

5 CONDITIONS
NÉCESSAIRES
À LA MISE EN ŒUVRE
DU « LOGEMENT D'ABORD »



Ce rapport, qui présente les « *Cinq conditions nécessaires à la mise en œuvre du Logement d'abord* », a pour origine le lancement du plan quinquennal pour le *Logement d'abord* par le gouvernement en 2017. Pour sa réalisation, les membres du HCLPD ont visité une dizaine de territoires et rencontré des personnes hébergées ou à la rue, des associations, des bailleurs, les services de l'État et des collectivités.

Chez une majorité d'acteurs, le plan quinquennal pour le *Logement d'abord* suscite beaucoup d'espoir. L'espoir de sortir d'une situation où le droit au logement, pourtant présent dans nos textes de loi, n'est pas respecté au quotidien pour une partie de plus en plus importante de la population. Mais immédiatement pointent également des inquiétudes. Plusieurs décisions politiques récentes, visant à opérer des économies, sont en contradiction avec cette stratégie : coupe dans les aides au logement ou baisses des budgets des Centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Il semble en effet qu'il y ait deux conceptions du *Logement d'abord* au sommet de l'État.

L'une est portée par le président de la République : elle a été présentée à Toulouse en 2017 et est pilotée par la DIHAL dans le cadre du plan quinquennal. Cette stratégie s'appuie sur les expériences étrangères mais aussi sur celles des nombreuses associations de notre territoire. Beaucoup d'entre elles pratiquaient le « *Logement d'abord* » avant même que le concept ne soit intégré aux politiques publiques par le dispositif « *Un chez soi d'abord* » en 2011.

L'autre conception, encadrée par le ministère des finances, a pour seul objectif la réduction des coûts de l'hébergement, le plus rapidement possible, quels que soient les dégâts sociaux et humains engendrés. Si la mise en œuvre du *Logement d'abord* peut permettre à terme de réduire les coûts du budget de l'hébergement, il est indispensable de commencer par investir pour créer un choc de l'offre de logements aux loyers abordables, et créer un véritable service public de l'accompagnement.

Pour que le *Logement d'abord* réussisse, toutes les politiques publiques doivent être orientées dans la même direction.

Le *Logement d'abord* n'est pas une nouvelle mode, un nouveau process technocratique, mais le retour à l'essence de ce que doit être le droit au logement, tel qu'il a été défini dans la loi par Louis Besson en 1990.

Depuis une trentaine d'années, la gestion de la pénurie a entraîné la constitution de « filtres » éloignant les personnes de l'accès au logement. Il s'agit du « *parcours en escalier* » censé faire passer les personnes de l'hébergement d'urgence à celui de la stabilisation, puis enfin au logement. Chaque étape fait l'objet d'un contrôle de la « *capacité à habiter* » des personnes, au point que la majorité n'accède jamais à un logement. Le « *parcours en escalier* », « *la capacité à habiter* » sont autant de concepts qui se sont substitués à l'objectif premier : l'accès à un logement stable et adapté pour chacun. C'est à ce long cheminement que la mise en œuvre du *Logement d'abord* est censée mettre un terme.

Le *Logement d'abord* doit permettre de ré-interroger l'ensemble de la politique du logement et de l'hébergement. Sortir de la logique de l'urgence et du court-termisme, pour développer une vision de long terme permettant d'atteindre cet objectif : faire respecter le droit au logement de chacun.



MARIE-ARLETTE **CARLOTTI**
PRÉSIDENTE DU HAUT COMITÉ
AU LOGEMENT DES PERSONNES
DÉFAVORISÉES

TABLE DES MATIÈRES

EDITO	3
INTRODUCTION	9
Contexte	11
Le <i>Logement d'abord</i> en France	13
Ce rapport	15
SYNTHESE	17
Chapitre I : Disposer d'une connaissance fine et opérationnelle des personnes sans abri et dépourvues de logement	19
Chapitre II : Respecter le principe d'accueil inconditionnel	22
Chapitre III : Opérer un réel choc de l'offre de logements abordables	25
Chapitre IV : Faire de l'accompagnement dans le logement l'outil au service du rétablissement de la personne	31
Chapitre V : Renforcer les capacités d'initiative des associations de lutte contre le mal-logement et leur adaptation aux exigences du <i>Logement d'abord</i>	36
CHAPITRE I : DISPOSER D'UNE CONNAISSANCE FINE ET OPÉRATIONNELLE DES PERSONNES SANS ABRI ET DÉPOURVUES DE LOGEMENT	39
I/ Connaissance des populations sans abri : des outils existants divers et peu fonctionnels	41
A/ Le recensement de la population et l'enquête sans domicile de l'INSEE	41
B/ Les outils de connaissance basés sur l'expression de la demande	43
C/ La comptabilisation des personnes accueillies dans les structures d'hébergement	45
D/ Les diagnostics territoriaux à 360° : outils de connaissance territoriale à la mise en place inégale et peu connectée à l'action publique	46
E/ Les opérations de dénombrement sur le principe de l'aller vers : enquête flash du 115, opération de dénombrement à Barcelone, Bruxelles, Londres, Paris...	46
II/ Quels outils construire pour parvenir à une connaissance objective des publics sans abri ? Propositions.	48
A/ Définir la population à étudier grâce à la typologie « ETHOS » de catégorisation du sans-abrisme	48
B/ Améliorer et consolider la collecte des données en particulier concernant les populations invisibilisées par l'absence de demande	50
C/ Réaliser des opérations de dénombrement dans l'ensemble des 22 métropoles	51
D/ Créer un observatoire national des personnes sans logement	52
CHAPITRE II : RESPECTER LE PRINCIPE D'ACCUEIL INCONDITIONNEL	53
I/ Les places d'hébergement existantes	54
A/Les différents types de places d'hébergement	54
B/ Une création constante de nouvelles places ne suffisant pas à répondre à la demande	56
C/ Les nuitées hôtelières : la perpétuelle fuite en avant	57

II/ Hébergement d'urgence : la répartition des compétences entre État et Départements	59
A/Un cadre légal déterminé par le Code de l'action sociale et des familles	59
B/ Les tentatives de désengorgement de certains départements	59
III/ Accueil inconditionnel : pratiques et stratégies de gestion de la pénurie	60
A/ Ces croyances appliquées au détriment du respect de la loi	62
B/La mise en concurrence de la gravité des situations des personnes pour l'accueil en centre d'hébergement	64
C/L'organisation de la discontinuité de la prise en charge en centre d'hébergement	66
D/ L'absence d'accompagnement et de préconisation d'orientation	67
E/ Les conséquences des circulaires du 4 et 12 décembre 2017	68
IV / Le principe juridique de l'accueil inconditionnel et la jurisprudence	69
A/Obligation de moyens de l'administration	70
B/Appréciation de la situation de détresse	72
Propositions	76
A/Consolider juridiquement le principe d'inconditionnalité de l'hébergement	77
B/Régulariser au « cas par cas » les personnes « bloquées » en centre d'hébergement	77
CHAPITRE III : OPÉRER UN RÉEL CHOC DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES	79
I/ Un parc de logements privé excluant de plus en plus les ménages aux faibles revenus	80
A/ Des loyers du parc privé déconnectés des revenus des ménages	80
B/ Un marché privé de plus en plus sélectif	82
II/ Un parc social de plus en plus difficile d'accès aux ménages aux revenus modestes	83
III/ Des décisions successives fragilisant la production de logements sociaux aux loyers accessibles	85
A/ Les aides à la pierre de l'État en constante diminution	85
B/ La réduction de loyer de solidarité	87
C/ La vente d'une partie du parc social	87
IV/ Quel avenir pour les centres d'hébergement et le logement accompagné ?	88
A/ L'évolution des centres d'hébergement d'urgence et CHRS	88
B/ Sur le logement adapté	90
V/ Intervenir globalement pour permettre le maintien et l'augmentation de l'offre de logements abordables	90
A/ Encadrer les loyers pour limiter les effets d'éviction du parc privé	90
B/ Favoriser la création d'une offre sociale dans le parc privé	92
C/ Mieux solvabiliser et garantir les locataires aux revenus modestes, dans le parc public comme dans le parc privé	94
D/ Préserver le logement social comme « patrimoine de la nation »	96
E/ Produire massivement des logements locatifs sociaux et très sociaux sous les plafonds de l'APL dans les secteurs tendus	97
F/ Mobiliser l'ensemble des contingents réservataires (État, Action logement, collectivités territoriales) et du parc non réservé des bailleurs sociaux	97
G/ Adapter le loyer des logements aux revenus des locataires entrants	97
H/ Favoriser la transformation de places d'hébergement en logement, en partenariat avec les gestionnaires d'hébergement	98

I/ Instaurer un statut unique pour les centres d'hébergement basé sur leur projet social	98
J/ Développer et mieux financer les pensions de famille	98

**CHAPITRE IV : FAIRE DE L'ACCOMPAGNEMENT
DANS LE LOGEMENT L'OUTIL AU SERVICE DU RÉTABLISSEMENT DE LA PERSONNE 101**

I/ Les objectifs de l'accompagnement	102
A/ La capacité à habiter : Un filtre d'accès au logement contraire à la mise en œuvre du <i>Logement d'abord</i>	102
B/ Des intérêts ou des pratiques d'acteurs pouvant détourner les objectifs de l'accompagnement	103
II/ La mise en œuvre de l'accompagnement	105
A/ Une multitude de dispositifs et un émiettement des prérogatives	105
B/ Le travail social en crise	108
C/ Un accompagnement pouvant dériver vers du contrôle social	108
III/ Propositions d'évolution de l'accompagnement dans le cadre du logement d'abord	110
A/ Le rétablissement comme orientation de l'accompagnement des ménages	112
B/ Mettre en œuvre des plateformes d'accompagnement pluridisciplinaire par territoire	116
C/ Instaurer un référent social unique	116
D/ Établir un diagnostic social complet avec préconisation d'orientation d'accompagnement le plus tôt possible	117
E/ Sensibiliser et former l'ensemble des acteurs au <i>Logement d'abord</i>	117
F/ Favoriser l'action des travailleurs pairs auprès des personnes sans logement	119
G/ Garantir la participation des personnes, un facteur incontournable de l'accompagnement	120
H/ Développer l'accompagnement social communautaire permettant l'inscription sociale de la personne : la « clinique du lien »	121
I/ Disposer des moyens humains et budgétaires suffisants pour l'accompagnement dans le cadre du <i>logement d'abord</i>	122

**CHAPITRE V : RENFORCER LES CAPACITÉS D'INITIATIVE DES ASSOCIATIONS
DE LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT ET FAVORISER LEUR ADAPTATION
AUX EXIGENCES DU LOGEMENT D'ABORD 125**

I/ Histoire du mouvement des associations de lutte contre le mal-logement : de la lutte contre les taudis à la production d'une offre alternative	126
II/ Le milieu associatif, précurseur du Logement d'abord, la plupart du temps en anticipant des politiques nationales	129
III/ Baisse des moyens et mise en concurrence effrénée : les associations en difficulté	130
IV/ Propositions	137
A/ Maintenir et développer un tissu associatif divers favorisant l'innovation et la singularité des actions vers les personnes	138
B/ Assurer un financement pérenne aux acteurs engagés dans une philosophie de <i>Logement d'abord</i>	138
C/ Ne pas conditionner l'obtention de subventions à l'arrêt des activités de plaidoyer et d'accès aux droits	139

ANNEXES 141

Annexe I : Plateforme d'accompagnement	142
Annexe II : Diaporama de la DDCS du Rhône prônant la « discontinuité de l'hébergement »	145
Annexe III : Glossaire des acronymes employés	146

INTRODUCTION

CONTEXTE

Entre 2001 et 2012, le nombre de personnes sans abri a augmenté de 50 %.⁽¹⁾ Du fait d'une augmentation des niveaux de loyers dans les grandes villes et de la diminution du nombre d'emplois disponibles et correctement rémunérés, l'exclusion de l'accès au logement concerne de plus en plus de personnes. Depuis 30 ans, diverses solutions d'hébergement et de logement sont proposées aux personnes sans domicile. Ces solutions suivent une logique de parcours devant mener de la rue à un logement, par de multiples étapes : hébergement d'urgence, puis de réinsertion, logement adapté et enfin logement ordinaire. Ce parcours en escalier se donne pour objectif de « préparer » la personne à habiter son futur logement par la mise en œuvre d'un accompagnement.

Dans les faits, la dernière marche de l'escalier, c'est-à-dire le logement ordinaire, est un objectif difficilement accessible. Les raisons sont multiples : faiblesse de l'offre de logements aux loyers accessibles, politique d'attribution des logements sociaux souvent défavorable aux personnes en grande précarité, évaluation de la « capacité à habiter » sujette à certains préjugés, absence d'accompagnement adéquat. Ce parcours où chaque marche se franchit après vérification du « mérite » ou de la « capacité à habiter » de la personne constitue un vecteur d'exclusion.

