanges de mails avec les pilotes des actions (DEAL, DJSCS, CD). Il s'est agi de préciser, à partir de la présentation des atouts et limites faite dans le diagnostic, d'une part l'effectivité de la mise en œuvre de chaque action, et d'autre part les résultats produits. Cela a permis ensuite de questionner la pertinence de la reconduction, de la transformation, du développement ou de l'abandon des actions ciblées, et de travailler à des réponses nouvelles.

Cette évaluation s'est poursuivie lors des groupes de travail avec les acteurs locaux. Les échanges ont mis en évidence les évolutions ayant marqué le territoire au cours des années écoulées et ayant eu un impact sur les questions de l'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées (nouvelles problématiques, publics nouveaux, contexte urbain et social), ou sur l'offre en matière d'accès au logement (évolution des dispositifs et des partenariats).

Au-delà du questionnement des fiches actions, l'évaluation a contribué à l'analyse des besoins et permis de formuler des hypothèses de travail pour la démarche d'élaboration, la gouvernance et l'animation du nouveau Plan.

B.1 – Évaluation du PDALPD

Axe 1 – Améliorer et diversifier l'offre de logement

1.1 Réaliser une étude spécifique sur les besoins en logements des publics relevant du PDALPD

- Appréhender le mode d'habitat qui répondrait le mieux aux besoins des publics fragilisés.
- Mieux cibler la réponse en termes de logement à porter à ces publics.
- Définir un type d'habitat et de logement satisfaisant pour le plus grand nombre parmi ces publics spécifiques.
- Mieux cibler le profil social des populations concernées.

Une étude a été réalisée par la DEAL et actualisée (« Diagnostic et enjeux stratégiques en matière d'habitat », 2013 et 2014). La pertinence d'en établir une déclinaison « personnes défavorisées » est questionnée. Une étude complémentaire, ciblée par communes, doit être réalisée par l'établissement public foncier de Guadeloupe. En parallèle, les EPCI élaborent leur programme local de l'habitat (PLH). A fin 2016, le PLH de Cap Excellence est en cours de finalisation mais pas encore approuvé. La communauté d'agglomération Nord Grande-Terre doit présenter prochainement les résultats du diagnostic ; l'État a élaboré et présenté son porter à connaissance.

Certains élus souhaiteraient maîtriser la construction de logement social. En fait, le problème réside davantage dans le peuplement et l'accompagnement, ou l'absence d'accompagnement, des ménages, que dans la construction. Ces approches territoriales sont harmonisées par le Comité départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH), en s'appuyant sur le Plan départemental de l'habitat (PDH), dont la décision d'élaboration est en cours de réflexion.

1.2 Recourir au secteur locatif privé pour répondre à la demande de logement locatif social

- Informer les potentiels bailleurs privés des dispositifs existants sécurisant les baux locatifs.
- Informer les collectivités locales des outils législatifs, réglementaires et financiers existants en la matière.
- Renforcer la dimension sociale du parc privé et élargir l'offre de logement locatif social pour résorber la demande.
- Mettre en œuvre les dispositifs incitatifs locaux. Ceux-ci peuvent faire l'objet d'un conventionnement (ANAH, CAF, communes, agents immobiliers).

Deux structures existent pour contribuer à l'atteinte de ces objectifs :

L'Agence immobilière sociale (AIS) est en phase de démarrage. Le Conseil départemental finance l'accompagnement social. C'est un outil important, actuellement centré sur l'agglomération pointoise, mais qui a une vocation départementale.

L'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) est compétente pour l'information des élus et responsables locaux, la sensibilisation à la lutte contre l'habitat indigne et la mobilisation des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Le Conseil départemental souhaiterait que l'ANAH soit plus dynamique en matière d'information.

L'ANAH reçoit peu de dossiers (une dizaine par an). Les dossiers sont complexes à monter pour les personnes. S'ajoutent souvent des problèmes de solvabilité du propriétaire pour financer une partie des travaux. Il n'existe pas de structure d'accompagnement pour les propriétaires bailleurs en dehors de l'OPAH RU de Pointe-à-Pitre qui dispose d'une équipe de suivi et d'animation. Pour les propriétaires occupants, il existe un réseau d'opérateurs agréés chargés de cet accompagnement.

1.3 Créer des outils de mobilisation de logements locatifs privés à disposition des travailleurs sociaux

- Compléter le dispositif d'aide en matière de logement social.
- Assurer une gestion de proximité du logement à travers le concept de « Gestion Locative Adaptée ».
- Accompagner le locataire lors de son entrée dans le logement et durant toute la durée du mandat.
- Aider le locataire à pallier tout problème lié au logement.
- Intervenir en cas de difficultés (voisinage, technique, financière...).

De 2005 à 2010, la ville de Pointe-à-Pitre a bénéficié sur son centre-ville d'une OPAH RU (opération d'amélioration de l'habitat - Rénovation Urbaine) : ainsi 96 logements ont pu bénéficier des subventions de l'ANAH pour être améliorés et loués, soit 21 logements intermédiaires, 21 LLS et 54 LLTS. Une deuxième phase de l'OPAH est mise en œuvre depuis février 2016.

Concernant le parc privé, l'importance de la vacance s'explique en partie par sa vétusté, voire son insalubrité, d'où l'importance d'axer ces aides sur les centres bourgs délaissés par les habitants pour développer une offre de logements décente et adaptée.

1.4 Améliorer la connaissance du foncier pour le logement social

- Promouvoir la connaissance des terrains identifiés disponibles pour le logement social et pour le logement d'urgence auprès des acteurs du logement, des bailleurs et des communes en particulier.

1.5 Créer un établissement public foncier local

- Permettre aux communes de disposer d'un outil technique efficient destiné à améliorer leur maîtrise du foncier.

L'EPF a été créé en 2013 (arrêté préfectoral n°2013-30 du 10 mai 2013), sur la base des orientations stratégiques du Schéma d'aménagement régional (SAR) adopté en 2011. Il a pour vocation d'accompagner les collectivités et les EPCI membres dans la définition et la mise en œuvre de leur politique foncière. Dans ce cadre, l'EPF de Guadeloupe procède à l'acquisition et au portage de biens (immeubles, terrains) pour le compte de ses membres. Il peut également intervenir pour son propre compte. Par ailleurs, il exerce une mission d'ingénierie foncière auprès des communes et EPCI.

L'EPF va réaliser des études complémentaires à celles effectuées par la DEAL en 2011-2012 pour identifier le foncier disponible par communes, notamment pour le logement social. En effet, des protocoles d'intervention foncière ont été signés avec les communes pour les accompagner dans la mise en œuvre de leur politique foncière. Deux études importantes sont en cours pour recenser les logements vacants des centres bourgs des communes et pour élaborer un volet habitat complétant ces protocoles d'intervention foncière.

Pour l'ensemble de ce premier axe, le diagnostic à 360° relève plusieurs atouts : « Le renouvellement des conventions d'utilité sociale (CUS) des bailleurs sociaux en 2016 devrait être l'occasion de cibler davantage les publics les plus défavorisés. Une refonte des loyers (pas au m2 mais fonction du type de produit) devrait permettre, dans la prochaine CUS, de mieux répondre aux plus défavorisés. L'évolution du mode de financement permettra de renforcer l'offre très sociale. »

Cependant, « les accords collectifs départementaux (ACD) et conventions d'utilité sociale (CUS) ne semblent pas être des outils de référence pour les acteurs rencontrés (tombés en désuétude, des indicateurs qui n'ont pas été suivis, en particulier sur le relogement de sortants d'hébergement et la contribution à renforcer l'offre d'hébergement). L'outil ne semble pas nécessaire à certains pour suivre les engagements des bailleurs à reloger sur des critères prioritaires. D'autres voyaient dans les ACD une occasion positive de rapprocher hébergeurs et bailleurs. »

En outre, le diagnostic constate « un couple loyer + charges inadapté aux ressources : plusieurs hébergeurs déplorent la faible disponibilité d'une offre de logement très sociale », ainsi qu'un foncier « peu mobilisé pour le très social : les communes mobiliseraient insuffisamment leur foncier et seraient plus favorables au développement d'une offre PLS – celle qui connaît un problème de vacance. La mobilisation semble trop faible à certains, y compris dans la lutte contre l'habitat indigne et la rénovation urbaine. Par ailleurs deux logiques contradictoires s'affrontent : entre des loyers acceptables (qualité) et la nécessité de produire à hauteur de besoins (quantité). »

Axe 2 – Favoriser l'accès et maintenir les plus défavorisés dans leurs logements

2.1 Poursuivre la mise en œuvre du FSL dans un cadre réglementaire révisé

- Rationnaliser les financements et les procédures.
- Mettre en œuvre le nouveau règlement intérieur.

Le nouveau règlement du FSL a été arrêté courant 2015.

2.2 Former des travailleurs sociaux pour une meilleure assistance des plus défavorisés

- Permettre aux travailleurs sociaux de maîtriser tous les rouages en matière de logement social, pour une plus grande efficacité des actions d'accompagnement social lié au logement.
- Améliorer la qualité et la technicité des échanges entre professionnels.

Un cycle de formation a été conçu et mis en œuvre avec l'ADIL. Une convention annuelle prévoit deux modules par an (lutte contre les expulsions locatives, réglementation de l'habitat indigne...). La formation des travailleurs sociaux passe également par les échanges ayant eu lieu à l'occasion des Assises du travail social.

2.3 Assurer le suivi social des publics accédant aux LLTS

- Analyser la trajectoire des bénéficiaires de LLTS.
- Mesurer la qualité de vie dans les LLTS, apprécier le degré d'intégration dans leur environnement immédiat.
- Responsabiliser davantage les bénéficiaires de LLTS, face à leurs obligations éducatives, locatives, et citoyennes.
- Mobiliser les adultes du foyer sur l'insertion professionnelle.
- Amener les bénéficiaires de LLTS à construire à concevoir un projet de parcours résidentiel.

Un formulaire d'enquête a été rédigé et lancé il y a deux ans. Ce support est jugé très efficace, les réponses sont probantes et fournissent matière à réflexion en interne. Ce travail se poursuit.

2.4 Mettre en œuvre un nouvel accord collectif départemental

- Répondre à l'exigence d'une meilleure prise en compte de la demande de logement des personnes défavorisées cumulant des difficultés économiques et sociales.

Cf. fiche 1.1 du PDAHI. L'accord collectif départemental n'a pas été réactivé.

2.5 Accentuer l'accompagnement au logement des personnes âgées

- Prendre en compte les besoins des personnes âgées en matière d'accès au logement, de difficultés financières, de soins à domicile, d'aide à la personne, de lien social.

L'utilisation du contingent du Département permet le relogement de personnes âgées à faibles ressources dans des appartements mieux adaptés (en rez-de-chaussée, par exemple). Plus globalement, ces besoins sont à prendre en compte dans les programmes de construction de LLTS.

2.6 Élaborer et animer avec l'ensemble des partenaires concernés une charte de prévention des expulsions locatives

- Assurer aux locataires, du parc public et privé, l'écoute et la guidance indispensables en cas de difficulté financière menaçant lourdement le paiement des loyers.
- Leur apporter tous les renseignements nécessaires pour accéder aux droits en vigueur pour le maintien de leur famille dans le logement occupé.

Le diagnostic à 360° note que la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) « ne se réunit pas faute de ressources humaines ». Les réunions ont désormais repris et la commission se réunit régulièrement et fréquemment.

2.7 Améliorer l'accompagnement social lié au logement avec la mise en place d'une charte ASLL

- Assurer une prise en charge efficace des familles.
- Aider les familles à se placer dans une perspective d'insertion durable.
- Resituer les axes essentiels de l'ASLL et permettre aux professionnels du travail social de disposer d'un référentiel pour guider leurs actions.
- Développer la concertation au sein des instances dans le respect de tous et des familles en particulier.

La charte ASLL a été élaborée mais n'est pas signée. L'AGLS intervient auprès de tout public, principalement pour le maintien dans le logement. Des associations bénéficient de mesures ASLL pour l'accès au logement de publics spécifiques (par exemple, les personnes sans domicile pour la Maison Saint-Vincent de Paul). La complémentarité ASLL-AVDL reste à travailler (cf. fiche 1.3 du PDAHI).