Face à cette situation, plusieurs pays, et certains acteurs du logement en France, ont tenté d'inverser la logique, et de revenir à l'essence même du droit au logement : le logement doit être un préalable. Son caractère stable et sécurisant est une condition nécessaire et obligatoire à l'éventuelle reconstruction de la personne, et plus globalement à son bien-être.

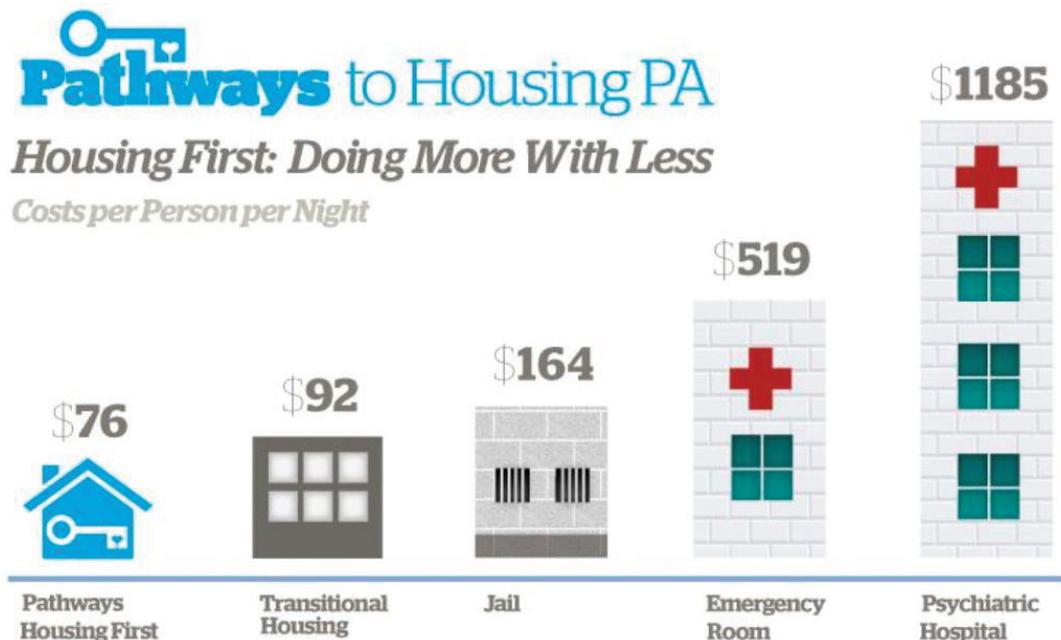
L'efficacité de la stratégie logement d'abord a fait ses preuves dans différents pays dans la lutte contre le sans-abrisme et pour l'accès au logement, contrairement au parcours en escalier qui représente un coût considérable pour la puissance publique sans qu'ait été démontrée son efficacité réelle. Il a été montré que la dépense publique liée au parcours des personnes sans abri ayant accédé directement à un logement et qui s'y maintiennent correspond à 9 000 € par personne et par an. Le coût du parcours en escalier, impliquant nécessairement des allers-retours entre la rue, l'hébergement d'urgence les services hospitaliers... se situe lui aux alentours de 20 000 € par personne et par an.⁽²⁾

Pour soutenir cette affirmation, l'association pionnière du « Housing First » aux États-Unis – Pathways to Housing – met simplement en avant le coût, pour les autorités publiques, d'une

(1) INSEE PREMIÈRE : « L'HÉBERGEMENT DES SANS DOMICILE EN 2012 » N°1455, JUILLET 2013

(2) « LE LOGEMENT D'ABORD, ET APRÈS ? » AGENCE NOUVELLE DES SOLIDARITÉS ACTIVES, MARS 2017

nuit dans les différentes institutions habituellement fréquentées par les personnes sans abri. Le logement fourni par l'association est de loin la solution la moins onéreuse :



En Finlande, grâce à l'adoption du programme « Paavo Housing Strategy » en 2008, le nombre de personnes sans domicile ne cesse de diminuer. En 1980, 20 000 personnes n'avaient pas de logement : elles ne sont plus que 6 644 aujourd'hui.⁽¹⁾ La Finlande est le seul pays d'Europe qui n'est pas confronté à une crise du logement, et constitue dès lors un modèle de réussite pour la lutte contre le sans-abrisme. En plus d'inscrire son action dans la durée avec la mise en place d'objectifs mesurables et atteignables, le gouvernement s'est doté de ressources nécessaires au regard des objectifs à atteindre ainsi que d'un dispositif d'évaluation aux critères quantitatifs et qualitatifs. Ce qui a permis la réussite du plan Paavo et qui doit s'étendre à l'ensemble des pays de l'Union européenne, c'est l'adoption d'une stratégie intégrée comme politique nationale du Logement d'abord et de lutte contre le sans-abrisme. Les différentes expériences européennes ont permis de poser 4 préalables pour la mise en œuvre efficace du *Logement d'abord* :

- ▶ l'élaboration d'une politique durable avec la détermination d'objectifs sur le long terme visant l'objectif de 0 personne sans domicile
- ▶ la mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés directement ou indirectement par la lutte contre le sans-abrisme et des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs fixés
- ▶ l'identification d'un pilote institutionnel disposant des ressources permettant de coordonner l'ensemble de ces acteurs
- ▶ la construction d'un dispositif d'évaluation aux critères quantitatifs et qualitatifs

(1) [HTTP://HOUSINGFIRSTEUROPE.EU/ COUNTRIES/FINLAND/](http://housingfirsteurope.eu/countries/finland/)

LE LOGEMENT D'ABORD EN FRANCE

En 2009, la stratégie Logement d'abord est lancée par Benoît Apparu comme politique nationale. La volonté du secrétaire d'État au Logement était de refonder l'ensemble du dispositif d'hébergement et d'accès au logement afin de créer un service public de l'hébergement et de l'accès au logement. Mais c'est réellement à travers l'expérimentation « *Un Chez soi d'abord* » que l'on retrouve la logique du *logement d'abord*. Cette expérimentation a débuté en avril 2011 dans quatre villes : Lille, Marseille, Paris et Toulouse.

À la suite d'« *Un Chez soi d'abord* », les appels à projets pilotés par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)⁽¹⁾ se sont multipliés pour inciter et soutenir les initiatives locales du *logement d'abord*.

Le gouvernement issu des élections législatives de juin 2017 a fait de la stratégie Logement d'abord un de ses objectifs prioritaires. Le président de la République a présenté le plan quinquennal pour le *logement d'abord* le 11 septembre 2017 à Toulouse. Ce plan s'articule autour de 5 priorités, déclinées en 16 axes.⁽²⁾ Cette nouvelle politique nationale est pilotée par la DIHAL.

Un appel à manifestations d'intérêt, également animé par la DIHAL, a retenu 24 collectivités souhaitant coordonner l'expérimentation dans leur territoire :

Les départements de la Seine-Saint-Denis, du Pas-de-Calais, du Doubs et de la Sarthe.

Deux conseils départementaux partageront ce rôle avec leur métropole : le département de la Gironde avec Bordeaux Métropole et le département du Puy-de-Dôme avec Clermont-Auvergne Métropole.

11 autres métropoles sont concernées (soit au total 13 métropoles sur 21) : Lyon, Lille, Eurométropole de Strasbourg, Nantes Métropole, Nice-Côte d'Azur, Montpellier Méditerranée Métro-

UN CHEZ SOI D'ABORD

« *Un Chez soi d'abord* » a été pensé pour que les personnes en situation de grande précarité et souffrant de troubles psychiques sévères se voient proposer une orientation vers un logement moyennant un accompagnement médico-social soutenu. Le public visé par cette expérimentation est composé de personnes dépourvues de logement depuis une longue période (sans abri depuis 4 ans et demi et sans domicile

depuis 8 ans en moyenne), souffrant de pathologies chroniques ou très fragilisées (sujets aux addictions). **En 2015, plus de 85 % des personnes sont toujours logées et suivies.** L'état de santé des personnes s'améliore progressivement grâce à un suivi continu. Cette expérimentation démontre que la capacité de disposer d'un logement stable permet également de recréer du lien social et de s'engager dans une activité professionnelle ou une formation.

(1) UN GLOSSAIRE DES ACRONYMES EST DISPONIBLE EN ANNEXE DE CE RAPPORT, P. 150

(2) WWW.GOUVERNEMENT.FR/SITES/DEFAULT/FILES/CONTENU/PIECE-JOINTE/2017/12/PLAQUETTE_LDA.PDF

pole, Grenoble-Alpes Métropole, Limoges Métropole, Metz Métropole, Nîmes Métropole, et Tours Métropole Val-de-Loire.

Quatre autres Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont également été sélectionnés : la communauté urbaine d'Arras, Lorient Agglomération, la communauté d'agglomération Sophia-Antipolis et la communauté d'agglomération de Dembény-Mamoudzou.

Trois communes porteront seules le pilotage : Toulouse, Amiens et Mulhouse.

Cette dynamique de mise en place du *Logement d'abord* est à saluer. Il lui faudra pour atteindre son objectif opérer un véritable changement de paradigme : cette nouvelle stratégie remet en cause l'ensemble de la politique du logement. Les politiques publiques ne peuvent plus, comme c'est aujourd'hui le cas, rester cantonnées à organiser la répartition des moyens disponibles. La gestion de la pénurie a détourné les acteurs du logement de l'objectif initial de ces politiques : faire respecter le droit au logement. *Le logement d'abord* implique le passage d'une culture de moyens disponibles à un objectif de résultat. Il repose sur deux conditions inséparables : l'auto-détermination des personnes, et l'intégration de la stratégie à tous les niveaux et dans toutes les actions des acteurs du logement, au premier rang desquels l'État.

CE RAPPORT

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) a réalisé une dizaine de déplacements⁽¹⁾ entre janvier et avril 2018, au cours desquels il a rencontré l'ensemble des acteurs du logement œuvrant sur chacun des territoires visités, afin de les interroger sur les conditions nécessaires à la réussite du *Logement d'abord*. Ce rapport a pour objectif d'étudier les évolutions de politiques publiques nécessaires pour que le logement d'abord ne soit pas seulement une expérimentation sur des territoires déterminés mais une politique intégrée dans tous les domaines d'intervention de l'action publique. Dans ce rapport, le choix a été fait de préciser 5 conditions nécessaires pour la mise en œuvre d'une politique nationale du *logement d'abord*.

Les populations auxquelles sont destinées les politiques de logement et d'hébergement font l'objet d'une observation statistique (qualitative et quantitative) extrêmement faible. En d'autres termes, les politiques publiques sont élaborées sans savoir à qui elles s'adressent. Sur ce point, tout est à créer. D'abord déterminer les personnes concernées et ensuite, se donner les moyens d'observation et d'agglomération des informations permettant une connaissance fine de ces personnes et de leurs besoins. (chapitre 1).

Une politique de logement d'abord doit permettre de passer directement de la rue au logement. À cette fin, le respect de l'inconditionnalité de l'accueil⁽²⁾ dans un centre d'hébergement est impératif pour permettre une orientation le plus rapidement possible vers un logement. Le chapitre 2 sera consacré à la mise en œuvre de ce principe.

Pour mettre en place une politique de logement d'abord... il faut d'abord des logements. Le chapitre 3 s'intéressera aux moyens de mise en œuvre d'un « choc de l'offre » de logements aux loyers abordables.

Le logement étant un préalable, l'enjeu de l'accompagnement de la personne dans son nouveau logement devient essentiel. Les objectifs de l'accompagnement, ainsi que la coordination de dispositifs divers aux pilotes multiples seront étudiés dans le chapitre 4.

Enfin la place des acteurs associatifs au sein de la politique du *logement d'abord* est à interroger. Quelle évolution des pratiques ? Faut-il de multiples associations de petites et moyennes tailles ou un grand rassemblement dans des structures de grandes tailles ? Les associations sont-elles des partenaires de l'État ou des prestataires ? Ces questions sont l'objet du chapitre 5.

(1) PARIS, SEINE-SAINT-DENIS, SEINE-ET-MARNE, ISÈRE, RHÔNE, BOUCHES-DU-RHÔNE, NORD, HAUTE-GARONNE, SAÔNE-ET-LOIRE

(2) ARTICLE L345-2-2 « TOUTE PERSONNE SANS ABRI EN SITUATION DE DÉTRESSE MÉDICALE, PSYCHIQUE OU SOCIALE A ACCÈS, À TOUT MOMENT, À UN DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT D'URGENCE. [...] »

SYNTHÈSE

[CHAPITRE I]

DISPOSER D'UNE CONNAISSANCE FINE ET OPÉRATIONNELLE DES PERSONNES SANS ABRI ET DÉPOURVUES DE LOGEMENT

En matière de sans-abrisme ou d'absence de logement, la difficulté à dénombrer des personnes qui par essence se trouvent dans des situations d'errance et d'éloignement du droit et du service public rend la connaissance des personnes concernées par les politiques de logement faible et disparate. Cette situation alimente la politique de gestion de l'urgence caractéristique de l'action publique : sans connaissance précise il est impossible de poursuivre des objectifs clairs de réduction du sans-abrisme, et l'absence d'objectifs rend difficile la mise en place de moyens de connaissance adéquats.

L'estimation du nombre de personnes sans abri se fait en France à travers plusieurs outils, qui recoupent connaissance pure et prescription d'action publique. Les enquêtes de l'INSEE (Enquête sans domicile et Enquête nationale logement) sont insuffisantes : leur méthodologie les conduit notamment à ignorer certaines catégories de personnes sans domicile. Par ailleurs, leur périodicité est aujourd'hui mise en cause, ce qui pose un problème important en termes de production de statistique publique sur le sans-abrisme.

La plupart des autres outils de connaissance du sans-abrisme sont des outils de mesure de la demande d'hébergement ou de logement : SIAO, COMDALO, demande de logement social... Ces outils ont pour défaut structurel de ne pas comptabiliser les personnes n'ayant pas recours à leurs droits ou ne formulant pas de demande. Dans le contexte actuel de pénurie, ces outils constituent un enjeu important, puisque l'efficacité de l'action publique est mesurée en fonction des situations de mal-logement identifiées. L'identification ou la non-identification de certaines situations dépend de la volonté politique de visibiliser ces situations et donc d'avoir à leur apporter une solution. Les catégories de personnes invisibles aux yeux de l'action publique voient donc leur situation peu ou non prise en compte. Le risque de disparition du Baromètre du 115 réalisé par la Fédération des acteurs de la solidarité, du fait de l'uniformisation des systèmes d'information menée par l'État, est révélateur à ce titre. Cet outil est l'un des seuls « thermomètres » du sans-abrisme en France.

Les enquêtes flash ou les opérations de dénombrement, courantes dans d'autres pays mais balbutiantes en France, permettent de ne pas se limiter aux personnes formulant une demande d'hébergement et ainsi d'apprécier le non-recours aux politiques publiques. Par ailleurs, avec des variations selon les territoires, ces enquêtes vont également vers les personnes en squat, en bidonville, hébergées chez un tiers et permettent donc une comptabilisation de ces populations

« invisibles ». Elles permettent d'avoir une vision plus globale de la situation et de l'effet des dispositifs d'hébergement sur les situations de non-logement.

Les outils existants sont insuffisants pour permettre la mise en place d'une politique de logement d'abord. En effet, cette stratégie ne peut être menée à l'attention de personnes dont la situation n'est pas connue. Cette connaissance doit être appréhendée dans sa complexité en tenant compte des deux registres nécessaires : la description et le savoir d'une part, et la prescription en vue de l'action. La synergie et la séparation entre ces outils (description et prescription) sont essentielles afin que des impératifs de gestion ne viennent pas brouiller la collecte d'informations par la mise en place de filtres.

PROPOSITIONS

► Définir la population à étudier grâce à la typologie « ETHOS » de catégorisation du sans-abrisme

Pour favoriser le déploiement d'une stratégie de logement d'abord, il apparaît essentiel d'inscrire dans la loi une définition positive du logement, dans le sens de ce qu'il doit offrir aux personnes. Définir le logement permet, par voie de conséquence, de caractériser les populations qui en sont exclues, au-delà de la notion restrictive de sans-abrisme. C'est le sens de la typologie ETHOS⁽¹⁾, réalisée par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA). Son but est de proposer une méthode fiable à l'échelle européenne qui puisse convenir et s'adapter aux politiques nationales d'aide aux personnes sans abri. Cette méthode vise à englober toutes les situations d'exclusion du logement.

Au-delà d'une connaissance fine du sans-abrisme, l'analyse de l'absence de chez soi à partir de la grille ETHOS rend possible l'identification des freins qui empêchent l'accès au logement et l'élaboration de réponses publiques adaptées à chacune des situations.

► Améliorer et consolider la collecte des données, en particulier concernant les populations invisibilisées par l'absence de demande

Les enquêtes de l'INSEE répondent à des besoins de connaissance générale sur le logement des ménages qui ne sont pas satisfaits par les autres informations existantes. Devant les menaces d'interruption de l'enquête sans domicile pour des raisons budgétaires, il est indispensable de garantir la réalisation et la publication régulière de ces deux enquêtes.

(1) TYPOLOGIE ETHOS [HTTPS://WWW.FEANTSA.ORG/DOWNLOAD/FR___2525022567407186066.PDF](https://www.feantsa.org/download/fr___2525022567407186066.pdf)

Le baromètre du 115, un des seuls thermomètres du sans-abrisme, est mis en danger par la généralisation du système d'information SI-SIAO. Pour le remplacer, une solution consisterait à réaliser un nouveau baromètre du 115 à partir des données des départements disposant du SI-SIAO.

La mission d'observation confiée aux SIAO doit enfin être mise en œuvre dans chacun des territoires.

Les diagnostics à 360° semblent totalement oubliés par l'ensemble des acteurs rencontrés. Il est regrettable qu'un projet ayant autant mobilisé les services de l'État et les associations n'ait aucun impact en termes d'action publique.

Les maraudes et les outils de veille sociale permettent d'appréhender les phénomènes de non recours et d'invisibilité des personnes. Il est indispensable de développer des outils de collecte de l'information et de leur donner les moyens nécessaires pour fonctionner.

► **Réaliser des opérations de dénombrement dans l'ensemble des 22 métropoles ⁽¹⁾ au moins une fois par an**

Elles devront rassembler, sur le modèle bruxellois, l'ensemble des acteurs pouvant alimenter la recherche et faire l'objet d'une évaluation méthodologique permanente.

► **Créer un observatoire national des personnes sans logement**

Les éléments rapportés ci-dessus démontrent l'enjeu de la multiplication des points de vue sur le dénombrement des personnes à la rue. Un observatoire national des personnes hébergées ou à la rue permettrait de définir une méthodologie commune, afin de doter tous les territoires d'un outil avec lequel aboutir à une connaissance de l'exclusion de l'accès au logement. Il serait l'appui aux opérations de dénombrement évoquées plus haut.

Cet observatoire pourrait s'inspirer de l'enquête nationale finlandaise. Menée par une agence du ministère de l'Environnement local, celle-ci opère chaque année un recensement de l'ensemble des personnes sans domicile par l'agrégation des statistiques municipales (collectées par diverses méthodes adaptées aux situations locales).

Chaque territoire devra s'appuyer sur la méthodologie établie par l'observatoire national pour se doter d'un outil propre, ou pour perfectionner le cas échéant les outils de connaissance locale existants.

(1) AIX-MARSEILLE, BORDEAUX, BREST, CLERMONT-FERRAND, DIJON, GRENOBLE, LILLE, LYON, METZ, MONTPELLIER, NANCY, NANTES, NICE, ORLÉANS, PARIS, RENNES, ROUEN, SAINT-ÉTIENNE, STRASBOURG, TOULOUSE, TOURS ET TOULON

[CHAPITRE II]

RESPECTER LE PRINCIPE D'ACCUEIL INCONDITIONNEL

Lorsqu'une personne se trouve sans logement, *l'accueil inconditionnel* doit lui permettre de se mettre à l'abri, de se reposer, de se soigner et de récupérer des conséquences sanitaires, psychologiques et sociales induites par une vie en errance. Ce principe est défini aux articles L.345-2-2 et L.345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF).

Le plan quinquennal pour le Logement d'abord a pour objectif de permettre le passage de la rue au logement. *L'accueil inconditionnel* est l'occasion de réaliser un diagnostic social afin de repérer les freins d'accès au logement, et de prévoir un accompagnement si nécessaire pour permettre le plus rapidement possible l'accès direct à un logement stable. Il doit également participer à la prévention de la rue lorsqu'il intervient dès la rupture avec le logement (expulsion locative, rupture conjugale ou familiale, accident de vie, perte de logement...). Ce parcours, décrit dans les textes, reste aujourd'hui trop peu mis en pratique.

En effet, malgré une augmentation importante du parc d'hébergement d'urgence, celui-ci reste fortement sous-dimensionné par rapport à la demande. Les faibles possibilités d'évolution vers de vrais logements, rendus inaccessibles par l'augmentation des loyers, ainsi que l'insuffisance des filières d'hébergement spécifiques (asile) empêchent la libération de places d'hébergement et l'accueil de nouvelles personnes. Le recours aux nuits d'hôtel pour pallier ce manque constitue une fuite en avant inadaptée à la vie des personnes accueillies, et extrêmement coûteuse pour la puissance publique.

Face à cette situation de pénurie, les différents acteurs qui se répartissent les compétences de l'hébergement, et notamment de l'hébergement d'urgence, ont tendance à se désengager. Ainsi, plusieurs départements ont refusé récemment d'assurer leurs prérogatives concernant notamment l'hébergement des mineurs, en invoquant le manque de moyens.

Plus généralement, la gestion de la pénurie s'exerce sur l'ensemble du territoire par des pratiques visant à restreindre le caractère inconditionnel du droit à l'hébergement. Celles-ci sont justifiées par des concepts absents de tout cadre législatif. La peur de « l'appel d'air » justifie le non développement de l'offre d'hébergement par le risque d'augmentation de la demande. Or, si l'augmentation du nombre de places d'hébergement entraîne une augmentation du nombre de demandes, c'est seulement parce qu'il rede-

vient possible pour des personnes dont les droits n'étaient pas respectés de tenter de les faire appliquer. Le traitement équitable de la demande est utilisé pour justifier des ruptures de prises en charge afin que chaque personne puisse être hébergée quelques nuits, ce qui revient à faire peser la responsabilité du manque structurel de places sur les personnes accueillies.

Les services de gestion de la demande d'hébergement ont également établi des critères de priorité pour organiser une file d'attente d'accès à l'hébergement d'urgence, excluant de fait certaines catégories de personnes (hommes isolés, personnes en situation irrégulière) des dispositifs. Le droit à *l'accueil inconditionnel* est alors reconnu aux personnes avec une situation caractérisée comme plus urgente que celle des autres. L'ensemble des personnes dépourvues de logement se trouve pourtant en situation d'urgence. Les moyens disponibles régissent la sélection au détriment de l'objectif qui est de permettre l'accès à un hébergement à « *toute personne sans abri* ». Les personnes sans domicile se trouvent ainsi placées en concurrence et obligées de prouver et de justifier la gravité de leur situation à chaque instant. Cette situation alimente le non-recours aux droits.

Cette restriction de l'accès à *l'hébergement inconditionnel* se retrouve dans la jurisprudence sur les articles L.345-2 et L.345-3 du CASF. L'analyse des décisions met en lumière une appréciation toujours plus restrictive des juges administratifs qui, sous l'impulsion du Conseil d'État, ont pris le contre-pied du principe d'inconditionnalité de l'hébergement pourtant clairement affirmé par les textes. Les moyens mis en œuvre par l'administration sont de plus en plus souvent invoqués pour justifier la carence de l'État, tandis que l'appréciation de la situation de détresse médicale, psychique ou sociale des personnes sans abri est une comparaison de plus en plus exigeante aux situations d'autres personnes sans abri.

Ériger le droit à l'hébergement d'urgence au rang de liberté fondamentale a été une avancée incontestable des droits fondamentaux de la personne. Malheureusement, les pratiques mises en œuvre et les interprétations restrictives de la jurisprudence détaillée dans ce rapport en ont progressivement réduit la portée. L'objectif principal des politiques mises en œuvre n'est plus le respect de *l'accueil inconditionnel*, mais la ré-organisation permanente de la file d'attente des demandeurs. L'élaboration de critères de priorité de plus en plus restrictifs font perdre tout sens au principe d'inconditionnalité de l'accueil.

Face à cette stricte gestion d'une pénurie organisée, il est temps de passer à d'une politique de moyens à une politique d'objectif : zéro personne sans logement. Pour cela, la mise en œuvre du plan quinquennal doit permettre aux personnes actuellement bloquées dans un hébergement d'accéder enfin à un logement. Nous ne proposerons donc pas d'augmenter les capacités d'hébergement dans ce rapport, mais de permettre à chacun d'accéder à un vrai logement (*Voir chapitre 3 et 4*).

PROPOSITIONS

► **Consolider juridiquement le principe d'inconditionnalité de l'hébergement**

La jurisprudence actuelle remet en cause les principes de base que sont *l'accueil inconditionnel et la continuité*. Elle est également contraire au respect de la dignité de la personne humaine⁽¹⁾, sauf à considérer que le « simple » fait de vivre à la rue, quelle que soit sa situation personnelle, n'y porte pas atteinte.

Dans ce contexte, il est impératif de retirer toute possibilité d'appréciation de la détresse de la loi pour contrer cette orientation de la jurisprudence et respecter les principes du droit.