Pour ces sept fiches actions, le diagnostic à 360° relève comme atouts l'existence d'un « fonds d'urgence mis en place par les bailleurs sociaux pour intervenir à très court terme en cas d'impayé » et de « pratiques inspirantes de l'AGLS : avec le CCAS de Port Louis pour une prestation amont et aval et une fonction de veille des personnes relogées (aucun endettement n'est à déplorer en 5 ans) ; pour le maintien en cas de problème de santé mentale : projet avec l'ARS, la Fondation de France et Cap Excellence, mobilisation d'une équipe (ES, CESH, CHU, ARS, réseau santé mentale, AS de CCAS) en réponse aux bailleurs cherchant des interlocuteurs. »

Le diagnostic identifie des limites :

« Des complémentarités à développer entre opérateurs maintien (AGLS) et accès (AHI, RVSG/SIAO). Exemple : cahier des charges IML AVDL sur le savoir habiter, compétence déjà bien développée par l'AGLS, mais valeur ajoutée forte des hébergeurs sur les autres besoins d'anciens de la rue.

Des mesures IML et AVDL qui ne ciblent pas toujours la grande exclusion, ou un AVDL mis en œuvre davantage en hébergement que dans le logement. Exemples : IML pour les « prêts à sortir » ; combinaison d'AVDL et IML pour mobiliser le parc privé pour des travailleurs pauvres ; difficulté à trouver des locataires potentiels « bons payeurs » pour les orienter vers l'IML, etc. La mobilisation de ce type de mesures pour des publics peu désocialisés ayant un problème de ressources – éventuellement passager – est-elle justifiée ? Ne se fait-elle pas au détriment des plus exclus ? Relève-t-elle de l'Etat ou devrait-elle prendre appui sur un cofinancement (secteur, aides à la personne, bailleurs... soit un montage du type de celui du FSL à l'origine) ?

L'abondement du FSL et la part consacrée à l'ASLL sont jugés trop faibles par plusieurs interlocuteurs. L'ASLL risque selon certains de générer des impayés par la suite. Le délai de déclenchement des mesures est un point de vigilance. Enfin il n'est pas mobilisé par tous les bailleurs.

Le secteur CCAS est inégalement mobilisable en fonction des dotations des communes et de leurs relations avec les administrés.

L'accès au logement comme à l'hébergement des sans-domicile est freiné pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale ou d'addictions. Les opérations de rénovation urbaine mettent aussi à jour ce type de situations pour des personnes logées. L'ensemble de l'offre, de la rue au logement, doit donc s'adapter pour organiser accès et maintien des personnes souffrant de problèmes de santé. »

Axe 3 – Éradiquer l'insalubrité dans l'habitat

3.1 Mettre en place un observatoire nominatif de l'habitat indigne

- Installer l'observatoire nominatif, préciser la nature des informations recueillies et les modalités de fonctionnement.
- Prévenir les locations de logements insalubres, indécents et indignes.
- Réduire le nombre de logements indignes.

Le Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) a été mis en place en décembre 2011. Concernant l'observatoire, piloté par la DEAL et l'ARS, le repérage a été effectué. Il va s'appuyer sur les plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PILHI), élaborés et mis en œuvre au niveau des intercommunalités, pour recueillir progressivement des éléments plus précis. Le PILHI de Nord Grande-Terre est opérationnel, celui de Grand Sud Caraïbes est en cours d'élaboration. Il n'existe pas de plans LHI à l'échelle communale. La participation de la CAF à l'observatoire est importante ; elle concerne en Guadeloupe 100 000 allocataires et connaît les situations de logement indigne en établissant des constats de non décence. L'objectif serait d'éviter la remise sur le marché de la location des logements inscrits dans l'observatoire.

3.2 Lutter contre l'habitat indigne et dégradé pour le maintien à domicile des personnes âgées

- Adapter et améliorer l'accessibilité au logement pour les personnes âgées et à mobilité réduite dans un souci de durabilité de l'habitat.
- Réaliser des travaux d'adaptation du logement, sans préjudice des interventions de droit commun d'amélioration de l'habitat.

Les actions mises en œuvre par le Département répondent à un enjeu fort lié au vieillissement de la population guadeloupéenne et aux besoins des personnes handicapées.

Cependant, des opérations groupées (PIG, OPAH) seraient plus efficaces. Dans les DOM, les aides de l'ANAH sont attribuables aux propriétaires bailleurs mais pas aux propriétaires occupants (qui peuvent bénéficier d'aides de l'Etat et de la Région pour la rénovation de leur logement).

Il n'existe pas d'association pouvant accompagner en dehors des OPAH les propriétaires bailleurs dans le montage de leur dossier (problèmes éventuels de compréhension, d'illettrisme...).

3.3 Préserver les logements « remédiables » au sein de périmètres d'intervention identifiés

Conduire une action d'amélioration de l'habitat au sein de périmètres réglementés :

- Offrir à certains ménages relevant de périmètres ayant fait éventuellement l'objet d'un arrêté d'insalubrité, et dont les logements n'ont pas vocation à être démolis, la possibilité de se maintenir sur le site.
- Concentrer des financements et des moyens sur un micro territoire ou un périmètre d'intervention contraints et identifiés (OPAH, PIG, RHI) pour une meilleure lisibilité de l'action publique.

Des sociétés d'aménagement (SEMAG, SEMSAMAR) ont monté des opérations d'acquisition – amélioration au sein de périmètres identifiés. Cependant, l'accent a été mis sur la rénovation urbaine (RU), notamment dans l'agglomération pointoise (Chanzy, Raizet, Grand Camp). Des passerelles existent entre RHI et RU.

Les opérations d'amélioration de l'habitat en diffus sont difficiles à réaliser. Des opérations groupées seraient plus efficaces, comme les OPAH, les PIG ou les OGRAL (opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat, un dispositif public spécifique aux départements d'outre-mer, cofinancé par l'État, la caisse d'allocations familiales, les collectivités locales...).

3.4 Élaborer une charte de l'habitat durable

Mettre en place et animer une charte de l'habitat durable pour :

- Mieux gérer et maîtriser la consommation en eau.
- Maîtriser et réduire la consommation énergétique.
- Améliorer l'isolation thermique.
- Améliorer l'accessibilité du logement.
- Faire de l'habitat durable une réalité dans le cadre de l'amélioration du bâti, notamment par le recours à la ressource et au savoir faire local.

Cette charte n'a pas été élaborée. Cependant, le Conseil départemental maintient l'idée d'inciter les partenaires à s'engager sur des mesures susceptibles de contribuer à un habitat de meilleure qualité et à la lutte contre la précarité énergétique (équipement en chauffe-eau solaire, en récupérateur d'eau...). Le programme « Habiter Mieux » de l'ANAH ne s'applique pas en Guadeloupe.

La DEAL entend impliquer les architectes conseils dans une réflexion sur la qualité architecturale et environnementale des logements. La construction d'éco-quartiers pourrait favoriser l'atteinte simultanée d'objectifs économiques, environnementaux et sociaux (bâtiments basse consommation, mixité sociale...). La DEAL, en partenariat avec EDF, souhaite développer le volet « économie d'énergie » dans le cadre du Dispositif Partenarial de l'Amélioration de l'Habitat.

Axe 1 – Logement d’abord

1.1 Mobiliser les leviers de l’accès prioritaire au logement

- Fluidifier les parcours de l’hébergement vers le logement.
- Identifier et mobiliser le contingent préfectoral.
- Mobiliser le contingent du collecteur du 1%.
- Relancer l’accord collectif départemental.
- Inscrire les objectifs en matière de sortie d’hébergement, d’accord collectif et d’attribution sur le contingent préfectoral dans les conventions d’utilité sociale des bailleurs sociaux.

L’accord collectif départemental n’a pas été finalisé ni mis en place. Les conventions d’utilité sociale des bailleurs sociaux seront revues en 2017. Depuis 2014-2015, le contingent préfectoral est notifié par toutes les parties. Actuellement, la DJSCS procède à la reconstitution du contingent pour le Syplo. Cela fonctionne pour les programmes neufs et récents (dont les loyers sont souvent trop élevés pour les ménages les plus en difficulté), mais est compliqué pour les programmes anciens (aux loyers plus accessibles). La DJSCS, en lien avec la DEAL (gestionnaire régional de la demande), doit constituer un vivier des demandes prioritaires, en cohérence avec les objectifs du PDALHPD.

Le faible nombre de saisines Dalo s’explique par plusieurs facteurs : le manque de connaissance ou d’implication des services sociaux (CCAS, notamment) ; l’existence de services communaux de logement qui trouvent des solutions locales pour les demandeurs ; l’absence de fonction « passerelle » entre les associations gestionnaires d’hébergement et le Dalo pour faciliter l’accès au logement.

Le diagnostic note que « les contingents (CAF, préfecture, Action logement, collectivités) sont gérés de manière éclatée : il n’y a pas de politique d’attribution commune, plusieurs acteurs de l’hébergement souhaiteraient qu’ils soient facilement mobilisables et en particulier une mobilisation du contingent du préfet pour assurer le relogement, y compris des situations plus difficiles. Un point de débat : si certains bailleurs sont favorables à un système d’attributions commun à l’ensemble des bailleurs, d’autres indiquent que les critères de priorité du CCH suffisent. Des circuits parallèles semblent instaurer des filières d’accès qui peuvent être en concurrence et nuire à la possibilité d’attribuer en priorité aux plus démunis (exemple : travail pré-CAL sur des contingents mairie). »

1.2 Développer la coopération entre associations et bailleurs sociaux

- Formaliser le partenariat par la signature et la mise en œuvre de la convention ARMOS - AVDL
- Se doter d’outils communs de repérage des capacités d’autonomie des ménages « prêts à sortir ».
- Accompagner les ménages dans leur parcours vers le logement autonome.

La convention annuelle n’a pas été reconduite, et les bailleurs sociaux n’ont pas participé au bilan proposé. Le SIAO et les associations travaillent au cas par cas avec les bailleurs sociaux.

Le diagnostic à 360° pointe l’existence de « partenariats entre hébergeurs et bailleurs sociaux » et le recrutement d’un permanent par l’ARMOS, qui « pourrait être mobilisé sur le renforcement des partenariats et des travaux techniques (exemple : diagnostic de la « capacité à accéder » en lien avec des hébergeurs ou le SIAO, mobilisation de mesures AVDL et ASLL, etc.) ». Mais « des bailleurs indiquent ne pas recevoir de demandes provenant d’hébergeurs pour le parc très social, certains méconnaissant l’existence du SIAO. Des hébergeurs soulignent la difficulté à reloger des personnes en

difficulté (ressources, impayés par le passé), l'absence de passage de l'urgence vers le logement classique. Une mobilisation de travail social semble nécessaire pour mobiliser le parc social. »

1.3 Renforcer l'AVDL en complémentarité avec l'ASLL

- Reconduire le financement des postes AVDL existants.
- Créer des postes supplémentaires d'AVDL sur des territoires non couverts.
- Créer un poste de coordination des accompagnateurs AVDL.
- Organiser un travail commun entre organismes chargés de l'ASLL et de l'AVDL.

Le poste de coordination aurait pu être installé au sein du SIAO, mais les conditions n'étant pas réunies pour cela, la DJSCS a préféré porter à 9 le nombre de postes AVDL au sein des associations : 2 postes chez Acajou, 2 à la Maison Saint-Vincent de Paul, 1 chez Accors, 1 au CIDFF, 1 chez Cap Avenir, 1 chez Initiative Eco et 1 poste nouveau au Manteau de Saint-Martin. Ces accompagnateurs AVDL effectuent le suivi des personnes sortant d'hébergement, au-delà des trois mois assurés par les CHRS. Ils transmettent un bilan mensuel et un rapport d'activité annuel à la DJSCS. Le travail commun prévu avec le CD sur les complémentarités entre ASLL et AVDL n'a pas été mis en œuvre.

1.4 Développer les outils de captation de logement et de sécurisation des bailleurs

- Inciter les propriétaires privés à loger des personnes en difficulté.
- Mobiliser 60 logements supplémentaires (soit 150 équivalents places).
- Inciter les bailleurs, publics ou privés, à louer des logements en bail glissant.