Article L.345-2-2 : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. »

► **Régulariser au « cas par cas » les personnes « bloquées » en centre d'hébergement**

Les gestionnaires de centres d'hébergement rencontrés ont attiré notre attention sur les personnes hébergées dans leurs structures qui, en raison de leur situation irrégulière ou incomplète au regard des règles de séjour, ne peuvent accéder à l'emploi ou au logement. Sans pouvoir donner un dénombrement précis, selon les lieux les chiffres de 10, 20, 30 % ont été avancés. Parmi ces personnes, de très nombreuses sont en séjour irrégulier, mais ne sont pas expulsables. Une grande partie de ces personnes ne dispose pas du droit de travailler ou d'accéder à certaines prestations sociales, notamment au RSA. Toute possibilité d'accès à un logement leur est retirée de ce fait. Un plan de régularisation et d'accompagnement vers le logement de ces personnes, basé sur une application bienveillante de la circulaire du 28 novembre 2012⁽²⁾ prise par Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, permettrait de libérer de nombreuses places et de créer ainsi un choc de l'offre entraînant une réduction du nombre de personnes sans abri.

(1) DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE DEPUIS UNE DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 94-343/344 DC DU 27 JUILLET 1994

(2) CIRCULAIRE N° NORINTK1229185C DU 28 NOVEMBRE 2012

[CHAPITRE III]

OPÉRER UN RÉEL CHOC DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES

La France compte 14 millions de personnes touchées par des problèmes de logement, dont 900 000 sans domicile personnel. La première condition pour la mise en place d'une politique de *logement d'abord* est donc de s'assurer que l'ensemble des ménages a accès à des logements abordables et adaptés.

Le parc locatif privé (23,5 % des logements) est une des voies d'accès au logement des ménages les plus modestes. Un tiers des locataires du parc privé sont sous le seuil de pauvreté Filocom, et une grande majorité sous les plafonds de ressources du logement social. Cette situation est alimentée par le fait que le parc privé comporte une proportion de logements peu chers mais ne répondant pas aux normes de décence imposées par la loi.

Les locataires du parc privé sont de plus en plus nombreux à dépenser une part trop importante de leur revenu pour se loger. Depuis les années 1970, le loyer des locataires a augmenté deux fois plus vite que leurs revenus. En 2014, les locataires du parc privé appartenant aux 25 % les plus pauvres de la population ont un taux d'effort moyen de 40,7 %.

Cette augmentation des loyers crée un effet d'éviction caractérisé notamment par la demande de nombreuses garanties aux locataires : dans les grandes agglomérations de nombreux logements ne sont plus accessibles qu'aux 10 ou 20 % les plus riches de la population. L'augmentation du nombre d'expulsions locatives (128 146 procédures en 2016) est une conséquence directe du renchérissement des logements privés.

Face à cette situation, l'augmentation de la construction ne peut suffire à ramener les loyers et les prix à un niveau abordable. En effet, un éventuel doublement des volumes de la construction actuelle équivaut à une augmentation annuelle de 1 % du parc de logements. Cette augmentation aurait pour effet estimé une baisse de prix de 1 à 2 %, alors que les prix ont plus que doublé par rapport aux revenus des ménages dans de nombreuses régions. Il faudrait construire des millions de logements supplémentaires pour parvenir à enrayer la hausse des prix de cette façon.

Les loyers des logements sociaux sont également de plus en plus élevés, à la fois par rapport aux revenus des demandeurs et par rapport aux plafonds de l'APL. La majorité des demandeurs de logements sociaux ont des ressources au-dessous du plafond PLAI, le niveau de loyer le plus faible du parc social. Dans le même temps, l'APL a augmenté deux fois moins vite que l'indice des loyers de l'INSEE sur les dix dernières années et solvabilise

donc de moins en moins bien les locataires. Le PLS, qui ne correspond pas à une offre abordable dans la plupart des régions, représente près de 30 % des constructions. La moitié des logements sociaux avaient en 2016 un loyer supérieur au plafond des aides au logement, c'est-à-dire qu'une partie de ces loyers ne donne pas droit à une subvention par l'APL. Les ménages les plus modestes ou les plus en difficulté sont également ceux qui ont le moins de chances d'accéder à un logement social parmi les personnes en faisant la demande.

Pourtant, en 2016, L'ANCOLS recensait 1,28 million de logements au niveau de loyer inférieur à 75 % du plafond PLAI, ce qui représente 150 000 à 200 000 logements attribués par an⁽¹⁾. Cette situation n'est donc pas le fait d'un manque de logements abordables mais d'une politique d'attributions qui privilégie les ménages les plus solvables.

Par ailleurs, les décisions politiques successives ont contribué à fragiliser la production de logements sociaux accessibles. La baisse des aides à la pierre, qui ne représentent plus que 50 millions d'euros dans le budget de l'État en 2018 (300 millions en 2013), la baisse des APL et la réduction de loyer de solidarité forcent les bailleurs à recourir de plus en plus à leurs fonds propres pour assurer le financement des opérations. L'augmentation prévue des ventes de logements sociaux (40 000 logements vendus par an prévus dans la loi Élan) entérine cette orientation et l'entrée dans une logique court-termiste. Vendre les logements les plus attractifs du parc social au prix de marché revient à renoncer à l'existence d'une offre abordable dans les centres des agglomérations, pour dégager les fonds nécessaires à la construction de logements dans des zones peu attractives, où le foncier est disponible et peu cher.

Le logement d'abord nécessite de s'interroger sur la préservation et l'évolution de l'offre d'hébergement d'urgence et d'insertion, afin de pouvoir orienter de manière immédiate vers une solution adaptée les ménages ayant sollicité la veille sociale. La transformation d'une partie de l'hébergement d'urgence et d'insertion ne pourra intervenir que lorsque l'accès direct au logement aura permis de sortir de la saturation de la filière, en commençant par l'accès au logement de l'ensemble des personnes logées aujourd'hui à l'hôtel. Une éventuelle réduction du parc d'hébergement ne saurait avoir lieu avant que l'accès direct au logement n'ait permis de réduire le nombre de personnes sans domicile. La transformation des places d'hébergement dans le cadre du plan quinquennal nécessite des dépenses supplémentaires qui supposent une augmentation transitoire de l'enveloppe budgétaire des politiques d'hébergement. L'Enquête nationale des coûts et les objectifs de diminution budgétaire pour les CHRS inscrits dans la loi de finances de 2018 sont en complète contradiction avec cet objectif.

(1) ANCOLS « ETUDES DES COÛTS LOCATIFS DES LOGEMENTS DES ORGANISMES HLM ET SEM AU REGARD DES RESSOURCES DES LOCATAIRES », 2016

PROPOSITIONS

► Encadrer les loyers pour limiter les effets d'éviction du parc privé

L'encadrement des loyers constitue une solution pragmatique à la déconnexion des loyers et des revenus : il a participé efficacement à la stabilisation des loyers à Paris et permet d'enrayer les mécanismes de spéculation. Cette mesure contribue à mettre un terme aux effets d'éviction du marché locatif et à garantir au plus grand nombre un coût du logement correspondant à leurs ressources. Elle doit être appliquée dans l'ensemble du périmètre prévu par la loi ALUR

► Favoriser la création d'une offre sociale dans le parc privé

Intervenir dans le parc privé de logements pour limiter les loyers à un niveau correspondant à celui des logements sociaux est une manière de limiter fortement le prix de certains logements en l'échange de contreparties.

Le gouvernement a annoncé, dans le cadre du plan quinquennal « *Logement d'abord* », la création de 40 000 places en intermédiation locative dans les 5 prochaines années. Cet outil est caractérisé par l'intervention d'un tiers (association ou opérateur) entre un propriétaire bailleur (social ou privé) et le ménage occupant le logement. Il a pour principal but de faciliter l'accès à un logement pour des ménages modestes, en réduisant les risques locatifs encourus par les propriétaires et en accompagnant les locataires dans le cas où leur situation économique et sociale le nécessiterait.

Si l'objectif de 40 000 places sur 5 ans est ambitieux, il reste cependant en deçà des besoins identifiés en 2015 par le Haut Comité, qui demandait alors la création annuelle de 40 000 nouveaux logements en intermédiation. Par ailleurs, dans le cadre du logement d'abord, la question du mode de gestion de ces logements se pose. En effet, le statut de location/sous-location n'offre pas un statut d'occupation stable aux occupants.

Le développement de l'intermédiation locative en mandat de gestion est, quant à lui, conditionné à l'apport de subventions permettant aux opérateurs de faire face à un équilibre financier difficile. Les fédérations associatives gèrent déjà majoritairement leurs logements en mandat de gestion (23 000 sur 30 000). Pour parvenir à des chiffres comparables pour les logements intermédiés financés par l'État, une réflexion sur le financement apparaît nécessaire.

Les conventionnements réalisés par l'ANAH ont pour objectif la création d'une offre à bas niveaux de loyer dans le parc privé. Ce conventionnement ouvre le droit pour les propriétaires à une déduction fiscale sur les revenus fonciers. Au 1^{er} janvier 2017, le stock des logements conventionnés « très social » avoisine les 11 600 logements (près de 600

conventions sans travaux et 11 000 conventions avec travaux). La question d'une réorientation des financements vers la création d'une offre locative est ainsi à poser.

► **Mieux solvabiliser et garantir les locataires aux revenus modestes, dans le parc public comme dans le parc privé**

↳ **Revenir sur la baisse des APL et réfléchir à leur augmentation en parallèle de celle des loyers**

La baisse des APL décidée en 2017 a été présentée comme permettant de faire baisser les loyers. Or, quand bien même l'effet à la hausse des loyers des APL serait prouvé, il reste très peu probable que les propriétaires répercutent une baisse de l'aide en baisse de loyers. Cette baisse a été suivie en 2018 par la fin de l'indexation de l'APL sur l'indice de référence des loyers (IRL, dépendant de l'inflation). Ces baisses représentent des pertes sèches pour les ménages les plus modestes, et excluent de fait du logement les personnes les moins solvables.

↳ **Faciliter l'accès au parc privé des ménages modestes en élargissant l'assiette de la garantie Visale**

La garantie Visale, financée par Action Logement, a pour objectif d'assurer les risques d'impayés de loyer afin de prévenir les expulsions et de sécuriser l'investissement locatif des propriétaires privés. Prévus pour les salariés en mobilité professionnelle, elle a été élargie à tous les jeunes de moins de 30 ans en 2018. Cet élargissement doit être poursuivi pour toucher l'ensemble des personnes défavorisées.

L'universalité d'une telle garantie est nécessaire pour qu'elle puisse jouer un rôle dans la mise en place du logement d'abord, en sécurisant non pas certaines catégories de personnes sur leur demande mais l'ensemble des ménages. L'effet de diminution des risques locatifs et la baisse des prix qu'un tel dispositif pourrait entraîner seront d'autant plus importants que l'assiette de la garantie sera large. Garantir l'ensemble de la population permettrait également d'équilibrer le financement d'un tel dispositif en garantissant également des personnes plus favorisées risquant moins l'impayé.

► **Préserver le logement social comme « patrimoine de la nation »**

Le logement social est un pilier du modèle social français. C'est un bien commun dont les bailleurs sociaux ne sont que les dépositaires et les gestionnaires, qui n'a vocation à être approprié ni par l'État ni par des actionnaires. La vente progressive du parc de logements sociaux et les restructurations du secteur telle qu'elles sont inscrites dans la loi Élan risquent de faire disparaître à terme un des fleurons des politiques sociales de notre pays.

► **Produire massivement des logements locatifs sociaux et très sociaux sous les plafonds de l'APL dans les secteurs tendus**

Les objectifs de production doivent intégrer un minimum de 50 % de logements PLAI (très sociaux) avec des loyers respectant les plafonds des aides au logement, que ce soit dans le cadre de la production classique ou des appels à projets. Cet effort devra être financé par un retour à un financement au minimum paritaire du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) par l'État, permettant d'atteindre à nouveau un minimum de 150 000 logements sociaux financés par an dans les secteurs où la demande est importante.

► **Mobiliser l'ensemble des contingents réservataires (État, Action logement, collectivités territoriales) et du parc non réservé des bailleurs sociaux**

La loi *Égalité et Citoyenneté* a mis en place un quota de 25 % des attributions hors quartiers prioritaires réservées aux ménages du premier quartile de revenus, et a également imposé aux bailleurs un objectif de 25 % d'attributions à des ménages prioritaires. Le développement de l'outil statistique permettant de suivre l'application de ces mesures était prévu pour l'été 2018, et son application doit être suivie de près.

► **Adapter le loyer des logements aux revenus des locataires entrants**

La loi *Égalité et Citoyenneté* permet aux bailleurs de faire correspondre les loyers de chaque logement aux revenus des ménages. Une commission d'attribution ne doit plus pouvoir refuser, au motif d'une insuffisance de ressources, une attribution, sans proposer au demandeur un logement dont le loyer est compatible avec ses ressources.

► **Favoriser la transformation de places d'hébergement en logement en partenariat avec les gestionnaires d'hébergement**

Les besoins en hébergement sont peu susceptibles de baisser avant la fin du plan quinquennal et l'hébergement inconditionnel pour fournir une orientation adaptée est une condition nécessaire de la mise en place de ce plan. Il est donc important de développer et transformer l'offre d'hébergement afin de la rapprocher des normes du logement.

► **Instaurer un statut unique pour les centres d'hébergement qui ne tiennent pas compte de la distinction juridique CHU/CHRS mais soit basé sur le projet social des établissements**

Il existe des CHU autorisés dits CHRS urgence, certains établissements déclarés relèvent par leurs missions davantage du CHRS insertion, etc. ⁽¹⁾ Un statut unique pour les centres d'hébergement (CHU ou CHRS) qui participent par leur projet social à assurer l'inconditionnalité de l'accueil apparaît donc pertinent.

► **Développer et mieux financer les pensions de famille**

Le budget consacré aux pensions de famille est en hausse de 21 % dans le projet de loi de finances 2018. Cependant, la dotation de fonctionnement des pensions de famille est inchangée depuis 10 ans, à 16€ par jour. Le développement de cette solution nécessite une revalorisation de cette dotation, qui est aujourd'hui l'une des plus faibles du secteur de l'hébergement. Dans certains cas, cette faible dotation est en effet de nature à entraîner une sélection de publics aux ressources plus stables, ou plus solvabilisés par l'APL, au détriment par exemple des travailleurs pauvres.

Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer le financement de la réalisation des pensions de famille en raison des contraintes propres à ce type de logements : établissements de petite taille, importance des parties communes, ressources faibles des résidents. Il convient de ce point de vue de financer et de pérenniser le PLAI adapté ouvert aux pensions de famille.

(1) PLAN QUINQUENNAL LOGEMENT D'ABORD, PROPOSITIONS DE LA FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ, 2017

[CHAPITRE IV]

FAIRE DE L'ACCOMPAGNEMENT DANS LE LOGEMENT L'OUTIL AU SERVICE DU RÉTABLISSEMENT DE LA PERSONNE

Le logement d'abord repose sur le principe que l'accès au logement doit être un préalable à toute mesure d'accompagnement. Pour être atteint, cet objectif nécessite en plus d'une offre de logement adaptée une offre d'accompagnement globale.

L'accompagnement est à l'heure actuelle soumis à des injonctions contradictoires, voire déterminé par des facteurs qui le détournent de son objectif initial. La rigidité et l'empilement des dispositifs ne permettent pas dans la plupart des cas de proposer aux personnes qui en ont besoin un accompagnement de qualité, adapté à leur situation.

Actuellement, l'accompagnement lié au logement vise à s'assurer de la « capacité à habiter » du ménage accompagné. C'est cette notion qui justifie le parcours en escalier de la rue à un éventuel logement, via les structures d'hébergement. Or, prédire la capacité à habiter d'une personne à partir de son histoire ou de ses stigmates relève plus du jugement de la personne accompagnante que d'un futur anticipable. Être sans domicile ne signifie pas ne pas être capable de vivre convenablement dans un logement. Le parcours en escalier s'est transformé en une évaluation continue des personnes accompagnées pour l'accession à la marche suivante, au mépris du droit au logement. La capacité à habiter rend d'une certaine manière les personnes accompagnées responsables de leur absence de logement.

Par ailleurs, l'accompagnement est souvent détourné de l'objectif de rétablissement des personnes. La volonté de certains acteurs (commission d'attribution, commission de médiation) de diminuer les risques présumés (impayés, trouble de jouissance) qu'il y aurait à louer un logement à une personne précaire les conduisent à conditionner ces attributions à un accompagnement maximal, indépendamment du besoin réel de la personne et du respect de ses choix.

L'évaluation quantitative de l'accompagnement dans un but de « rationalisation » des coûts contraint les travailleurs sociaux à passer moins de temps à accompagner les personnes pour s'évaluer, et court le risque de sacrifier le rétablissement de la personne et son bien-être au respect d'indicateurs quantitatifs rigides et technocratiques. La pénurie de places d'hébergement conduit également les travailleurs sociaux à formuler des propositions d'accompagnement parfois inadaptées à la situation des personnes, dans l'espoir de les voir intégrer un dispositif réputé moins surchargé. Ceci force les personnes à s'adapter à un accompagnement, alors que c'est l'inverse qui devrait avoir lieu. L'ensemble de ces facteurs place le respect d'impératifs divers et parfois contra-

dictoires comme priorité, au détriment de la poursuite du bien-être des personnes soumises à la violence de la machine bureaucratique et aux préjugés de certains acteurs.

La segmentation des dispositifs d'accompagnement liés au logement, et l'éclatement des prérogatives qui les concernent, entraînent un manque de lisibilité sur les différents dispositifs et leurs moyens de financement. De nombreux acteurs peuvent intervenir dans l'accompagnement d'un même ménage sans coordination entre eux. La réduction des financements du travail social et l'aggravation de la situation des personnes vulnérables remettent en question la déontologie même du travail social. Les travailleurs sociaux sont souvent soumis aux impératifs institutionnels et ne peuvent pas s'adapter aux personnes accompagnées. Le principe de l'aller-vers exigerait pourtant cette marge de manœuvre. La formation des travailleurs sociaux reste lacunaire sur la question spécifique du logement.

Le suivi social tel qu'il est pensé aujourd'hui ne permet pas l'affirmation de la personne car ses choix et sa volonté ne sont pas toujours reconnus. L'accompagnement social se transforme encore trop souvent en contrôle social et les rouages de l'accompagnement montrent qu'il y a des injonctions contradictoires entre volonté d'accompagnement et de contrôle. Les règlements intérieurs de certains lieux d'hébergement, ou l'irruption des accompagnants dans l'intimité des personnes nécessitent une redéfinition des règles déontologiques de l'accompagnement pour rompre avec une relation trop verticale.

PROPOSITIONS

Habiter son logement nécessite le rassemblement de 4 actions : *l'Aménagement, l'Appropriation, l'Attachement et l'Ancrage*⁽¹⁾. La réalisation de ces 4 objectifs doit être poursuivie dans le travail d'accompagnement lié au logement. Elle implique d'appréhender la situation de la personne dans sa globalité. Quel que soit le type d'accompagnement adapté à la personne, l'objectif à atteindre est le rétablissement.

► **Le rétablissement comme orientation de l'accompagnement des ménages**

Le rétablissement correspond à un changement de paradigme visant à prendre en compte l'ensemble des difficultés auxquelles la personne est confrontée. L'unique objectif d'un accompagnement visant

(1) ÉLODIE JOUVE, PASCALE PICHON, « LE CHEZ-SOI, LE SOI, LE SOIN. L'EXPÉRIENCE LIMITE DES PERSONNES SANS DOMICILE FIXE COMME MODÈLE DE COMPRÉHENSION DE LA VULNÉRABILITÉ SANITAIRE. » IN: LES ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE, N°110,2015. VILLE ET VULNÉRABILITÉS PP.46-55

au rétablissement est l'épanouissement et le bien-être de la personne accompagnée. Dans l'accompagnement lié au logement, ce principe peut être résumé ainsi :

- un accompagnement conditionné par l'adhésion de la personne et respectueux de ses choix
- un accompagnement poursuivant une logique de réduction des risques
- un accompagnement singulier et adapté à la personne
- un accompagnement pluridisciplinaire et global
- un accompagnement évolutif en fonction des besoins de la personne

► **Adapter le loyer des logements aux revenus des locataires entrants**

Pour garantir un accompagnement global et décroisé en faveur des personnes à qui s'adressent les mesures des politiques publiques de solidarité, il est souhaitable que soient établies des plateformes locales qui réunissent de façon la plus large possible l'ensemble des acteurs concernés. Ces plateformes ont vocation à coordonner l'ensemble des dispositifs et des financements afin d'assurer plus de souplesse dans le travail des acteurs.

► **Mettre en œuvre des plateformes d'accompagnement pluridisciplinaire par territoire**

Le référent social est un travailleur social qui dispose d'une vision globale du parcours et de la situation ainsi que de l'accompagnement dont la personne bénéficie. Le rôle du référent est d'assurer la coordination de l'ensemble des partenaires. Il permet d'assurer un suivi global et plus uniquement un ou plusieurs suivis sur une thématique spécifique. En cas d'accident de parcours, il assure une continuité de prise en charge et le « non abandon » de la personne, quels que soient ses choix et ses actions.

► **Instaurer un référent social unique**

Le diagnostic social est la première étape pour favoriser le passage de la rue au logement. Cette évaluation doit être complète, et être élaborée et partagée avec la personne concernée. Chaque humain rencontrant des difficultés étant un cas unique, chaque dispositif global d'accompagnement doit être « sur mesure » : les préconisations sont faites selon les souhaits de la personne. Le diagnostic social ne conduit pas automatiquement à la mise en place d'un accompagnement et, si tel est le cas, il est important que celui-ci puisse évoluer en permanence.

► **Sensibiliser et former l'ensemble des acteurs au *Logement d'abord***

Ceux qui participent à l'accompagnement de la personne doivent en partager une approche commune. Il faut également faire évoluer la culture et la formation des travailleurs sociaux qui est lacunaire en ce qui concerne le droit au logement et le sans-abrisme. Le respect du choix des personnes, la lutte contre les préjugés et les éventuelles pratiques discriminatoires en découlant sont des sujets complexes sur lesquels la formation tout au long de la carrière est nécessaire.

Le traitement permanent de l'urgence ne génère pas un contexte favorable à la prise de recul sur les pratiques mises en œuvre. Il est donc important de revaloriser la formation, et plus globalement la fonction même de travailleur social.

► **Favoriser l'action des travailleurs pairs auprès des personnes sans logement**

Le *travail pair* fait référence à la mobilisation de savoirs d'expérience de personnes ayant connu le sans-abrisme afin d'accompagner les personnes en situation d'exclusion. Le *travailleur pair* dispose d'une expérience lui permettant de créer un lien différent avec les personnes accompagnées. Son intervention joue un rôle de médiation et transforme les représentations des personnes accompagnées sur les accompagnants et inversement. La mise en place du *Logement d'abord* nécessiterait un renforcement important de cette forme d'accompagnement.

► **Garantir la participation des personnes**

Malgré les dispositions et les dispositifs existant aujourd'hui, la participation des personnes accueillies et accompagnées est encore trop lacunaire. Il est essentiel, tout particulièrement dans le cadre du *Logement d'abord*, que la participation se fasse à partir du moment où la personne dispose d'un suivi social. La participation des personnes permet en effet l'évolution des pratiques professionnelles pour que ces dernières puissent s'adapter encore plus aux besoins des personnes. Elle crée une relation d'égal à égal entre intervenants et personnes accompagnées qui vient modérer la relation « verticale » du suivi social.

► **Développer l'accompagnement social communautaire permettant l'inscription sociale de la personne : la « clinique du lien »**

L'accompagnement tel qu'il est organisé aujourd'hui est déterminé d'un point de vue individuel. Pourtant l'un des principaux enjeux de l'accompagnement est l'inscription sociale de la personne. Cela peut passer par la participation à une association de quartier, à un projet

culturel ou social, à la vie au sein d'un groupe. L'accompagnement individualisé ne permet pas d'affirmer son « utilité sociale », alors que la participation à un groupe permet de retrouver des buts collectifs et joue un rôle essentiel dans le rétablissement de la personne.

► **Disposer des moyens humains et budgétaires suffisants pour l'accompagnement dans le cadre du *logement d'abord***

La mise en œuvre d'une stratégie du *logement d'abord* permet de réduire la dépense publique globale : le « coût » d'une personne en errance est supérieur à celui d'une personne bénéficiant du dispositif *Logement d'abord*. Cependant, le financement de l'accompagnement augmente dans le cadre d'une stratégie de *logement d'abord*, justement pour permettre cette réduction d'autres dépenses généralistes (hôpital, hébergement d'urgence, etc). La plupart des dispositifs d'accompagnement existants sont aujourd'hui contraints par des financements instables et/ou insuffisants. Cette situation est contradictoire avec l'objectif affiché par la puissance publique.

[CHAPITRE V]

RENFORCER LES CAPACITÉS D'INITIATIVE DES ASSOCIATIONS DE LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT ET LEUR ADAPTATION AUX EXIGENCES DU *LOGEMENT D'ABORD*

Le réseau des associations de lutte contre le mal-logement et la précarité, riche d'expériences et d'actions, se trouve en grande difficulté aujourd'hui.

Dans la lutte contre le mal-logement, la présence associative est constante. Les associations, souvent nées dans un contexte précis, ont su s'adapter aux évolutions qu'elles ont accompagnées : élargissement du champ du mal-logement, apparition de nouvelles formes de précarité. La lutte contre les mauvaises conditions de logement est ainsi devenue un combat contre l'exclusion. Les associations mènent une action dans tous les domaines de cette lutte et se dotent de moyens de production de logements dans les années 1990, avec l'apparition de la maîtrise d'ouvrage d'insertion. Elles poursuivent une dynamique qui en fait des éclaireurs d'enjeux, des défricheurs des possibles, et les initiateurs de réalisations inédites et parfois utopiques.

Malgré la reconnaissance de la pertinence de l'action des associations par l'ensemble des acteurs du logement, les logiques de contractualisation et la réduction des financements publics ont transformé dans les 20 dernières années les expériences originales en dispositifs de plus en plus rigides. Les associations sont appelées à devenir fournisseurs de solutions pré-écrites. Une mise en concurrence s'installe qui n'est pas fondée sur la qualité mais sur le « moins disant » au risque de voir se diluer une richesse pourtant reconnue.