Une agence immobilière sociale (AIS) a été créée. Elle est portée par Accors et a une capacité de 40 logements en mandat de gestion. En parallèle, l'AIS de Martinique a demandé et obtenu l'agrément préfectoral pour la Guadeloupe.

L'intermédiation locative en sous-location, avec possibilité de bail glissant, porte sur 97 logements : Acajou 39, Accors 20, Maison Saint-Vincent de Paul 20, Apaped 6, CIDFF 2, Secours Catholique 6, Manteau de Saint-Martin 4. Ces logements sont loués en majorité dans le parc social public, le secteur privé étant soit trop cher soit en insalubrité. En raison d'un marché tendu, à Saint-François, Apaped loue des chambres à 400 € ; Acajou, basé à Basse-Terre, loue des logements jusqu'à Goyave.

Le diagnostic à 360° rappelle que « le parc privé est peu mobilisable : outre le délabrement d'une partie du parc privé, il est difficile d'identifier un interlocuteur pour développer sa mobilisation (une piste évoquée : la Fnaim est mobilisée avec l'Anah dans une instance départementale). L'AIS semble une solution si elle cible la grande exclusion (actuellement elle ciblerait un public qui ne trouve pas de réponse dans le parc social du fait de la composition familiale). Les hébergeurs et le SIAO ont en effet besoin d'appui pour capter dans le parc privé faute de quoi c'est chronophage, pour des résultats jugés trop maigres. Si la pratique des baux glissants peut intéresser des bailleurs, elle peut être trop risquée pour les associations, qui peuvent préférer l'IML (possibilité de financer le différentiel à la place de la personne, bail au nom de l'opérateur, glissement automatique, la personne reste dans son logement). »

Axe 2 – Organiser l'offre

2.1 Poursuivre l'installation et la création de places CHRS pour répondre aux besoins identifiés

- Installer les places CHRS agréés par le CROSMS.
- Créer un CHRS « insertion » pour hommes.
- Rechercher des réponses aux autres besoins identifiés et non satisfaits.

Le nombre de places d'hébergement est suffisant. Le problème est davantage qualitatif : la fréquentation des CHRS urgence gérés par la Maison Saint-Vincent de Paul et Acajou Alternatives est en décroissance depuis trois ans. Le réaménagement des dortoirs ou chambres collectives en chambres individuelles permettrait de correspondre aux attentes des personnes orientées vers ces accueils de nuit. Par ailleurs, la DJSCS demande que soit rebasé le budget de la Maison SVP dont l'accueil de nuit a été ouvert avec des postes d'adultes relais venus à échéance et qui vont devoir passer en CDI classiques (ce personnel assure la bascule du 115 pour la nuit). Le CHRS Jeunes, ouvert en 2015, propose également des places en cohabitation, dans des appartements.

Le diagnostic pointe comme atouts le souci « de poursuivre l'adaptation qualitative de l'offre, notamment d'humaniser le parc (dortoirs) ; de mutualiser des services entre CHRS : santé (faire entrer dans les structures du paramédical et psychologique sous forme volante, ou via des permanences), parentalité, garde d'enfants... ; de développer des partenariats pour l'emploi avec l'économie sociale et solidaire et l'intérim, pour développer des « jobs à l'heure » ; une formation accrue des professionnels aux enjeux sanitaires (santé mentale, addictions, MST, etc.). Un premier niveau de partenariat avec les professionnels du sanitaire peut servir de base au renforcement des pratiques sur ce point (espace santé du CHRS MSVP ; PASS à Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Saint Martin ; EMPP ; hôpitaux et CMP pour Acajou, etc.). » Par ailleurs, « plusieurs interlocuteurs soulignent l'intérêt de développer une offre diffuse, qui pourrait se traduire par des approches de type Chez-soi d'abord. »

Au plan des limites, le diagnostic rappelle que « le développement de l'offre d'hébergement était programmé mais il s'est heurté à la résistance de certaines communes (Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Abymes, Saint Claude). Certaines des offres spécialisées qui ont été développées sont en partie vacantes : les critères d'accès aux maisons relais semblent trop restrictifs pour qu'elles constituent une réponse à la grande exclusion. Le « taux de remplissage » inférieur à 100% des hébergeurs invite à ne pas restreindre davantage les critères d'entrée en hébergement, l'accueil inconditionnel ne pouvant être garanti à l'heure actuelle. Les personnes qui refusent l'hébergement proposé le font notamment par crainte de lieux d'accueil en collectif. Elles souhaitent plutôt de l'ALT, de l'IML, de la maison relais. »

2.2 Augmenter l'offre de places en maisons relais, résidence accueil et résidence sociale

- Créer 20 places de maisons relais par an, pendant trois ans.
- Ouvrir une résidence accueil.
- Créer 30 places de résidence sociale.

La DEAL intervient sur le volet financier de la création de maison relais, en relation avec le bailleur social qui réalise l'opération. La DJSCS intervient sur le volet social. La maison relais de Saint-Claude, gérée par l'UDAF, monte lentement en puissance. La convention a été refaite pour tenir compte de 9 places enfants en plus des 30 places prévues (soit 30 logements). 12 places supplémentaires ont été accordées à la maison relais de l'agglomération pointoise, gérée par Accors, mais 5 seulement sont ouvertes. Les places non ouvertes n'ont pas été financées en 2016. Les critères d'admission en maison relais sont à revoir, car actuellement trop sélectifs. Aucun projet de résidence accueil n'a été déposé par Acajou, opérateur pressenti en partenariat avec le CH Montéran.

En l'absence de communes volontaires et de financement du ministère, l'appel à projet pour les résidences sociales n'a pas été lancé. Les 30 places prévues seraient à reconduire pour apporter une réponse à des hommes isolés. De façon plus générale, l'absence de certitudes sur les financements ne doit pas empêcher de signaler les besoins dans le nouveau Plan.

Axe 3 – Améliorer l'orientation et assurer la continuité de la prise en charge

3.1 Développer le maillage territorial par les équipes mobiles

- Pérenniser les équipes de rue en les transformant en unités d'intervention sociale.
- Qualifier professionnellement les équipiers de rue.
- Renforcer les partenariats entre EMPP et structures sanitaires et sociales.
- Développer les EMIS sur le département.

Les équipes de rue existantes ont été pérennisées, dans une logique de professionnalisation : Assivamond à Vieux-Habitants, Animobile du Nord à Deshaies, Apaped à Saint-François, Flè a Mango à Gosier. Une convention entre l'Etat et le Conseil départemental prévoit la création d'autres équipes mobiles, sur des secteurs non encore définis (le Moule, Sainte-Rose...). La DJSCS en a prévu le financement pour la partie qui la concerne.

Les EMPP poursuivent leur travail. Le PRAPS expire fin 2016. Une visio-conférence était prévue pour aborder les rapprochements entre santé et social, mais elle n'a pas eu lieu.

L'EMIS continue d'intervenir sur le territoire de Cap Excellence, avec un financement de l'EPCI. Une seconde EMIS, « Fleurs de Canne », intervient sur les communes de Gosier, Petit-Bourg, Morne à l'Eau, Saint-François, Sainte-Anne et Le Moule. Les deux sont gérées par la Croix-Rouge. En Basse-Terre, Acajou gère une EMIS couvrant Basse-Terre, Saint-Claude, Baillif et Vieux-Habitants.

Le diagnostic à 360° signale que « la couverture territoriale de ces différentes équipes semble satisfaire les acteurs rencontrés », mais que « l'action de professionnalisation n'a pu être mise en place faute d'un accord entre co-financeurs sur l'enveloppe nécessaire à cette action » et que « peu d'appels au 115 proviennent des acteurs de l'aller vers (1 à 2 demandes en 2013 selon le SIAO). Les enjeux éventuels de coordination du travail entre ces équipes de terrain n'ont pas été évalués. Le PDAHI soulignait déjà que l'EMPP de Pointe à Pitre et Basse-Terre pourrait intervenir davantage tant en hébergement qu'en logement. »

3.2 Créer un SIAO

- Créer un SIAO départemental assurant les deux missions, urgence et insertion.
- Simplifier les démarches d'accès à l'hébergement et au logement adapté.
- Contribuer à l'observation des besoins et des réponses.

Selon le diagnostic à 360°, le gestionnaire du SIAO, le RVSG, « est bien repéré par la population et les prescripteurs. Ses outils de diagnostic sont en évolution, avec en perspective une possibilité, pour les partenaires, de saisir dans un système d'information partagé qui est prêt à être déployé. Les commissions partenariales d'orientation (CPO) du SIAO réunissent autour de situations complexes un tour de table ad hoc et diversifié (santé, justice, asile, bailleurs...). Les partenariats du RVSG se développent. Ils sont forts en particulier avec les prescripteurs (amont). Les bailleurs seront mobilisés en CPO en 2015. Le système d'information SYPLO sera disponible au SIAO. »

Le diagnostic souligne quelques limites : « Le morcellement du processus d'orientation induit des délais pour l'utilisateur (de 1 semaine à 1,5 mois) et un surcroît de travail pour les agents (itérations, doublons), par exemple entre commissions du SIAO et commissions internes mises en place par des hébergeurs. Une grille d'évaluation des capacités des personnes a été mise en place pour faciliter les échanges entre SIAO et associations porteuses d'AVDL mais pas avec les bailleurs. Les partenariats du RVSG avec les acteurs du logement (parc public, parc privé) sont à renforcer. »

Le SIAO est financé dans le cadre d'une convention unique, mixant dotation globale de fonctionnement pour la partie agréée en CHRS et subvention. La DJSCS a obtenu le financement d'un poste supplémentaire pour la fonction observatoire du SIAO, poste actuellement non pourvu. Dans l'attente du transfert des données, le SIAO utilise deux systèmes d'information, SI SIAO et ProGdis. De ce fait, certaines données ou extractions ne sont pas disponibles. En outre, il manque une fonction de coordination entre le SIAO et les opérateurs qui hébergent en direct une partie de leur public et ne transmettent pas, ou pas en temps réel, leurs statistiques au SIAO.

B.3 – Évaluation globale

Les instances prévues pour suivre les Plans (comité directeur et comité technique, devenu équipe restreinte) se sont peu réunies. L'**animation** n'a pas été assez soutenue pour mobiliser les acteurs, en raison du manque de disponibilités des membres du comité technique.

Le copilotage État et Département doit pouvoir s'appuyer sur des partenaires opérationnels, techniques, censés s'impliquer activement dans la mise en œuvre des actions projetées. L'éloignement de ces partenaires oblige les pilotes à « pousser les choses » pour que les objectifs du Plan soient atteints. L'idéal serait que tous les acteurs se sentent impliqués dans un document de programmation qui impacte leurs propres objectifs. La question est de savoir comment créer cette **appropriation**. Faut-il par exemple ouvrir l'équipe restreinte à d'autres acteurs ?

Il n'y a pas eu d'évaluation formelle des Plans. Des **réalisations**, des changements en cours sont observables. Le PDALPD a pris fin en 2014, mais des mesures continuent d'elles-mêmes, assurant ainsi la transition avec le nouveau document.

Le PDALHPD pourrait être resserré, par exemple en se centrant sur les actions en direction des **publics prioritaires** plutôt que sur le foncier ou la construction, qui sont déjà abordés par d'autres documents de programmation : schéma d'aménagement régional (SAR), plan logement outre-mer (PLOM), PLH, PLU, PDLHI et PILHI...

Pour cela, il faudrait cibler les publics du Plan, tenir compte des évolutions institutionnelles (montée des EPCI, notamment) et du développement et de la structuration des réponses et dispositifs ces dernières années.

Deuxième partie : Orientations et actions

Le PDALHPD de Guadeloupe 2017-2022 comprend 4 orientations, introduites par un court texte de problématique et déclinées en 13 fiches actions :

1 – Accueillir et héberger dignement les personnes dans l'attente d'un logement.

- 1.1 Articuler les interventions de première ligne.
- 1.2 Améliorer le dispositif d'hébergement pour fluidifier les parcours.
- 1.3 Faire évoluer l'offre d'hébergement et de logement adapté.

2 – Faciliter l'accès au logement des publics du Plan.

- 2.1 Mettre en œuvre la mission « logement » du SIAO.
- 2.2 Coordonner les attributions prioritaires.
- 2.3 Mobiliser des logements accompagnés dans le parc privé.
- 2.4 Recourir davantage au droit au logement opposable.

3 – Accompagner les ménages dans un habitat de qualité.

- 3.1 Accompagner l'accès et le maintien dans le logement.
- 3.2 Prévenir et traiter les expulsions locatives.
- 3.3 Lutter contre l'habitat indigne et la précarité énergétique.

4 – Renforcer le pilotage et l'animation du Plan.

- 4.1 Définir un cadre adapté à la réalité du territoire.
- 4.2 Mobiliser les EPCI et les acteurs locaux pour une bonne prise en compte des publics du Plan.
- 4.3 Poursuivre l'observation partagée des besoins et des réponses.

Chacune des fiches actions comporte les rubriques suivantes :

- Rappel de l'orientation
- Numéro et intitulé de la fiche action
- Constats
- Objectifs : effets visés
- Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires
- Pilotage et acteurs impliqués
- Evaluation : indicateurs de réalisation et indicateurs de résultats

Les actions sont assorties :

- d'un niveau de priorité évalué selon leur importance stratégique et leur impact (P1, P2 ou P3) ;
- d'une indication de date de mise en œuvre (2017, 2018 ou 2019).

Les cotes **P1 2017** sont composées en rouge. Les cotes **P1 2018** sont composées en bleu.

Ces indications seront revues lors de l'évaluation annuelle des fiches actions par le Comité Responsable du Plan, puis lors de l'évaluation générale du Plan à mi-parcours, fin 2019.

1 – Accueillir et héberger dignement les personnes dans l'attente d'un logement

Avant d'être logé...

L'évolution des politiques publiques du logement et de l'hébergement priorise l'accès au logement sur le recours à l'hébergement. Cependant, le dispositif d'hébergement permet de répondre aux besoins de personnes qui, faute d'une offre adaptée ou en raison de difficultés spécifiques, ne peuvent accéder à un logement. L'enjeu est aujourd'hui de s'assurer que ces personnes « non-logées » trouvent des réponses dignes à leurs besoins fondamentaux, et que les périodes d'hébergement soient mises à profit pour préparer et accélérer leur accès au logement.

Pour cela, le dispositif doit lutter contre le non-recours aux droits en allant au-devant des personnes qui ne s'adressent pas aux services sociaux, proposer un accueil inconditionnel et accompagner le retour à l'autonomie des personnes. Par ailleurs, le dispositif doit être plus fluide pour répondre aux sollicitations reçues par le 115 (près de 500 personnes en 2015, soit un besoin de rotation à trois mois pour satisfaire la demande).

Enfin, l'offre doit évoluer pour mieux répondre aux attentes et aux besoins des personnes : logement autonome et individuel plutôt que cohabitation à plusieurs personnes ou plusieurs ménages, appartements en diffus plutôt que structures collectives, entrée directe en logement adapté...

Cette orientation se décline en trois fiches actions :

- 1.1 Articuler les interventions de première ligne.
- 1.2 Améliorer le dispositif d'hébergement pour fluidifier les parcours.
- 1.3 Faire évoluer l'offre d'hébergement et de logement adapté.

1 – Accueillir et héberger dignement les personnes dans l'attente d'un logement
Fiche Action 1.1 – Articuler les interventions de première ligne

Constats

Les démarches d'aller-vers ont pour vocation de toucher des personnes qui ne demandent pas ou plus rien, et ne font pas valoir les droits fondamentaux auxquels elles peuvent prétendre. Les équipes de rue et les maraudes des EMIS, pluridisciplinaires, couvrent une grande partie du département mais certaines communes n'en bénéficient pas encore. Des permanences sont tenues ou l'ont été par des services spécialisés (santé, addictologie...) dans les locaux des accueils de jour. La plateforme « Santé Mentale Précarité » de l'Atelier Santé Ville de Cap Excellence est un exemple d'instance de coordination dédiée, salué par les acteurs comme le lieu d'un travail collectif. A Basse-Terre, le « Réseau Insertion Santé Mentale » regroupe aussi les acteurs (CHM, travailleurs sociaux...) pour des échanges sur les situations suivies.

Objectifs : effets visés

- Développer les démarches d'aller-vers les personnes qui ne demandent plus rien.
- Permettre à ces personnes de réintégrer les dispositifs d'aide et d'accéder aux soins.
- Réduire le non recours aux droits.
- Répondre collectivement aux situations complexes de personnes en grande exclusion.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
<ul style="list-style-type: none"> • Consolider les équipes de rue pour couvrir le département, en mettant en œuvre le projet d'extension du Conseil départemental co-financé par la DJSCS. Rapprocher les équipes de rue du SIAO, pour conforter leur rôle de prescription et d'orientation en matière d'hébergement et de logement. 	P1 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Etendre les maraudes des trois EMIS à l'ensemble des communes. Reprendre les maraudes en journée de l'EMIS de Basse-Terre avec l'EMPP. 	P1 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Développer les permanences avancées de services spécialisés dans les accueils de jour (PASS, CMP, services d'addictologie, SPIP...). 	P2 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les interventions croisées (social, santé mentale, addictions). Repréciser les missions de chaque dispositif et coordonner leurs interventions pour mieux cibler les prises en charge. 	P2 2018

Pilotage et acteurs

Pilote : DJSCS

Acteurs impliqués : Conseil départemental, ARS, SIAO, équipes de rue, EMIS, EMPP, communes, accueils de jour, services d'addictologie, CSAPA, CAARUD, CMP, PASS du CHBT, CHM, GEM...

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Nombre de communes couvertes par les équipes de rue et les équipes mobiles.
- Fréquence et horaires des maraudes.
- Nombre de permanences avancées mises en place de façon durable.
- Nombre et diversité des acteurs impliqués dans les interventions croisées.

Indicateurs de résultats

- Nombre de personnes touchées par les démarches d'aller-vers.
- Évolution du taux de recours aux droits.
- Nombre de situations complexes ayant trouvé une réponse.

1 – Accueillir et héberger dignement les personnes dans l'attente d'un logement
Fiche Action 1.2 – Améliorer le dispositif d'hébergement pour fluidifier les parcours

Constats

Les difficultés constatées pour accéder au dispositif d'hébergement et de logement accompagné nécessitent de rappeler aux établissements leurs missions réglementaires inscrites dans le CASF, afin qu'ils jouent pleinement leur rôle. Les principes d'inconditionnalité et de continuité permettraient, s'ils étaient réellement mis en œuvre, de répondre plus largement aux demandes adressées au 115 et au SIAO. La loi exige que les places vacantes et l'ensemble des demandes d'admissions soient communiquées au SIAO via le logiciel SI-SIAO. La mission d'observation du SIAO dépend en grande partie du respect de cette règle. Aujourd'hui, le secteur souffre d'un manque de lisibilité car nombre de places « échappent » au SIAO, ce qui fausse les indicateurs d'activité des structures.

Objectifs : effets visés

- Respecter les missions réglementaires inscrites dans le CASF.
- Mettre en œuvre les principes d'inconditionnalité et de continuité de l'hébergement.
- Réduire les délais d'accès à l'hébergement et au logement.
- Augmenter les taux d'occupation des structures et réduire les durées de séjour.
- Développer la confiance et la coopération entre les acteurs du dispositif.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
• Rédiger un règlement de fonctionnement départemental du SIAO, opposable aux structures, s'appliquant à la fois aux prescripteurs et aux gestionnaires, rappelant les missions de chacun et les règles du jeu collectives et clarifiant les modes opératoires.	P1 2017
• Confier au SIAO la gestion de toutes les places d'hébergement et des places de logement adapté en respect de la réglementation.	P1 2017
• Mettre fin à l'accueil à la porte. N'y recourir que de façon exceptionnelle dans l'urgence et dans l'intérêt des personnes et, dans ce cas, signaler l'entrée dès le lendemain au SIAO-115 via le logiciel.	P1 2017
• Supprimer les commissions internes d'admission qui doublent le travail d'évaluation et d'orientation mené de façon partenariale au sein du SIAO.	P1 2018
• Revoir les critères d'admission au bénéfice des publics. Supprimer les critères injustifiés eu égard aux missions réglementaires des structures.	P1 2018
• Réviser les projets d'établissements (pour tenir compte des résultats des évaluations interne et externe) et les règlements de fonctionnement trop contraignants qui entraînent des refus d'entrée par les demandeurs. S'appuyer pour cela sur les recommandations de bonnes pratiques professionnelles publiées par l'Anesm.	P2 2018

Pilotage et acteurs

Pilote : DJSCS

Acteurs impliqués : SIAO, gestionnaires d'hébergement et de logement adapté

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Suppression des commissions internes et des critères d'admission injustifiés.
- Nombre et contenu des projets d'établissements et règlements de fonctionnement révisés.

Indicateurs de résultats

- Nombre de places gérées par le SIAO et nombre de refus d'admissions enregistré par le SIAO.
- Taux d'occupation des structures et durée moyenne de séjour.

1 – Accueillir et héberger dignement les personnes dans l'attente d'un logement
Fiche Action 1.3 – Faire évoluer l'offre d'hébergement et de logement accompagné

Constats

Les attentes exprimées par les personnes accueillies et accompagnées rejoignent les évolutions des politiques publiques. Les expériences montrent que le fait d'avoir un véritable « chez-soi », « où l'on peut mieux vivre », « où l'on est tranquille », est un facteur de rétablissement pour les personnes en difficulté. Cela leur permet de retrouver confiance dans leurs capacités d'autonomie, si elles sont accompagnées pour recouvrer ces capacités, et de réduire les risques liés à des addictions éventuelles. La place de l'utilisateur change : il est considéré comme un acteur, « responsable de sa vie ». Le logement autonome et individuel est amené à remplacer l'hébergement collectif et la cohabitation. Le dispositif d'hébergement devient un filet de sécurité subsidiaire lorsqu'un accès au logement de droit commun n'est pas encore possible.

Objectifs : effets visés

- Placer les personnes dans des situations proches de la « vie ordinaire ».
- Faciliter l'accès au logement de droit commun.
- Mettre fin aux parcours « en escaliers » (passages successifs dans différentes structures).
- Miser sur le rétablissement des personnes grâce au logement.
- Réduire les écarts entre les attentes des personnes et les réponses proposées par le dispositif.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
• Préférer l'accès au logement avec un accompagnement chaque fois que cela est possible. Évaluer les expériences menées (Croix-Rouge, APAPED...) pour en dégager des conditions de reproduction.	P1 2017
• Favoriser les entrées directes en IML pour les personnes ayant déjà « habité ».	P1 2017
• Renforcer les actions de préparation à habiter menées avec les ménages accompagnés. Les informer sur les droits et devoirs des locataires et sur la réalité d'une vie autonome. Mener ces actions dans le cadre de l'accompagnement individuel et sous forme d'ateliers collectifs, en recherchant la participation active des personnes concernées.	P2 2017
• Déployer les 8 Lits Halte Soins Santé financés par l'ARS à la Maison St Vincent de Paul pour accueillir des personnes qui ne justifient pas d'une hospitalisation mais ont besoin d'un endroit où se reposer et se soigner.	P2 2017
• Développer le recrutement de travailleurs pairs intervenant dans les démarches d'aller-vers et dans les lieux d'accueil et d'hébergement avec un rôle de médiation et de facilitation.	P2 2018
• Passer de l'hébergement en cohabitation à des unités d'habitation individuelles (CHRS, accueils de nuit, ALT). Mobiliser pour cela des crédits d'investissement pour l'humanisation des structures et se rapprocher des bailleurs sociaux pour prendre à bail de nouveaux logements.	P2 2018
• Transformer une partie des capacités des CHRS en mesures d'accompagnement « Hors les murs » en conservant l'habilitation et le financement. Rechercher des logements loués directement aux ménages accompagnés par le CHRS.	P3 2019
• Renforcer l'offre de maisons relais, qui correspond aux besoins de personnes isolées ayant souvent connu des parcours de rue et des addictions, en conformité réelle avec les textes réglementaires (circulaire du 10 décembre 2002 notamment).	P3 2019

Pilotage et acteurs

Pilote : DJSCS

Acteurs impliqués : SIAO, gestionnaires d'hébergement et de logement adapté (GHL), DEAL, bailleurs sociaux

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Nombre, contenu et fréquentation des actions de préparation à habiter.
- Nombre de places en cohabitation transformées en habitation individuelle.
- Nombre de places CHRS transformées en mesures d'accompagnement « Hors les murs ».
- Nombre de places nouvelles de maison relais.
- Nombre de travailleurs pairs recrutés par les GHL.