De nombreuses associations ont d'ores et déjà des pratiques visant à l'accès direct au logement de personnes mal ou non-logées. Celles-ci sont presque toujours mises en place à l'extérieur des dispositifs, et se caractérisent toutes par la volonté de s'inscrire dans la durée. Elles ont en commun une attention particulière portée au bien-être des personnes accueillies et à la qualité de l'accompagnement qui leur est proposé. Ces actions devraient bénéficier d'un financement inscrit dans la durée qui favoriserait la mise en place d'actions correspondant à la diversité des situations rencontrées et à leurs temporalités.

Cependant, la baisse de financements publics met en difficulté l'ensemble des acteurs du secteur associatif. L'accent mis sur des financements par appel à projet, avec une durée limitée, ne permet pas la mise en place d'actions pérennes même si celles-ci sont efficaces. Cette situation crée de la souffrance tant pour les personnes salariées que pour les personnes accompagnées : elle met également en danger la viabilité financière des structures les plus petites.

Le conditionnement du financement des actions entreprises au résultat, dans une vision très segmentée de l'accompagnement et de l'accès au logement, signe l'avènement d'une dynamique managériale qui écrase la dimension sociale du travail associatif. Cette évaluation souvent purement quantitative conduit à ignorer la complexité des situations et de l'accompagnement. La recherche du plus faible coût crée également le risque de voir les associations abandonner les catégories de personnes nécessitant un accompagnement plus suivi ou plus spécifique pour survivre avec les financements existants.

Cette culture de l'évaluation favorise les grandes structures associatives, ainsi que les acteurs privés de l'action sociale, qui ont les moyens de financer des activités de recherche de fonds sur leurs fonds propres ainsi que de salarier des personnes chargées d'effectuer les évaluations des actions entreprises. Ces structures sont favorisées par leur capacité de réponse rapide aux appels d'offre, leur expertise interne conséquente et leur présence au niveau national qui les rend identifiables.

Ces éléments alimentent le passage d'une relation de partenariat entre l'État et les associations à une relation de prestataire, sous contrôle de l'État. Dans un contexte où les fonds publics sont rares, de plus en plus de services de l'État considèrent que ceux-ci doivent être réservés à des structures ne critiquant pas leur action. Au lieu de la relation de partenariat entre associations et services de l'État qui semblait prévaloir dans le cadre de subventions classiques s'installe une relation de contrôle et de prestation. La posture dite militante de beaucoup d'associations, les activités de plaidoyers ou d'accès au droit pouvant mener à des contentieux contre l'État, vont jusqu'à entraîner des pertes de subventions ou l'impossibilité d'être retenu sur un appel à projet.

Pourtant, cette posture n'est au bout du compte que l'expression du professionnalisme dans l'exercice des métiers du social. Il est indispensable de prendre cette dimension en compte. Le professionnalisme engagé des associations, y compris en opposition à la volonté de l'État, est ce qui les pousse à mettre en place des solutions proches des personnes et adaptées au respect de leurs droits. Cet engagement est une force, puisqu'il pousse à la réalisation d'actions complexes et efficaces. L'engagement et l'activité de plaidoyer des associations en faveur du droit au logement ou à l'hébergement sont indispensables. Sans cette action, la simple gestion de la pénurie court le risque de malmenager fortement les personnes qu'elle a pour but d'accompagner.

PROPOSITIONS

Loger des personnes, les accompagner, n'est pas une activité où la simple gestion de stock et de flux suffit à atteindre l'objectif. Si c'était le cas, le secteur privé pourrait assumer ce rôle. La particularité du secteur associatif lié au logement est qu'il s'occupe d'humains, dans leur diversité,

leur complexité, leur force et leur contradiction. Le plan quinquennal pour le logement d'abord a besoin, pour sa réussite, d'un secteur associatif fort, professionnel et éminemment humain.

► **Maintenir et développer un tissu associatif divers permettant l'innovation et la singularité des actions vers les personnes**

Les situations de mal-logement et de précarité sociale sont aussi diverses que les individus qui les vivent. Face à cette diversité humaine, il est impossible d'appliquer des recettes uniformes sur un territoire national, ou de vouloir fixer une bonne formule d'accompagnement unique. L'existence d'une multiplicité d'acteurs de tailles différentes, mettant en place des actions diverses, est au contraire une garantie de succès dans la mise en place d'une politique publique adaptable à chaque individu, qui est un préalable nécessaire au Logement d'abord.

► **Assurer un financement pérenne aux acteurs engagés dans une philosophie de logement d'abord**

Le financement pérenne et global des actions des associations, et notamment celui de leurs activités de plaidoyer et d'accès au droit, est indispensable à la préservation et à la prolifération d'un milieu associatif riche. Des contrats pluriannuels permettraient aux associations de développer des actions pérennes et adaptées aux personnes qu'elles rencontrent.

► **Ne pas conditionner l'obtention de subventions à l'arrêt des activités de plaidoyer et d'accès aux droits**

L'engagement de certaines associations en faveur des droits fondamentaux les conduit à sortir des clous de la gestion et des dispositifs pour proposer des actions innovantes en direction des personnes. Cette logique permet de sortir d'un système de « tarification à l'acte », où une action, liée à un financement, serait dirigée vers les personnes accueillies ou accompagnées dans ces limites strictes. Le caractère militant des associations constitue leur « plus-value » par rapport à des opérateurs gestionnaires ou à des services de l'État aux attributions plus strictes. Il doit être soutenu.

[CHAPITRE I]

**DISPOSER D'UNE CONNAISSANCE FINE
ET OPÉRATIONNELLE** DES PERSONNES
SANS ABRI ET DÉPOURVUES DE LOGEMENT

“ *Mal nommer les choses,
c'est ajouter au malheur du monde*

ALBERT CAMUS

La mise en œuvre d'une politique publique de *logement d'abord* exige de disposer d'une connaissance fine des publics concernés. En matière de sans-abrisme ou d'absence de logement, la difficulté à dénombrer des personnes qui par essence se trouvent dans des situations d'errance et d'éloignement du droit et du service public rend cette connaissance faible et disparate.

Le regard des différents acteurs de terrain rencontrés au cours des déplacements met par ailleurs en relief une connaissance « intuitive », qui revient souvent à imputer à une catégorie de personnes la raison du dysfonctionnement des dispositifs ou de leur embolie. Qu'il s'agisse « des DALO », « des Roms », « des Albanais », cette « intuition » correspond le plus souvent à une forme de préjugé ou de discrimination envers une catégorie de personnes.

La politique de moyens qui caractérise l'action publique, au détriment d'une politique d'objectifs, est à la fois la cause et la conséquence de la méconnaissance de ce qui fait l'urgence sociale. Il est impossible de poursuivre une politique avec des objectifs clairs sans connaissance précise de la situation de l'urgence sociale et du sans-abrisme. Inversement, l'absence d'objectifs clairs est une des raisons de la poursuite d'une politique d'urgence sur la durée.

Cette gestion d'urgence sociale crée un sentiment d'impuissance, qui encourage des prises de position tentant de minimiser l'ampleur de la situation. Des concepts apparaissent pour ne comptabiliser qu'une catégorie de personnes qui constituerait la seule véritable urgence à laquelle il faudrait apporter une réponse. En éludant une démarche de connaissance rigoureuse, ces discours limitent la perception de l'urgence sociale dans le but de limiter l'action et la dépense publique.

L'estimation du nombre de personnes sans abri se fait en France à travers plusieurs outils, qui recourent à la connaissance pure et à la prescription d'action publique. Il s'agit ici d'en identifier les

LES CHIFFRES DU NON-LOGEMENT À PARIS : DES ÉCARTS GIGANTESQUES

3000 personnes à la rue la nuit du 15 au 16 février 2018 à Paris, d'après l'enquête dénombrement réalisée par la mairie à l'occasion de la Nuit de la solidarité.

822 ménages reconnus au titre du Droit à l'hébergement opposable à Paris 2017.

898 personnes recensées dans la rue lors de l'enquête flash du 115 en février en 2017.

50 personnes dorment dehors en Île-de-France en janvier 2018 selon le secrétaire d'État auprès du ministre de la Cohésion des territoires.⁽¹⁾

Les différences importantes entre ces chiffres suscitent deux interrogations : qui doit-on recenser (personnes à la rue, en squat, hébergées dans un centre, hébergées chez un tiers, habitant un bidonville... ?) et comment comptabiliser des personnes se trouvant en situation d'errance entre différentes formes de non logement ?

(1) « C'EST À PEU PRÈS UNE CINQUANTAINES D'HOMMES ISOLÉS EN ÎLE-DE-FRANCE [QUI DORMENT À LA RUE] POUR ÊTRE PRÉCIS » INTERVIEW SUR FRANCE INTER, LE 31 JANVIER 2018

insuffisances, pour proposer un cadre de connaissance à même d'objectiver la situation au niveau national et dans les territoires.

§1- Connaissance des populations sans abri : des outils existants divers et peu fonctionnels

Les outils d'observation existants concernant la question du sans-abrisme sont basés sur des méthodes de collecte de données diverses :

- **approche statistique** : le recensement et l'enquête sans domicile de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)
- **expression de la demande** : inscription au Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) ; appels au 115 et baromètre du 115 ; recours DALO pour l'hébergement ; dépôt d'une demande de logement social sur le critère « *dépourvu de logement* » ou d'un recours DALO logement sur le critère « *dépourvu de logement* »
- **accueil dans une structure d'hébergement** : comptabilisation des personnes accueillies diagnostics territoriaux à 360°, réalisés par les services déconcentrés censés recouper et agglomérer des sources différentes
- **mise en œuvre d'opérations de dénombrement sur le principe de l'aller vers** : enquête flash du 115, opérations de dénombrement à Barcelone, Bruxelles, Londres, Paris...

A/ Le recensement de la population et l'enquête sans domicile de l'INSEE

Les personnes sans abri sont prises en compte dans deux sources de l'INSEE, le recensement de la population et les enquêtes auprès des utilisateurs de services d'hébergement et de repas. Elles représentent l'outil de connaissance et de statistique publique le plus important sur la question du sans-abrisme.

Les personnes sans abri comptabilisées sont celles qui passent la nuit à un certain moment, (au moment du recensement ou la nuit précédant l'enquête sans domicile), dans un lieu non adapté à l'habitation.

Le recensement de la population comptabilise ensemble le nombre de personnes sans abri, vivant en « habitat mobile » et en communauté⁽¹⁾. Cependant, le recensement n'est pas adapté au dénombrement infra-régional de catégories numériquement faibles. Il ne peut fournir un dénombrement détaillé au niveau local des personnes sans domicile⁽²⁾ car de nombreuses personnes sans abri échappent au recensement et ne se trouvent pas comptabilisées : squats, bidonvilles, galeries techniques... Le redressement de la non-réponse, technique visant à modi-

(1) SELON L'INSEE : « UN ENSEMBLE DE LOCAUX D'HABITATION RELEVANT D'UNE MÊME AUTORITÉ GESTIONNAIRE ET DONT LES HABITANTS PARTAGENT À TITRE HABITUEL UN MODE DE VIE COMMUN »

(2) RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE MAL-LOGEMENT, CONSEIL NATIONAL DE L'OBSERVATION STATISTIQUE, 2011

fier les résultats bruts du sondage afin d'améliorer la représentativité, est difficile lorsque les personnes sont peu nombreuses.

L'enquête sans domicile est réalisée via questionnaire auprès d'un échantillon de 4 000 utilisateurs de services d'hébergement et de distribution de repas dans 80 agglomérations de plus de 20 000 habitants. Elle fournit une estimation du nombre de personnes hébergées par des services d'aide, ou sans abri, mais surtout des données très complètes sur le profil des personnes concernées, sur leur parcours professionnel, familial et résidentiel, ainsi que leurs conditions de vie actuelles et leur état de santé.

Plusieurs catégories de personnes sans domicile ne se trouvent pourtant pas prises en compte :

- les personnes qui dorment dans un lieu non prévu pour l'habitation (les sans-abri) et ne font appel à aucun service enquêté ;
- celles qui demeurent dans les agglomérations dépourvues de services pris en compte dans le champ de l'enquête (hébergement ou distribution de repas) ;
- les personnes qui vivent dans des agglomérations de moins de 20 000 habitants. Cependant, les services de 80 agglomérations de 5 000 à 20 000 habitants ont été recensés et ont fait l'objet d'une enquête spécifique, permettant d'extrapoler le dénombrement issu des résultats de l'enquête dans les grandes agglomérations à l'ensemble du territoire métropolitain ;
- les personnes non francophones qui ne parlent aucune des langues prévues dans le cadre du questionnaire destiné aux non-francophones (une dizaine de langues parmi les plus parlées, avec une méthodologie différente puisque le questionnaire est auto-administré).

Par ailleurs, l'enquête sans domicile proprement dite ne comprend pas les personnes hébergées dans le dispositif national d'asile (DNA). Le total est donc obtenu en ajoutant aux résultats de l'enquête la statistique publique du nombre de personnes hébergées dans le DNA, et le résultat d'une enquête téléphonique auprès des gestionnaires d'hébergements dans les agglomérations de moins de 20 000 habitants. Enfin, des problèmes de double compte et de méthodologie ont été soulevés, notamment par la Fondation Abbé Pierre qui base la partie statistique de son rapport sur le mal-logement sur les différentes enquêtes logement de l'INSEE.

Ces deux enquêtes nécessitent d'être améliorées, mais elles n'en demeurent pas moins nécessaires du point de vue de la connaissance nationale des situations de logement et de non-logement. Elles sont en effet complémentaires dans leur construction, l'enquête logement permettant d'apprécier l'ensemble des situations de non-logement et l'enquête sans domicile faisant un point plus précis sur la population ayant recours aux services d'aide sociale. **Le fait que la périodicité soit aujourd'hui interrogée et sa suppression évoquée pose un problème important dans la construction de données fiables susceptibles d'alimenter une politique publique nationale de logement.**

B/ Les outils de connaissance basés sur l'expression de la demande

Les différentes voies d'accès à l'hébergement recensent la demande exprimée des ménages. La demande d'hébergement est comptabilisée dans le système d'information SI-SIAO ou dans d'autres systèmes d'informations, les recours DALO au titre de l'hébergement (DAHO) sont comptabilisés dans le système d'information COMDALO, la demande de logement social sous le critère « dépourvu de logement » dans le Système national d'enregistrement (SNE)

Ces outils de quantification de la demande d'hébergement sont adossés à des prérogatives de gestion de l'hébergement et du logement et de proposition de solutions adaptées aux personnes. Dans le contexte actuel de pénurie, ces systèmes constituent un enjeu important, puisque l'efficacité de l'action publique est mesurée en fonction des situations de mal-logement identifiées. L'identification ou la non-identification de certaines situations dépend de la volonté politique de visibiliser ces situations et donc d'avoir à leur apporter une solution. Les catégories de personnes invisibles aux yeux de l'action publique voient leur situation peu ou non prise en compte.

■ Le système d'information SI-SIAO quantifiant l'expression de la demande d'hébergement auprès des Services intégrés d'accueil et d'orientation

Les SIAO ont pour objectif de recenser les places d'hébergement et les logements accompagnés disponibles sur un département et d'en assurer l'accès aux demandeurs. Depuis la loi ALUR, ces services ont également pour objectif de « *participer à l'observation sociale* »⁽¹⁾. Afin d'accompagner la mise en place des SIAO, une application de gestion, le SI-SIAO a été mis à disposition de ceux-ci en 2010. Ce logiciel remplit 3 fonctions : la gestion des évaluations, la gestion des places vacantes et des orientations, et l'établissement de statistiques.

Il doit être utilisé pour gérer l'ensemble des demandes d'hébergement d'urgence et d'insertion au sein du département, les affectations dans les structures d'accueil, et pour permettre la centralisation d'informations statistiques des gestionnaires d'hébergement et de logement adapté.

Le calendrier de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) fixait une date de déploiement au 1^{er} janvier 2018 pour l'ensemble du territoire.

Le logiciel SI-SIAO doit alimenter une base de données d'observation sociale au niveau national. Or, les statistiques produites jusqu'à présent permettent uniquement de voir l'occupation des places et le volume d'activité du SIAO, et ne sont pas suffisantes pour alimenter comme prévu une base de données d'observation au niveau national. De plus, les retours de nombreux acteurs posent question sur la pertinence et l'exhaustivité des données recueillies. La critique la plus courante du logiciel sur sa partie statistique est que celle-ci ne permet pas la remontée d'informations

(1) ARTICLE L.345-2-4 DU CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES (CASF), ALINÉA 9

autres que quantitatives. Le logiciel nous a notamment été décrit comme déficitaire concernant les informations médico-sociales, et comme ne permettant pas le suivi d'un ménage dans le temps : les informations personnelles antérieures sont écrasées lorsqu'elles sont modifiées.

Lors de nos déplacements, nous avons constaté, malgré la mise en place d'un logiciel unique, des situations extrêmement différentes. Certains SIAO, notamment celui de Seine-Saint-Denis, sont en train de développer leurs outils de connaissance parallèle au niveau départemental pour pallier les insuffisances du logiciel SI-SIAO. Ils tentent ainsi d'objectiver non seulement la demande exprimée mais également la situation des personnes « invisibles », ne formulant pas de demandes, via les liens avec des maraudes et une observation de terrain. À l'inverse, d'autres se limitent à gérer, sans chercher à améliorer leur connaissance des publics. Mais dans tous les cas, aucune agrégation des données du système d'information SI-SIAO n'est réalisée.

■ Le « Baromètre du 115 » : un des seuls outils de la connaissance permettant l'agglomération des données

Le baromètre du 115 est un outil développé par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS, ex-FNARS), qui agrège les données des réponses au numéro d'urgence 115 par le SIAO dans les 40 départements où les données SIAO sont enregistrées via le logiciel ProGdis, ainsi que celles du Samusocial de Paris. Des résultats mensuels sont ainsi publiés plusieurs fois par an, et une synthèse saisonnière est réalisée l'été et l'hiver. Ce baromètre permet de mettre en évidence les principales tendances de la demande d'hébergement d'urgence, en termes de profil des personnes demandeuses, mais également de solutions apportées. Le baromètre du 115 est réalisé via le logiciel ProGdis. La généralisation du SI-SIAO va mettre un terme à la collecte des données basées sur le logiciel ProGdis et risque d'entraîner la disparition du baromètre du 115. En plus de la suppression d'un des seuls « thermomètres » de la situation, le risque est de perdre tout un volet de connaissance concernant l'urgence sociale et le sans-abrisme.

■ Le système d'information « COMDALO » comptabilisant les dépôts d'un recours au titre du droit au logement opposable pour l'obtention d'un hébergement et les recours pour l'obtention d'un logement sous le critère « *dépourvu de logement* »

Lorsque le SIAO ne remplit pas son rôle pour faire accéder les personnes à un hébergement, ou lorsque l'inscription comme demandeur de logement social n'aboutit pas, une autre voie de recours est ouverte : le droit au logement opposable. Il peut prendre la forme soit d'un recours pour l'obtention d'un hébergement, soit d'un recours pour l'obtention d'un logement. Il permet de contraindre l'État à formuler une proposition d'hébergement ou de logement. Ces procédures d'accès à l'hébergement et au logement fournissent également des statistiques recensées dans le logiciel COMDALO.

Concernant le recours en vue de l'accès à un hébergement, dans une logique de simplification de la procédure, le formulaire de dépôt est succinct, ainsi les données recueillies sur le profil et la

situation de la personne sont limitées. De plus, les données de COMDALO ne sont pas interfacées avec le SI-SIAO, notamment sur l'accès à l'hébergement, ce qui empêche la comptabilisation d'un grand nombre de données.

Concernant le recours en vue d'obtenir un logement sous le critère « *dépourvu de logement* », les informations recueillies sont plus complètes, en particulier sur le profil et le parcours de la personne.

■ Le Système national d'enregistrement de la demande de logement social (SNE) comptabilisant le dépôt d'une demande de logement social sous le critère « *dépourvu de logement* »

Ce système d'information rassemble l'ensemble des demandes de logements sociaux réalisées. Lorsqu'il remplit le formulaire, le demandeur décrit sa situation actuelle et peut se déclarer « *dépourvu de logement* ». Les informations recueillies sont nombreuses sur le profil, le parcours de la personne. Cependant, la généralisation de l'inscription en ligne de la demande de logement social pose un problème d'accès au droit des personnes. De plus, et ce problème se pose pour le formulaire papier comme pour la demande en ligne, le caractère strictement déclaratif de la demande de logement social pose la question de la fiabilité des informations recueillies.

C/ La comptabilisation des personnes accueillies dans les structures d'hébergement

La fréquentation des centres d'hébergements fournit des données quantitatives et qualitatives à un instant déterminé. Le travail le plus complet est l'enquête menée par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) auprès des Établissements sociaux pour personnes en difficulté sociale. La DREES interroge tous les 4 ans les gestionnaires de structures d'hébergement, qui donnent un certain nombre de données sur les personnes accueillies et sur les personnes sorties de leur structure dans l'année. Toutefois, faute d'identification, les données concernant les sorties portent sur des séjours et chaque personne peut donc être comptabilisée plusieurs fois, à chaque passage dans une structure. De plus, au sein même des établissements, le passage d'un type de place à un autre, par exemple, de la stabilisation vers l'insertion, est compté comme une entrée et une sortie. Quelques données sont aussi recueillies sur les personnes hébergées en urgence⁽¹⁾.

La dernière étude de la DREES sur le sujet a été réalisée en 2012. Il semble que la régularité prévue tous les 4 ans n'ait pas été respectée.

(1) « AVANT-PROPOS : L'ENQUÊTE SANS-DOMICILE 2012 : HISTOIRE ET PLACE EN EUROPE », IN ÉCONOMIE ET STATISTIQUE N° 488-489, M. MARPSAT ET F. YAOUANCO, 2016

D/ Les diagnostics territoriaux à 360° : outils de connaissance territoriale à la mise en place inégale et peu connectée à l'action publique

Le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, mis en place en 2013, a créé un outil territorial d'observation du mal-logement : les diagnostics territoriaux à 360°. Ces diagnostics visent à « *disposer d'une connaissance objective et partagée des besoins qui s'expriment sur un territoire et de l'offre existante destinée à y répondre* »⁽¹⁾. Ils doivent donc servir à renseigner les différents documents de planification ou de programmation en matière de logement et d'hébergement. Lors de nos déplacements, aucun acteur n'a évoqué l'existence des diagnostics. Une synthèse nationale, effectuée en octobre 2016 par la DGCS, souligne par ailleurs que la complétude inégale des diagnostics départementaux, et l'hétérogénéité de leurs méthodologies d'élaboration, rendent impossible l'agrégation quantitative des besoins et par conséquent une estimation des moyens d'actions nécessaires.

Par ailleurs, les diagnostics territoriaux à 360° devaient constituer l'état des lieux initial servant à la co-construction des plans départementaux pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Malgré un nouveau décret sur les PDALHPD en 2017 (qui ne mentionne pas les diagnostics à 360°), le ministère de la Cohésion des territoires n'a pas à ce jour réalisé de bilan d'étape sur l'avancement de ces documents de planification, ni de synthèse de leur contenu.

E/ Les opérations de dénombrement sur le principe de l'aller vers : enquête flash du 115, opération de dénombrement à Barcelone, Bruxelles, Londres, Paris...

■ Les enquêtes flash du 115

Les enquêtes flash du 115 constituent un outil essentiel pour la prise en compte des situations de non-logement les plus délicates et les plus éloignées de l'action publique ou associative. La dernière enquête, organisée par la FAS et la Fédération des Samusociaux a permis d'agréger les données d'intervention de 90 maraudes différentes sur 42 départements. Ces données forment un échantillon de 1 300 personnes rencontrées, avec des profils renseignés via un questionnaire unique.

Ce type d'enquête ne se limite pas aux personnes formulant une demande d'hébergement et permet donc d'apprécier le non-recours aux politiques publiques. Par ailleurs, avec des variations selon les territoires, les maraudes vont également vers les personnes en squat ou en bidonville, et permettent donc une comptabilisation de ces populations. Ainsi, lors de cette dernière enquête flash, 67% des personnes rencontrées sur le territoire national n'avaient pas sollicité le 115 pour obtenir un hébergement d'urgence le jour où elles ont été interrogées.

(1) INSTRUCTION DU GOUVERNEMENT DU 18 AOÛT 2014 RELATIVE À L'ÉLABORATION DES DIAGNOSTICS PARTAGÉS À 360°

Les enquêtes flash nationales ne sont réalisées qu'avec une périodicité annuelle. Mais la veille sociale, effectuée par les maraudes ou par les autres acteurs de la connaissance, peut être utilisée comme outil d'observation du sans-abrisme de manière beaucoup plus continue dans les territoires, en lien avec les autres outils de connaissance. Ainsi à Grenoble en Isère et dans d'autres départements visités, les maraudes du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) font une remontée journalière de leurs chiffres à la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS). Cependant le lien avec le SIAO n'apparaît pas suffisant pour permettre l'élaboration d'une vision d'ensemble. En Seine-Saint-Denis, le SIAO effectue des enquêtes « *une nuit donnée* », similaires aux enquêtes flash, qui permettent d'obtenir un instantané de la situation et de comptabiliser les personnes à la rue ou à l'hôtel indépendamment de la demande que celles-ci ont ou non formulée.

■ Les opérations de dénombrement

La ville de Paris a réalisé dans la nuit du 15 février 2018 une opération de dénombrement sur l'ensemble de la commune. L'opération a été réalisée en partenariat avec les propriétaires d'espaces vacants tels que la SNCF, les hôpitaux de Paris, la RATP ou les gestionnaires de parkings afin d'obtenir la vision la plus complète possible de la situation. Les équipes de maraude devaient chacune recenser un secteur géographique délimité, afin d'avoir une vision la plus objective possible, notamment par rapport aux maraudes régulières qui ont un parcours particulier. Ce type d'initiatives, par la méthodologie employée et par la prise en compte inconditionnelle de toutes les situations de sans-abrisme, permet d'obtenir une connaissance beaucoup plus proche de la situation réelle.