Indicateurs de résultats

- Augmentation du nombre de personnes accédant directement à un logement.
- Nombre d'entrées directes en IML.
- Taux de maintien dans le logement.
- Ressenti exprimé par les personnes quant à leur rétablissement (recueilli lors d'entretiens semi-directifs).

2 – Faciliter l'accès au logement des publics du Plan

Pour être logé...

Les ménages guadeloupéens ont un revenu moyen largement inférieur à celui de la France métropolitaine (le seuil de pauvreté, fixé à 60% du revenu médian, est d'environ 980 € en métropole et 590 € en Guadeloupe). Par conséquent, les ménages pauvres ont beaucoup de difficultés à accéder à la plupart des segments de l'offre de logement. Cela limite également leur mobilité résidentielle.

La proportion des LLTS (logements locatifs très sociaux) dans le parc social est trop faible. Le financement accordé sur la LBU en Guadeloupe est pourtant le plus important des DOM au m², mais la production de LLTS y est la plus faible des DOM. Le plan logement outre-mer prévoit pour la Guadeloupe un objectif de 30% de LLTS dans la programmation annuelle du locatif social. Les obligations liées à l'article 55 de la loi SRU (imposant 20% de logement social dans certaines communes) seront prochainement mises en œuvre sur le territoire. Cela permettra de développer l'offre locative sociale selon le principe de répartition de 30% de LLTS et 70% de LLS dans les programmations futures de logements. L'atteinte de ces objectifs suppose des efforts de financement et de construction. Cela constitue un prérequis à l'accès et au maintien dans le logement des personnes défavorisées.

L' AIS créée en 2016 gère aujourd'hui 20 logements. Son objectif est de parvenir à 40 logements en mandat de gestion fin 2017 et 70 mi-2018.

Face aux besoins de logement des publics du Plan, et pour traiter équitablement leurs demandes, il est urgent de mobiliser dès maintenant l'ensemble des leviers réglementaires et des dispositifs. Il s'agit de fluidifier les sorties d'hébergement mais aussi d'éviter d'y recourir pour les ménages ayant des ressources leur permettant de se loger. Pour cela, le repérage des ménages prioritaires, l'activation de dispositifs qui ne sont plus ou pas encore mis en œuvre dans le département ainsi que la remobilisation de tous les acteurs, dont bien sûr les bailleurs sociaux et privés, sont indispensables. Cela permettra d'éviter de recourir au DALO lorsque cela s'avère possible.

Cette orientation se décline en quatre fiches actions :

- 2.1 Mettre en œuvre la mission « logement » du SIAO.
- 2.2 Coordonner les attributions prioritaires.
- 2.3 Mobiliser des logements accompagnés dans le parc privé.
- 2.4 Recourir davantage au droit au logement opposable.

**2 – Faciliter l'accès au logement des publics du Plan
Fiche Action 2.1 – Mettre en œuvre la mission « logement » du SIAO**

Constats

Afin de coordonner les parcours hébergement-logement, le SIAO doit « *suivre le parcours des personnes ou familles (...), jusqu'à la stabilisation de leur situation ; contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social* » (art. 20 loi ALUR). La mission du SIAO concernant le logement, encore marginale, doit être développée pour qu'il devienne une réelle interface entre la demande exprimée par les personnes accompagnées par les associations d'accueil et d'hébergement et l'offre abordable. Cette évolution est également souhaitable pour sortir du « *chacun pour soi* » et d'une « *politique de confort* » évoqués par des acteurs.

Objectifs : effets visés

- Mieux répondre aux attentes et aux besoins des personnes concernées.
- Faciliter l'accès au logement de droit commun.
- Développer la confiance et la coopération entre les acteurs.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
<ul style="list-style-type: none"> • Décliner le règlement de fonctionnement départemental du SIAO dans des conventions bilatérales entre le SIAO et chaque opérateur pour préciser d'éventuelles spécificités. 	P2 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Coordonner les associations porteuses de mesures d'AVDL et d'IML afin d'animer des échanges de pratiques, d'élaborer des outils communs (élargis aux bailleurs sociaux), de forger des partenariats collectifs avec les bailleurs, etc. 	P2 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Construire et proposer des formations croisées entre bailleurs sociaux, associations et travailleurs sociaux des collectivités afin de professionnaliser les intervenants, de faciliter les coopérations et de combattre les représentations. 	P2 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Proposer des ménages prioritaires au relogement par le biais des contingents, en particulier celui de l'Etat, dès que le logiciel Syplo sera accessible au SIAO. 	P1 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Formaliser ces évolutions attendues dans le cadre d'un CPOM avec la DJSCS à échéance de la convention actuelle (2016-2018). 	P3 2019

Pilotage et acteurs

Pilote : DJSCS

Acteurs impliqués : SIAO, gestionnaires d'hébergement et de logement adapté, DEAL, bailleurs sociaux et privés, travailleurs sociaux des collectivités

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Rédaction et diffusion du règlement de fonctionnement du SIAO.
- Nombre de conventions bilatérales signées.
- Actions d'échanges de pratiques et formations mises en place.
- Nombre de logements réservés confiés au SIAO.

Indicateurs de résultats

- Nombre de personnes logées par le biais du SIAO.

**2 – Faciliter l'accès au logement des publics du Plan
Fiche Action 2.2 – Coordonner les attributions prioritaires**

Constats

La réforme de la demande et des attributions (art. 97 loi ALUR) donne un nouveau cadre à la gestion de ces questions, impliquant largement les EPCI. En Guadeloupe, la montée en charge des intercommunalités est en cours, et les premiers PLH sont en phase de finalisation. Pour fluidifier le dispositif d'hébergement, il faut donc activer les leviers existants dans l'attente des évolutions attendues. Les logements sociaux sont réservés par les financeurs ayant contribué à leur construction : il faut faire appel à ces contingents réservés pour reloger les personnes sortant d'hébergement, ou celles qui pourraient éviter d'y entrer.

Objectifs : effets visés

- Activer les leviers existants pour faciliter l'accès au logement social.
- Mettre en relation la demande et l'offre.
- Améliorer la mixité sociale.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
• S'assurer que toute personne hébergée ou en logement adapté dépose et actualise une demande de logement social.	P1 2017
• Faire appel aux contingents réservés pour reloger les ménages. Etudier leur mutualisation pleine ou partielle.	P1 2017
• Déployer le logiciel Syplo. Finaliser l'identification du contingent du Préfet (20%).	P1 2017
• Evaluer les indicateurs pertinents dans les conventions d'utilité sociale des bailleurs sociaux et les reconduire, sous réserve de la simplification prévue pour les CUS de deuxième génération.	P2 2017
• Utiliser les 25% du contingent d'Action Logement qui doivent être remis au Préfet pour le logement des ménages prioritaires DALO pour du « pré-DALO ».	P1 2018
• Renégocier avec les bailleurs sociaux (BS) un accord collectif départemental en attendant les accords collectifs intercommunaux qui pourraient lui succéder. Utiliser l'élaboration de l'ACD pour relancer des actions collectives entre hébergeurs et BS.	P1 2018
• Appliquer les dispositions de la loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017 permettant d'ajuster le montant des loyers aux revenus des ménages. Travailler collectivement à la mise en œuvre des autres mesures d'application immédiate ou au rythme des futurs décrets d'application.	P2 2018 et années suivantes

Pilotage et acteurs

Pilotes : DEAL et DJSCS

Acteurs impliqués : Conseil départemental, SIAO, réservataires, CCAS ou services Logement des communes, ARMOS et bailleurs sociaux

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Mobilisation effective des contingents.
- Reconduction des indicateurs dans les conventions d'utilité sociale.
- Signature de l'accord collectif départemental.

Indicateurs de résultats

- Augmentation du nombre de ménages logés par l'activation de chacun de ces leviers.

2 – Faciliter l'accès au logement des publics du Plan
Fiche Action 2.3 – Mobiliser des logements accompagnés dans le parc privé

Constats

Le parc social est fortement sollicité et ne peut répondre à l'ensemble des demandes. Le parc privé correspond mieux, par la localisation et la typologie des logements qu'il propose, à certains segments de population, notamment les personnes isolées et les jeunes, qui souhaitent de petits logements proches des services. La captation dans le parc privé nécessite un savoir-faire professionnel, qui se développe progressivement, une attention au niveau de loyer et des charges, et une évaluation de l'état des logements pour ne pas reloger des personnes en difficulté dans des logements de mauvaise qualité ou trop onéreux. La création récente de l'AIS, le développement de l'IML ou d'expérimentations supposent que le nombre de logements privés captés augmente.

Objectifs : effets visés

- Faciliter l'accès à un logement digne de droit commun.
- Professionnaliser les opérateurs.
- Développer la coopération entre les acteurs.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
• Axer prioritairement l'IML sur le parc privé, conformément aux objectifs nationaux.	P2 2017
• Mutualiser dans le cadre du SIAO la prospection et la captation pour mobiliser tous les logements (97) pour lesquels les 7 opérateurs sont actuellement conventionnés en IML. Elargir cette mutualisation à d'autres partenaires s'ils le souhaitent : AIS, hébergeurs, services sociaux...	P2 2017
• Informer les bailleurs privés et les notaires sur les mesures d'incitation fiscale à la location. Confier cette information à l'ADIL.	P2 2017
• Demander au SIAO de mettre en place des formations et des échanges de pratiques à destination des opérateurs.	P2 2018
• Utiliser le bail direct avec accompagnement en complément des baux glissants. S'appuyer pour cela sur l'évaluation des expérimentations récentes.	P2 2018
• Faire glisser les baux glissants afin de prononcer des fins de mesure et de faire entrer de nouveaux ménages dans la file active de l'IML. Lever les obstacles au glissement du bail en utilisant des outils d'objectivation de la capacité à habiter.	P2 2018
• Sensibiliser les communes à la mobilisation du parc privé vacant dans la perspective de revitaliser les centres bourgs. Relayer l'information aux notaires.	P3 2019

Pilotage et acteurs

Pilotes : DJSCS et DEAL

Acteurs impliqués : ADIL, SIAO, gestionnaires d'hébergement et de logement adapté, porteurs d'IML, AIS, bailleurs privés, communes.

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Montée en charge de l'AIS et déploiement complet de l'IML.
- Formations et actions collectives destinées aux opérateurs.

Indicateurs de résultats

- Augmentation du nombre de ménages logés dans le parc privé.
- Mutualisation effective de la prospection et de la captation.

2 – Faciliter l'accès au logement des publics du Plan
Fiche Action 2.4 – Recourir davantage au droit au logement opposable

Constats

Le département de Guadeloupe a l'un des plus faibles taux de recours au DALO (et le plus faible des DOM) : 18 en 2014. Pourtant, la demande de logement social est élevée (plus de 10 000 demandeurs), et en 2012, 1 724 demandes de logement relevaient potentiellement du DALO. Si le DALO demeure le dernier recours faute d'autres modes d'accès au logement, il doit être remis en lumière compte tenu de la situation du département. Pour les publics du Plan, il s'agit d'un levier non négligeable d'activation des droits.

Objectifs : effets visés

- Informer, sensibiliser et former les acteurs susceptibles de recourir au DALO.
- Faciliter l'accès à un logement de droit commun.
- Eviter les parcours par défaut, en hébergement notamment.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
<ul style="list-style-type: none"> • Informer les services sociaux et les structures d'accueil et d'hébergement sur les dispositions de la loi DALO. Former les travailleurs sociaux à l'accompagnement des personnes dans leurs démarches liées au DALO. 	P1 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Examiner les modalités de la montée en charge avec la commission de médiation. Préciser les conditions de recevabilité des dossiers. 	P2 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Accompagner les demandeurs dans la constitution de leur dossier. Utiliser cette démarche pour travailler avec les ménages sur la réalité du marché du logement, les droits et devoirs des locataires, les besoins d'accompagnement dans le logement... 	P1 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Mettre le logiciel Syplo à disposition du SIAO (et, à plus long terme, le déployer auprès d'autres utilisateurs : CHRS, CCAS, bailleurs sociaux...). 	P2 2018 et 2019

Pilotage et acteurs

Pilote : DJSCS

Acteurs impliqués : DEAL, commission de médiation, SIAO, gestionnaires d'hébergement et de logement adapté, services sociaux

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Nombre et contenu des actions d'information et de formation.
- Nombre de travailleurs sociaux formés.

Indicateurs de résultats

- Augmentation du nombre de dossiers DALO déposés à la commission de médiation.
- Nombre de ménages reconnus « prioritaire et urgent ».
- Nombre de ménages accédant effectivement au logement suite à un recours DALO.

3 – Accompagner les ménages dans un habitat de qualité

Quand on est logé...

Pour l'accès comme pour le maintien, le Plan retient pour orientation l'accompagnement directement dans le logement ou le futur logement pris à bail en nom propre, afin de stabiliser la vie dans ce « chez-soi » et permettre que s'y engage une démarche de (ré)insertion sociale et professionnelle. Cet accompagnement concerne donc prioritairement les personnes et familles fragiles dans plusieurs cas de figure : accès direct au logement, sortie d'hébergement ou de logement accompagné, situations d'impayés et risques d'expulsion locative, habitat indigne...

L'accompagnement sollicité par les bailleurs sociaux est jusqu'à présent fortement concentré sur le maintien dans le logement. Un rééquilibrage des efforts pour permettre l'accès dans de bonnes conditions est souhaitable.

Afin de rendre cet accompagnement efficace et d'obtenir des résultats pérennes, plusieurs efforts organisationnels sont nécessaires : interconnaissance des acteurs, coopération, coordination des interventions, anticipation des situations à risque, abandon de la logique de guichet, adoption d'une attitude proactive... En outre, cela suppose de reconnaître les attentes et les potentiels des personnes accompagnées, plutôt que de ne vouloir répondre qu'à leurs besoins, et de bâtir une relation de confiance facilitant leur adhésion.

Cette orientation se décline en trois fiches actions :

- 3.1 Accompagner l'accès et le maintien dans le logement.
- 3.2 Prévenir et traiter les expulsions locatives.
- 3.3 Lutter contre l'habitat indigne et la précarité énergétique.

3 – Accompagner les ménages dans un habitat de qualité

Fiche Action 3.1 – Accompagner l'accès et le maintien dans le logement

Constats

Pour les bailleurs, principalement soucieux de la bonne occupation du logement, les enjeux de l'accompagnement sont de deux natures : éviter les impayés de loyer, et s'assurer de comportements qui ne dérangent pas l'environnement et ne dégradent pas les logements. Pour les travailleurs sociaux qui les accompagnent, il s'agit également de faire en sorte que les ménages se sentent suffisamment autonomes et responsables pour vivre sans étayage socio-éducatif. Des mesures d'accompagnement sont financées par le Conseil départemental (au titre du FSL, dont le nouveau règlement intérieur a été adopté en 2015) et par l'Etat (AVDL, dont le référentiel publié par la Dihal pourrait être rediffusé aux acteurs). Elles sont complétées par diverses expérimentations mises en œuvre pour des publics spécifiques (accédants aux LLTS, ménages logés par l' AIS, personnes âgées...). L'IML et l'accompagnement « Hors les murs » proposent également des formes d'accompagnement plus ou moins intensif. Une connaissance partagée des pratiques, des résultats et des besoins complémentaires doit être recherchée pour amplifier l'accès au logement, et donner une information fiable aux partenaires, en particulier aux bailleurs pour leur sécurisation, et au SIAO afin qu'il oriente vers le dispositif adapté.

Objectifs : effets visés

- Stabiliser la vie dans le « chez soi ».
- Rechercher l'adhésion et l'implication des ménages.
- Mobiliser les mesures d'accompagnement les mieux adaptées aux situations des ménages.
- Poursuivre la professionnalisation des accompagnateurs.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
<ul style="list-style-type: none"> • Adapter la durée et l'intensité des mesures ASLL. Tester des mesures « ASLL spécifiques », plus longues et de contenu renforcé, auprès de ménages en grandes difficultés pour consolider les acquisitions et éviter les retours ultérieurs au dispositif. Veiller au bon équilibre entre les mesures d'accès et de maintien. 	P1 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Finaliser et diffuser la charte de l'ASLL auprès des partenaires concernés. 	P2 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Relancer la convention AVDL – bailleurs sociaux. L'utiliser comme base de coopération entre l'ARMOS et le SIAO. 	P2 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Suivre l'expérimentation en direction de locataires ayant des troubles psychiques menée par l'AGLS. Etudier les possibilités de reconduction et d'extension, ainsi que la pertinence d'adjoindre un accompagnement psychologique à l'accompagnement social dans le cadre du FSL. 	P2 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Expérimenter l'accompagnement « Hors les murs », en s'appuyant sur l'expérience et le savoir-faire des personnels intervenant au domicile des ménages dans le cadre de l'ASLL ou de l'AVDL. 	P2 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Combiner interventions collectives et accompagnement individuel. 	P3 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre les groupes d'analyse de la pratique proposés en inter-organismes par le SIAO aux cadres associatifs d'une part, et aux non-cadres d'autre part, pour ancrer des démarches collectives. 	P2 2018 et années suivantes

Pilotage et acteurs

Pilotes : Conseil départemental et DJSCS

Acteurs impliqués : DEAL, service social départemental, ARS, SIAO, AGLS et autres associations conventionnées au titre de l'ASLL, gestionnaires d'hébergement et de logement adapté, porteurs d'AVDL, ARMOS, bailleurs sociaux et privés, Action Logement.

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Diversité des mesures ASLL, équilibre entre mesures accès et maintien.
- Diffusion de la charte de l'ASLL.
- Relance de la convention AVDL – bailleurs.
- Expérimentation d'un accompagnement psychologique.
- Expérimentation de l'accompagnement « Hors les murs ».
- Nombre et contenu des actions collectives.

Indicateurs de résultats

- Variation du taux d'impayés.
- Diminution du nombre de procédures d'expulsion.
- Ressenti des ménages quant à leur stabilité dans leur logement.

3 – Accompagner les ménages dans un habitat de qualité
Fiche Action 3.2 – Prévenir et traiter les expulsions locatives

Constats

La prévention des expulsions locatives est un sujet complexe qui, s’il est bien maîtrisé du point de vue juridique et technique par les acteurs, permet de récupérer la situation de tous les ménages de bonne foi qui signalent leurs difficultés, quel que soit le stade de la procédure. Les réponses sont néanmoins beaucoup plus aisées à mettre en œuvre lorsque l’impayé est signalé dès sa constitution. La CCAPEX de Guadeloupe est en cours de résorption d’un stock important de dossiers, dont certains sont très lourds et mobilisent fortement les partenaires qui s’engagent dans ce travail. L’enjeu du Plan est double : parvenir à agir en flux dans le traitement des dossiers, et affiner la connaissance des problématiques qui amènent en CCAPEX afin de mieux traiter ces difficultés en amont.

Objectifs : effets visés

- Signaler les impayés le plus en amont possible.
- Diminuer le nombre d’expulsions locatives.
- Mieux comprendre les attitudes et les comportements des ménages afin de les responsabiliser quant au paiement des loyers.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
• Déployer l’application Exploc permettant de suivre la file active des dossiers et de réaliser le bilan annuel de la CCAPEX.	P1 2017
• Demander aux bailleurs sociaux de déclencher en interne les dispositifs de suivi pour résoudre les situations avant de solliciter la CCAPEX et se doter des moyens nécessaires pour une gestion réactive des impayés dont la proportion augmente chez les nouveaux entrants.	P1 2017
• Constituer un groupe de travail des acteurs du Plan pour réfléchir aux évolutions sociétales et culturelles qui conduisent à un taux important de non-paiement des loyers par les locataires.	P2 2017
• Rédiger la charte de prévention des expulsions en s’appuyant sur le règlement intérieur de la CCAPEX. La faire approuver par le comité responsable du Plan et en évaluer chaque année l’application devant ce comité et devant la CCAPEX.	P2 2017 et années suivantes
• Engager tous les partenaires concernés, dont les bailleurs et les CCAS, à siéger en CCAPEX pour apporter leur expertise sur l’examen des situations.	P2 2017
• Poursuivre les formations dispensées par l’ADIL aux travailleurs sociaux et les étendre à l’ensemble des partenaires concernées.	P2 2017 et 2018
• Améliorer la réalisation des diagnostics dès les premiers impayés et le suivi des enquêtes demandées aux services sociaux du département et des communes. En utiliser les résultats dans les avis formulés par la CCAPEX.	P2 2018 et années suivantes
• Suivre l’évolution des sollicitations faites au FSL pour le maintien dans le logement afin d’ajuster les modalités d’octroi de ces aides si nécessaire.	P2 2018
• Utiliser l’IML ou le CHRS Hors les murs pour maintenir des ménages dans les lieux avec un accompagnement renforcé, voire un transfert temporaire du bail en attente du rétablissement de la situation.	P3 2019
• Faciliter les mutations chez les bailleurs lorsque les ménages signalent des changements de composition familiale ou des baisses de revenus, afin de ne pas en arriver aux impayés.	P3 2019
• Expérimenter des « temps d’accueil » lors de l’entrée dans le logement pour réexpliquer in situ les droits et devoirs des locataires.	P3 2019

Pilotage et acteurs

Pilotes : DJSCS et Conseil départemental

Acteurs impliqués : DEAL, animateurs et membres de la CCAPEX, ADIL, porteurs de mesures ASLL et AVDL, AGLS, ARMOS, bailleurs sociaux et privés, services sociaux des collectivités, CCAS

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Evolutions constatées dans le bilan annuel de la CCAPEX.
- Effectivité des actions prévues.

Indicateurs de résultats

- Diminution du taux d'impayés.
- Diminution du nombre de procédures d'expulsion.

3 – Accompagner les ménages dans un habitat de qualité
Fiche Action 3.3 – Lutter contre l’habitat indigne et la précarité énergétique

Constats

La Guadeloupe compte environ 30 000 logements indignes dont 11 000 insalubres. La lutte contre l’habitat indigne et la précarité énergétique font l’objet de documents spécifiques de programmation (ces deux domaines font notamment partie des orientations et des principes directeurs du PLOM). Leur articulation avec le PDALHPD doit se faire autour de l’accompagnement des situations résiduelles de ménages qui ne savent pas toujours estimer l’état de leur logement, ne trouvent pas toutes les réponses dans les dispositifs de LHI, et s’adressent aux travailleurs sociaux de droit commun ou aux associations pour des demandes d’information ou d’accompagnement.

Objectifs : effets visés

- Accompagner les ménages depuis le diagnostic jusqu’au relogement, en fonction de leur situation.
- Sortir durablement de l’indignité et de la précarité énergétique.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
• Coordonner les informations et les signalements de logements indécents ou insalubres effectués auprès de divers acteurs. Remonter systématiquement les informations sur les logements concernés afin de renforcer les actions du PDLHI et sa mission d’observation.	P1 2017
• Activer le lien entre insalubrité et DALO pour pénaliser le moins possible les ménages et leur permettre de quitter un logement insalubre pour un habitat durable de meilleure qualité.	P1 2017
• Former les acteurs aux notions juridiques de la LHI, afin qu’ils soient en mesure de signaler des logements et d’orienter les ménages vers les démarches à effectuer.	P2 2017
• Diffuser le vade-mecum « Lutter contre l’habitat indigne et informel dans les départements d’outre-mer » publié par l’ANIL et la DIHAL.	P2 2017
• Mobiliser l’accompagnement des ménages en finançant des actions de type MOUS. Prendre exemple sur les opérations de RU : implication de la commune, cellule relogement, mission inter bailleurs pour pouvoir mixer les populations.	P1 2018
• Privilégier les interventions groupées de type OPAH ou PIG thématique sur les réponses en diffus afin de maîtriser la dépense, coordonner les décisions et mesurer les résultats.	P1 2018
• Articuler maîtrise d’ouvrage d’insertion, ingénierie et MOUS dans un projet global.	P2 2018
• Informer largement le public sur la précarité énergétique. Organiser des actions collectives « ludiques » pour former les ménages aux économies d’énergie. Déployer également ces actions en CHRS dans le cadre de la préparation à l’accès au logement.	P2 2018
• Veiller à l’application effective des mesures de sensibilisation des ménages à la consommation d’énergie dans le cadre de la convention passée entre le Conseil départemental et EDF sur la couverture des impayés de factures d’électricité.	P2 2018
• Intégrer les copropriétés fragiles dans les signalements du parc privé potentiellement indigne et dans les objectifs des PLH.	P3 2019
• Pérenniser les dispositifs de cofinancement des aides (DPAH, ANAH...). Rechercher pour cela des moyens de type prêts bonifiés et garantie d’Action Logement.	P3 2019

Pilotage et acteurs

Pilote : DEAL et Conseil départemental

Acteurs impliqués : DJSCS, ADIL, ANAH, collectivités, bailleurs, gestionnaires d'hébergement et de logement adapté, Action Logement, Karukéra Logement, SYMEG, CAUE

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Montée en charge de l'observatoire des logements indignes.
- Nombre et contenu des actions d'information et de formation destinées aux professionnels.
- Nombre et contenu des actions de sensibilisation destinées aux publics.
- Nombre et localisation des MOUS « insalubrité ».
- Programmation effective d'opérations groupées (OPAH, PIG).
- Financements obtenus pour réaliser les opérations et accompagner les ménages.

Indicateurs de résultats

- Nombre de ménages sortis durablement de l'habitat indigne.
- Nombre de ménages sortis durablement de la précarité énergétique.
- Nombre de ménages en habitat insalubre reconnus « prioritaire et urgent » au titre du DALO.

4 – Renforcer le pilotage et l’animation du Plan

« Le plan départemental est élaboré et mis en œuvre par l’État et le département. Ils constituent à cette fin un comité responsable du plan, coprésidé par le représentant de l’État dans le département et le président du conseil général, qui en nomment conjointement les membres. » (Art. 34 loi Alur). Ces membres peuvent être des représentants des communes ou de leurs groupements ; l’union départementale des CCAS ; l’ADIL ; les associations intervenant dans l’accueil, l’hébergement, l’intermédiation locative, le logement accompagné ; la CAF et les autres organismes et services sociaux ; les bailleurs sociaux et les bailleurs privés...

Le PDALHPD de Guadeloupe est recentré sur les actions en direction des personnes plutôt que sur le foncier, la production ou la rénovation de logements, qui sont déjà abordés par d’autres documents de programmation : schéma d’aménagement régional (SAR), plan logement outre-mer (PLOM), programmes locaux de l’habitat (PLH), plans locaux d’urbanisme (PLU), plans départemental ou intercommunaux de lutte contre l’habitat indigne (PDLHI et PILHI), protocole de rénovation urbaine (PRU)...

Les pilotes doivent donc tenir compte des évolutions institutionnelles (montée des compétences des établissements publics de coopération intercommunale, notamment), ainsi que du développement et de la structuration des réponses et dispositifs ces dernières années. Des synergies seront également à rechercher pour favoriser la mixité sociale prévue par la loi Egalité et Citoyenneté du 27 janvier 2017.

Enfin, la connaissance fine des besoins et des attentes des personnes concernées par le Plan, ainsi que des réponses qui y sont – ou non – apportées, permettrait de mieux cibler les actions sur les publics prioritaires afin qu’ils accèdent le plus rapidement possible au droit commun.

Cette orientation se décline en trois fiches actions :

- 4.1 Définir un cadre adapté à la réalité du territoire.
- 4.2 Mobiliser les acteurs locaux pour une bonne prise en compte des publics du Plan.
- 4.3 Poursuivre l’observation partagée des besoins et des réponses.

4 – Renforcer le pilotage et l’animation du Plan
Fiche Action 4.1 – Définir un cadre adapté à la réalité du territoire

Constats

En Guadeloupe, les instances prévues pour suivre les Plans précédents (comité directeur et comité technique, devenu équipe restreinte) se sont peu réunies. L’animation n’a pas été assez soutenue pour mobiliser les acteurs, en raison du manque de disponibilités des membres du comité technique. Le copilotage par l’État et le département doit pouvoir s’appuyer sur des partenaires opérationnels, s’impliquant activement dans la mise en œuvre des actions projetées. Or, les mêmes acteurs sont mobilisés sur toutes les politiques publiques du logement et de l’hébergement.

Par ailleurs, afin que la programmation soit déclinée dans les objectifs spécifiques des acteurs et facilite l’appropriation du Plan, les réalisations concrètes seraient à privilégier. La durée (six ans) du Plan est longue et rend difficile les projections. Elle pourrait être découpée en deux phases : 2017-2019 et 2020-2022, séparées par une évaluation à mi-parcours qui modifierait si nécessaire la programmation envisagée.

Objectifs : effets visés

- Adopter un modèle efficace de gouvernance et d’animation du Plan.
- Rationnaliser l’investissement des acteurs pour tenir compte de leurs possibilités et de leurs contraintes.
- Améliorer la cohérence des lieux de réflexion, de décision et de programmation.
- Fluidifier et raccourcir les délais de prise de décision.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
• Constituer deux instances : le comité responsable du Plan (CRP) et l’équipe projet restreinte. Etudier la pertinence d’élargir l’équipe projet. Définir les compétences et les missions de chaque niveau.	P1 2017
• Déléguer le suivi et l’animation du Plan à un organisme ou service compétent et reconnu comme légitime par les acteurs, en lien avec l’équipe restreinte. Prévoir un budget pour cela (de l’ordre de 25 000 € par an pour un mi-temps chargé et les frais induits).	P1 2017
• Réunir deux fois par an le CRP pour faire le point sur les avancées et les difficultés et répondre aux exigences règlementaires (remontées d’informations, examen du rapport d’activité du FSL, évaluation annuelle de la charte de prévention des expulsions...).	P1 2017 et années suivantes
• Faire une revue des instances stratégiques (CDHH, comité directeur du FSL...) et des instances opérationnelles (Comed DALO, CCAPEX, CPO du SIAO...). Rechercher les moyens de les unifier et de les simplifier, en regroupant des thématiques.	P2 2018
• Définir le rôle de chacune des instances retenues et leur composition.	P2 2018
• Définir un pilote opérationnel pour chaque instance retenue, responsable en amont de la construction des ordres du jour, des invitations aux partenaires, de la rédaction et de la diffusion des comptes rendus, du suivi des actions programmées...	P2 2018
• Réunir l’ensemble des acteurs à mi-parcours pour évaluer collectivement la mise en œuvre du Plan.	P2 2019

Pilotage et acteurs

Pilote : Préfet et Président du Conseil départemental

Acteurs impliqués : membres du CRP, équipe projet, organisme assurant l’animation, partenaires des actions du Plan

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Fréquence de réunion des instances du Plan.
- Implication des acteurs dans les instances et les actions ;

Indicateurs de résultats

- Nombre d'instances stratégiques et de commissions opérationnelles restant après unification.
- Résultats de l'évaluation annuelle et de l'évaluation à mi-parcours : pourcentage d'actions mises en œuvre, degré de satisfaction des acteurs.

4 – Renforcer le pilotage et l’animation du Plan
Fiche Action 4.2 – Mobiliser les acteurs locaux
pour une bonne prise en compte des publics du Plan

Constats

Le comité responsable du Plan « peut confier pour partie (la mise en œuvre) à des instances locales, en tenant compte du périmètre des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d’habitat. » (art. 34 loi Alur)., Le rapprochement avec les EPCI permettrait, dans un premier temps, de mieux cibler les actions du Plan.

Le PLH de Cap Excellence est en instance de validation et celui de l’agglo Nord Grande Terre est en début d’élaboration. Le PILHI des communautés d’agglomération de Cap Excellence, du Nord Grande Terre et du Grand Sud Caraïbes sont en cours d’élaboration. Dans un deuxième temps, après que les EPCI auront élaboré leur PLH et leur PILHI et installé les CIL, le comité responsable du Plan pourra développer la coopération avec eux, voire déléguer une mise en œuvre territorialisée du Plan.

Objectifs : effets visés

- Mieux intégrer les diversités territoriales dans la conduite des actions.
- Rechercher des synergies entre politiques de différents niveaux.
- Assurer la cohérence entre les PLH et le PDALHPD.
- Réaliser des gains en organisation.
- Mutualiser des actions et des moyens.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
• Sensibiliser les acteurs institutionnels et associatifs locaux aux orientations et aux actions du Plan.	P2 2018
• Affiner la connaissance des besoins et des réponses à l’échelle intercommunale (diagnostics territoriaux de l’Insee...).	P2 2018
• Définir l’accord collectif au niveau des intercommunalités.	P3 2019
• Etudier la pertinence de décentraliser des dispositifs et des commissions (CPO du SIAO, CCAPEX...) au niveau des intercommunalités.	P3 2019

Pilotage et acteurs

Pilote : Comité responsable du Pan

Acteurs impliqués : membres du CRP

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Nombre et nature des actions d’information et de sensibilisation menées.
- Mise en œuvre de l’accord collectif intercommunal.

Indicateurs de résultats

- Mutualisations effectives et gains générés.
- Prise en compte des publics du Plan dans le contenu des PLH.

4 – Renforcer le pilotage et l’animation du Plan
Fiche Action 4.3 – Poursuivre l’observation partagée des besoins et des réponses

Constats

« Le comité responsable du plan dispose de tous les éléments d'information relatifs aux demandes enregistrées dans le système national d'enregistrement (...). Les autorités publiques compétentes et les organismes payeurs des aides personnelles au logement transmettent au comité responsable du plan les mesures de police arrêtées et les constats de non-décence effectués ainsi que l'identification des logements, installations et locaux repérés comme indignes et non décents. Le comité responsable du plan met en place un observatoire des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, des logements considérés comme non décents (...) ainsi que des terrains supportant un habitat informel et des secteurs d'habitat informel (...). Le président du conseil général présente annuellement au comité responsable du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées le bilan d'activité du fonds de solidarité pour le logement ainsi que la contribution des services sociaux du conseil général à l'accompagnement social lié au logement, aux enquêtes sociales et aux diagnostics sociaux » (art. 34 loi Alur).

Concernant le suivi des demandes de logement et d’hébergement, les outils existent, malgré des imperfections. Les remontées d’information attendues en matière de lutte contre l’habitat indigne supposent que l’observatoire soit opérationnel (pour mémoire, le choix fait est de s’appuyer sur les PILHI pour alimenter l’observatoire départemental).

Objectifs : effets visés

- Mieux intégrer les diversités territoriales et les évolutions socio-économiques dans la programmation et la conduite des actions.
- Rechercher des synergies entre politiques de différents niveaux.
- Assurer la cohérence entre les PLH et le PDALHPD.

Actions à mettre en œuvre et moyens nécessaires	Priorité
<ul style="list-style-type: none"> • Définir les indicateurs nécessaires au comité responsable du Plan pour analyser les évolutions de la demande, l’adaptation des dispositifs à un public et leurs résultats (SI SIAO, suivi des contingents, suivi du Syplo, du FSL, de la CCAPEX, etc.). 	P1 2017
<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser le SNE pour orienter le développement de l’offre vers la demande la moins facile à satisfaire (situation géographique de l’offre, typologie des logements, loyers de sortie des opérations neuves rapportés aux taux d’effort des ménages à faibles ressources, etc.). 	P2 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Réaliser une exploitation partagée des études et des données recueillies par les partenaires centraux du Plan, notamment pour l’élaboration des documents de programmation (PLH, PILHI...). 	P2 2018
<ul style="list-style-type: none"> • Informer le CRP des porter à connaissance de l’État dans le cadre des PLH. 	P3 2019

Pilotage et acteurs

Pilote : Comité responsable du Plan

Acteurs impliqués : membres du CRP, FSL, PDLHI

Evaluation

Indicateurs de mise en œuvre

- Indicateurs définis par le CRP pour suivre les évolutions.

Indicateurs de résultats

- Incidences sur la programmation et la réalisation des actions du Plan.

Annexe 1 – Liste des personnes ayant participé à l'élaboration du PDALHPD

Nom	Prénom	Fonction	Organisme
CORENTHIN	Claire	Directrice adjointe	CAF
ALPHONSE	Viviane	Secrétariat PDLHI	DEAL
ALY	Marie-Michelle	Assistante sociale stagiaire	Secours Catholique
APPOLLINAIRE	Jean-Pierre	Directeur du patrimoine	SEMSAMAR
ARSTAND	Marie-Laure	Assistante sociale CHS	Cap Avenir
AUGUSTIN	Alexandra	Auditrice	OFII
BALIN-BAHIJIA	Martina	CESF	CIDFF
BARNABOT	Céline	Educatrice spécialisée	Animobile du Nord
BLEMAND	Amélie	Assistante sociale	CCAS du Gosier
BOULON-LOUIS	Marie-Noëlle	Responsable CCAPEX	DJSCS
BOUYER	Francis	Sous-préfet délégué	Préfecture
BREUDENT	Alain	Responsable pôle Habitat	Conseil Départemental
CALMEL	Jean-Marc	Directeur général	ACCORS
CARUSO	Stéphanie	Resp. AIS et Habitat Logt	ACCORS
CASTELNOT	Gaël	Habitant Maison Relais	ACCORS
CHRISTINE	Annick	Secrétaire CCAPEX	DJSCS
CLOTAIRE	Erika	CESF	AGLS
COGNON	Emile	Resp. des établissements	Croix-Rouge
COMBE	Christine	Conseiller juriste	ADIL
COUCHY	Johan	Personne accueillie	Maison St Vincent de Paul
COURTA	Jessica	CESF	Cap Avenir
CROIX	Reine	Bénévole Epicerie sociales	Secours Catholique
CROTET	Virginie	Responsable	APAPED
DAURIAC	Gilles	Président du directoire	SIKOA
DESHOMMES	Jean-Philippe	Personne accueillie	Maison St Vincent de Paul
DIBADY-THEZENAS	Georgette	Déléguée	Secours Catholique
DIOLOGENT	Elodie	Travailleur social	CIDFF
DUBLIN	Bernadine	Assistante sociale	Maison St Vincent de Paul
DORCE	Mireille	Directrice de des actions et politique sociale	Cap Excellence
EGARNES	Catherine	Directrice CHRS Jeunes	ACCORS
FAIDER-CORNELIE	Claudette	Secrétariat COMED	DJSCS
FARO	Relly	Bénévole	Secours Catholique
GALANTINE	Louis	Vice-président	Conseil Départemental
GAMIETTE	Yolande	Cadre socio-éducatif	Retraitée
GARRIL	Gabriel	Personne accueillie	Maison St Vincent de Paul
GOMBAULT	Céline	Chef de service du CHRS	Cap Avenir
GONFIER	Gladys	Référente Asile	OFII
GRIENCHE	Gauthier	Chef de service Habitat bâtiment durable	DEAL
HENRY	Isabelle	Assistante sociale	CHBT
JAMES	Lydie	Présidente	CIDFF
JEAN-FRANCOIS	Béatrice	Chef de service	Acajou Alternatives
JOLY	Dominique	Directeur général	SPHLM
JUSTINE	Sandra	Directrice de l'aménagement	EPCI Grand Sud Caraïbe
KANDASSAMY	Lydie	Travailleur social	Cap Avenir
KAWAMURA	Sabine	Cheffe du pôle Habitat	DEAL

KUTA	Sébastien	Chargé d'étude	DEAL
LASKARI	Katty	Directrice	CIDFF
LAUPEN	Carolina	Monitrice éducatrice	Acajou Alternatives
LAUTRIC	Sabine	Directrice	SIAO
LAWSON-BODY	Marie-Aimée	Responsable du pôle développement social et insertion	Conseil Départemental
LE NAOUR	Marie-Christine	Cheffe de pôle cohésion sociale	DJSCS
LOUIS	Marie-Claude	Conseiller juriste	ADIL
LOUISON	Christian	Directeur du patrimoine	SIG
LUDGER-ZENON	Marie-Line	Directrice administrative	Maison St Vincent de Paul
MEDALLI	Franck	AMP Maison Relais	ACCORS
MERCAN	Fred	Chef de service CHRS stabilisation	Cap Avenir
MIATH	Denise	Responsable d'unité	DJSCS
MICHINAUD	Mylène	Responsable service environnement	EPCI Grand Sud Caraïbe
MONDIRI	Maeva	Psychologue	Cap Avenir
MONROSE	Alyssa	CESF	Acajou Alternatives
NATHOU	Sandrine	CESF	AGLS
NORMANCHON	Bernard	Personne accueillie	Maison St Vincent de Paul
NOUREL	Béatrice	Agent de médiation	Maison St Vincent de Paul
PARFAIT	Jean-Pierre	Chargé de mission habitat et des opérations de maîtrise d'ouvrage	EPCI Nord Grande Terre
PASSE-COUTRIN	Viviane	Animatrice	Secours Catholique
PERRINE	Guilaine	Chargée du suivi FSL	Conseil Départemental
PESTON-COMMINGES	Sylvie	Travailleur social	Cap Avenir
PIES	Marie-Michelle	Assistante sociale	CCAS du Gosier
PIRBAKAS	Patrick	Animateur de réseau	Secours Catholique
POUGEOL-LEON	Martine	Directrice	ADIL
QUIABA	Rudy	Personne accueillie	Maison St Vincent de Paul
RAVIER	Delphine	Secrétaire générale	ARMOS
ROUIN	Isabelle	Directrice générale	Maison St Vincent de Paul
OUSSAS	Lynda	Monitrice éducatrice	Cap Avenir
SAGET	Mylène	Directrice adjointe AHI	Acajou Alternatives
SAINT-AURET	Viviane	Chef de service construction-habitat	Conseil Départemental
SAINTE-LUCE	Maguy	Agent	DJSCS
SIMPHOR	Louissette	Travailleur social	Cap Avenir
TANCE	Carole	Animatrice bénévole	Secours Catholique
THEODORE	Yannick	Agent de médiation	Maison St Vincent de Paul
THEVENON	Jean-Luc	Directeur adjoint	DJSCS
TICHY	Juliette	Bénévole Equipe locale	Secours Catholique
TIROLIEN	Marie-France	Directrice	AGLS
TORRENT	Jacques	Coordinateur des services	Acajou Alternatives
TREIL	Josépha	Service Accpt social et FSL	Conseil Départemental
VALA	Laurry	CESF stagiaire	AGLS
VALERIUS	Francesca	Assistante sociale	PASS du CHBT
VALSAINT	Sandra	Resp. Logt accompagné	ACCORS
VIRAPIN-MONFRET	Marie-Line	Resp. Mission jeunesse et culture	Conseil Départemental

Annexe 2 – Glossaire

ACCORS	Accompagnement Orientation et Réinsertion Sociale
ACD	Accord Collectif Départemental
ADIL	Agence Départementale d'Information sur le Logement
AGLS	Association Guadeloupéenne Logement Social
AHI	Dispositif d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion
AIS	Agence Immobilière Sociale
AL	Allocation Logement
ALT	Aide au logement temporaire
ALUR	Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
AMP	Aide Médico-Psychologique
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANESM	Agence Nationale de l'Évaluation sociale et Médico-sociale
ANIL	Agence Nationale d'Information sur le Logement
ANSA	Agence Nouvelle des Solidarités Actives
APAPED	Association pour la Prévention et l'Accompagnement des Publics en Difficultés
ARMOS	Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux
ARS	Agence Régionale de Santé
AS	Assistant(e) de Service Social
ASE	Aide Sociale à l'Enfance
ASLL	Accompagnement Social Lié au Logement
AVDL	Accompagnement Vers et Dans le Logement
BS	Bailleurs Sociaux
CAARUD	Centre d'Accueil et d'Accompagnement à la Réduction des risques pour Usagers de Drogues
CADA	Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CAL	Commission d'Attribution du Logement
CASF	Code de l'Action Sociale et des Familles
CAUE	Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
CCAPEX	Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CD	Conseil Départemental
CDHH	Comité Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CESF	Conseillère en Économie Sociale et Familiale
CHBT	Centre Hospitalier de Basse-Terre
CHM	Centre Hospitalier Montéran
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHS	Centre d'Hébergement de Stabilisation
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CIDFF	Centre d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles
CIL	Conférence Intercommunale du Logement
CMP	Centre Médico-Psychologique
COMED	Commission de Médiation (DALO)
CPO	Commission Partenariale d'Orientation
CPOM	Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens
CROIH	Centre de Ressources - Observatoire des Inadaptations et des Handicaps
CROSMS	Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale
CRP	Comité Responsable du Plan
CSAPA	Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie
CUS	Convention d'Utilité Sociale
DALO	Droit Au Logement Opposable
DEAL	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DICS	Direction de l'Insertion et de la Cohésion Sociale

DIHAL	Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement
DJSCS	Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
DOM	Département d'Outre-Mer
DPAH	Dispositif Partenarial d'Amélioration de l'Habitat
EDF	Électricité De France
EHPAD	Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes
EMIS	Équipe Mobile d'Intervention Sociale
EMPP	Équipe Mobile Psychiatrie Précarité
ENL	Loi portant Engagement National pour le Logement
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Établissement Public Foncier
ES	Éducateur Spécialisé
ETP	Équivalent Temps Plein
FSL	Fonds de Solidarité pour le Logement
GEM	Groupe d'Entraide Mutuelle
GHL	Gestionnaire d'Hébergement et de Logement
HLM	Habitation à Loyer Modéré
HUDA	Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile
IEDOM	Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer
IML	Intermédiation Locative
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
LBU	Ligne Budgétaire Unique
LHI	Lutte contre l'Habitat Indigne
LLS	Logement Locatif Social
LLTS	Logement Locatif Très Social
MOLLE	Loi de Mobilisation pour le Logement et de Lutte contre L'Exclusion
MOUS	Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale
MST	Maladie Sexuellement Transmissible
MSVP	Maison Saint-Vincent de Paul
OFII	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OGRAL	Opération Groupée d'Amélioration Légère de l'habitat
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
PASS	Permanence d'Accès aux Soins de Santé
PDAHI	Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PDALPHD	Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
PDH	Plan Départemental de l'Habitat
PDLHI	Plan Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne
PDLHI	Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne
PIG	Programme d'Intérêt Général
PILHI	Plan Intercommunal de Lutte contre l'Habitat Indigne
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLOM	Plan Logement Outre-Mer
PLS	Prêt Locatif Social
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PPSMJ	Personne Placée Sous Main de Justice
PRU	Protocole de Rénovation Urbaine
PST	Programme Social Thématique
PU DALO	Ménage reconnu Prioritaire et Urgent au titre du Droit au Logement Opposable
RHI	Résorption de l'Habitat Insalubre
RPLS	Répertoire du Parc Locatif Social
RSA	Revenu de Solidarité Active
RU	Rénovation Urbaine
RVSG	Réseau Veille Sociale de Guadeloupe
SAR	Schéma d'Aménagement Régional
SEMAG	Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la Guadeloupe
SEMSAMAR	Société d'Économie Mixte de Saint-Martin

SIAO	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
SIG	Société Immobilière de la Guadeloupe
SI SIAO	Système d'Information du Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
SNE	Système National d'Enregistrement
SPHLM	Société Pointoise d'Habitations à Loyer Modéré
SPIP	Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation
SRU	Loi Solidarité et Renouvellement Urbain
SYMEG	Syndicat Mixte d'Électricité de la Guadeloupe
SYPLO	Système Priorité Logement
UDAF	Union Départementale des Associations Familiales
UE	Union Européenne
USH	Union Sociale pour l'Habitat
115	Numéro d'appel d'urgence des sans-abris