Ce type d'enquête n'est pas nouveau, il existe déjà dans plusieurs autres pays. Le comptage de rue est ainsi une pratique répandue au Royaume-Uni pour produire une connaissance des personnes à la rue. En 2017, toutes les autorités locales d'Angleterre ont soumis un relevé des personnes SDF. 17 % ont conduit un comptage et 83 % ont produit une estimation. ⁽¹⁾

A Barcelone ce type d'enquête a été réalisé pour la première fois en mars 2007 entre 4 h et 6 h du matin. La méthodologie s'est perfectionnée, et, chaque année depuis 2015, un décompte est réalisé durant une nuit donnée en mai des personnes dormant dans la rue, en hébergement d'urgence, résidentiel ou transitoire. ⁽²⁾

Mais c'est à Bruxelles que la démarche de dénombrement a été la plus aboutie d'un point de vue méthodologique. L'association la Strada a organisé, en 2017, la 4^e édition de son dénombrement des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit pour les organisateurs d'une tentative de répondre à la question récurrente du nombre de personnes sans abri et de son évolution en vue d'une meilleure évaluation des besoins. Pour la première année, deux dénombrements ont été

(1) « *ROUGH SLEEPING STATISTICAL RELEASE* », HOUSING STATISTICAL RELEASE, MHCLG, 2018

(2) [HTTP://RECOMPTE.BARCELONA/?PAGE_ID=8](http://recompte.barcelona/?PAGE_ID=8)

réalisés : un premier en automne, avant l'ouverture du dispositif hivernal (7/11/2016) puis un second en hiver, lorsque le dispositif hivernal est à son plein fonctionnement (6/03/2017). Cette multiplication des points de comptage dans des circonstances différentes permet d'avoir une vision plus globale de la situation et de l'effet des dispositifs d'hébergement sur les situations de non-logement. La situation actuelle de crise migratoire a également conduit à la prise en compte des situations particulières d'hébergement des migrants dans la réalisation de l'enquête. **Celle-ci, basée sur la grille de typologie du sans-abrisme ETHOS⁽¹⁾ a inclus, pour la première fois, la catégorie 5 : « personnes en hébergement pour immigrés ».**

§2 - Quels outils construire pour parvenir à une connaissance objective des publics sans abri ?

Aucune action publique ne peut être menée à l'attention de personnes dont la situation n'est pas connue. Devant l'absence d'une connaissance objectivée, le risque est important de ne se fier qu'aux outils quantifiant l'expression de la demande, ou de limiter l'observation aux personnes sans domicile visibles dans l'espace public. Mais la demande exprimée est induite par le type de dispositifs existants, ou par les places disponibles à un instant donné, sur un territoire donné, et la proportion de personnes sans logement invisibles dans l'espace public excède largement celle des personnes visibles.

La connaissance doit être appréhendée dans sa complexité en tenant compte des deux registres nécessaires : la description et le savoir, et la prescription en vue de l'action. Cette approche requiert une coordination des acteurs et une harmonisation des pratiques. La synergie et la séparation entre ces outils (description et prescription) sont essentielles afin que des impératifs de gestion ne viennent pas brouiller la collecte d'informations par la mise en place de filtres.

PROPOSITIONS

► Définir la population à étudier grâce à la typologie « ETHOS » de catégorisation du sans-abrisme

L'augmentation importante de ménages exclus du logement a entraîné un glissement sémantique : nous sommes passés du qualificatif de sans domicile à celui de sans-abri. Pourtant, c'est le droit au logement qui est reconnu comme un objectif à valeur constitutionnelle, et non le droit à un abri. En France, ce sont 14 millions de personnes dont le droit au logement n'est pas respecté d'une manière ou d'une autre⁽²⁾.

(1) EUROPEAN TYPOLOGY ON HOMELESSNESS AND HOUSING EXCLUSION

(2) « L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE », RAPPORT ANNUEL N°23, FONDATION ABBÉ PIERRE, 2018

LE DÉNOMBREMENT BRUXELLOIS : UN FILM CONSTITUÉ D'UNE MULTITUDE D'INSTANTANÉS

Chaque catégorie de la typologie ETHOS donne lieu à l'élaboration d'une méthodologie de collecte des informations. Pour cela, chaque dénombrement est réalisé en collaboration avec de nombreux partenaires : associations, communes, services d'aide aux sans-abris, hôpitaux, gardiens de parcs, agents de sécurité de gare, de parking, experts de vécu... Cette collaboration est nécessaire pour permettre :

1. l'identification des lieux précis où les personnes sans abris passent la nuit.

Ces lieux sont cartographiés et précisent les objectifs en amont de l'opération de dénombrement.

2. la réalisation d'un questionnaire 15 jours avant le dénombrement physique et le lendemain de celui-ci. Ce questionnaire est réalisé afin

de recueillir des informations au sujet du sans-abrisme caché, notamment des personnes en logement précaire (famille ou amis) ou en logement inadéquat (insalubre ou inhabitable) et de disposer d'un contrôle des résultats.

3. la communication du nombre de personnes qui font appel à l'offre de services d'hébergement au moment même du dénombrement.

Le dénombrement se déroule de 23 h à 00 h, une durée courte pour éviter au maximum les doubles comptes. L'objectif est seulement de « comptabiliser » le nombre de personnes, les informations qualitatives étant recueillies lors des questionnaires en amont et en aval du dénombrement. Cela permet de respecter le sommeil et l'intimité des personnes sans abri.

	Catégorie opérationnelle	Situation de vie	Définition générique
SANS ABRIS	1 Personnes vivant dans la rue	1.1 Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
	2 Personnes en hébergement d'urgence	2.1 Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
SANS LOGEMENT	3 Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1 Foyer d'hébergement d'insertion	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
		3.2 Logement provisoire	
		3.3 Hébergement de transition avec accompagnement	
	4 Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1 Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	5 Personnes en hébergement pour immigrés	5.1 Logement provisoire/centres d'accueil	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
5.2 Hébergement pour travailleurs migrants			
6 Personnes sortant d'institutions	6.1 Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement Pas de logement identifié (p.ex. au 18 ^e anniversaire)	
	6.2 Institutions médicales (*)		
	6.3 Institutions pour enfants / homes		
7 Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1 Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)	
	7.2 Logement accompagné pour ex-sans-abri		
LOGEMENT PRÉCAIRE	8 Personnes en habitat précaire	8.1 Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement
		8.2 Sans bail de (sous-)location	Occupation d'une habitation sans bail légal Occupation illégale d'un logement;
		8.3 Occupation illégale d'un terrain	Occupation d'un terrain sans droit légal
9 Personnes menacées d'expulsion	9.1 Application d'une décision d'expulsion (location)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels	
	9.2 Avis de saisie (propriétaire)	Quand le prêteur possède un avis légal de saisie	
10 Personnes menacées de violences domestiques	10.1 Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques	
LOGEMENT INADÉQUAT	11 Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11.1 Mobile homes	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel
		11.2 Construction non conventionnelle	Abri, baraquement ou cabane de fortune
		11.3 Habitat provisoire	Baraque ou cabane de structure semi permanente
12 Personnes en logement indigne	12.1 Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction	
13 Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1 Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables	

Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an.
Cette définition est compatible avec les définitions du recensement telles qu'elles sont recommandées dans le rapport UNECE/EUROSTAT (2006)

(*) Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.

La notion de logement est définie dans plusieurs textes législatifs, principalement par la négative, la description de ce qu'un logement ne doit pas être (indécent, sur-occupé, etc.). Pour favoriser le déploiement du logement d'abord, il apparaît essentiel de préciser la définition positive du logement, dans le sens de ce qu'il doit offrir aux personnes. Définir le logement permet, par voie de conséquence, de caractériser les populations qui en sont exclues. C'est le sens de la typologie ETHOS, réalisée par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA). Son but est de proposer une méthode fiable à l'échelle européenne qui puisse convenir et s'adapter aux politiques nationales d'aide aux personnes sans abri. Cette méthode vise à englober toutes les situations d'exclusion du logement. Elle se base sur la définition suivante d'un logement :

- **un espace physique** qui permet l'accueil du ménage dans des conditions de superficie et de qualité reconnues par les textes.

- **un espace social** qui permet l'accès aux services publics, favorise la vie familiale et répond aux besoins de la vie professionnelle. Il est un des éléments du lien social et permet l'insertion dans un quartier, une ville, une société.

- **un espace sécurisé** par le droit qui assure intimité et sécurité dans la pérennité.

Ces catégories conceptuelles sont divisées en 13 catégories opérationnelles qui peuvent être utiles sur le plan de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

En négatif, l'absence ou l'insuffisance de l'une ou de plusieurs de ces conditions correspond à d'une situation de non-logement ou de mal-logement. Les 4 grandes catégories en découlant, « sans abri », « sans logement », « en logement précaire », « en logement inadéquat » englobent l'ensemble des personnes sans logement dont celles qui sont absentes de l'espace public (squat, galeries techniques, hébergé chez un tiers, etc.) et bien sûr celles ne faisant plus valoir leurs droits.

L'utilisation de la grille ETHOS permet d'élaborer une méthode partagée, dans laquelle les descriptions reposent sur une dénomination commune. Au-delà d'une connaissance fine du sans-abrisme, l'analyse de l'absence de chez soi à partir de la grille ETHOS rend possible l'identification des freins qui empêchent l'accès au logement. Il s'agit en effet, pour permettre au plus grand nombre d'accéder à un logement autonome, d'identifier le nombre de personnes souffrant de chacune des situations de mal ou non-logement caractérisées par la grille, et de proposer des réponses en termes d'action publique à chacune de ces situations.

► **Améliorer et consolider la collecte des données en particulier concernant les populations invisibilisées par l'absence de demande**

L'enquête sans domicile de l'INSEE a été réalisée la première fois en 2001, et reproduite en 2012. Cette fréquence ne permet pas de disposer de données régulières pour orienter l'action

publique. Malgré la complexité de cette enquête et son coût, il est nécessaire d'en augmenter la fréquence. À ce jour, aucune nouvelle enquête sans domicile n'est prévue. Par ailleurs, *l'enquête nationale logement* est aujourd'hui menacée de disparition ou de publication à échéance irrégulière pour des raisons budgétaires. Cette enquête répond à des besoins de connaissance générale sur le logement des ménages qui ne sont pas remplis par les autres informations existantes. Ces deux enquêtes sont actuellement menacées de réduction de leur périmètre, voire de disparition, alors qu'il est indispensable à la mise en place du Logement d'abord de garantir leur réalisation et publication régulière.

Concernant le **système d'information SI-SIAO**, son utilisation rendue obligatoire va faire disparaître « *le baromètre du 115* » établi par la Fédération des acteurs de la solidarité, à partir des statistiques du logiciel « *ProGdis* ». **En plus de la suppression d'un des seuls « thermomètres » de la situation, le risque est de perdre tout un volet de connaissance concernant l'urgence sociale et le sans-abrisme.** Pour le remplacer, une solution consisterait à réaliser un nouveau baromètre du 115 à partir des données des départements disposant du SI-SIAO.

Dans tous les cas, la mission d'observation confiée au SIAO doit enfin être mise en œuvre dans chacun des territoires. Enfin, il est impératif de réaliser son interfaçage avec le SI-SIAO pour permettre de fiabiliser les statistiques des personnes hébergées suite à un recours.

Les diagnostics à 360° semblent totalement oubliés par l'ensemble des acteurs rencontrés. Il est regrettable qu'un projet ayant autant mobilisé les services de l'État et les associations, n'ait aucun impact en termes d'action publique.

Les maraudes et les outils de veille sociale, en reliant expression d'une demande d'hébergement et collecte d'une connaissance informative sur les situations de non-logement, permettent d'appréhender les phénomènes de non recours et d'invisibilité des personnes. Les déplacements effectués ont démontré qu'il est indispensable de systématiser leur utilisation. L'augmentation des moyens accordés aux maraudes, les nécessités de formation, en particuliers des bénévoles, leur coordination sont des actions de consolidation essentielles à mettre en œuvre.

► **Réaliser des opérations de dénombrement dans l'ensemble des 22 métropoles⁽¹⁾**

La réalisation de ces opérations au moins une fois par an apparaît comme un minimum nécessaire. Elles devront rassembler, sur le modèle Bruxellois, l'ensemble des acteurs pouvant alimenter la recherche et faire l'objet d'évaluation méthodologique permanente.

(1) AIX-MARSEILLE, BORDEAUX, BREST, CLERMONT-FERRAND, DIJON, GRENOBLE, LILLE, LYON, METZ, MONTPELLIER, NANCY, NANTES, NICE, ORLÉANS, PARIS, RENNES, ROUEN, SAINT-ÉTIENNE, STRASBOURG, TOULOUSE, TOURS ET TOULON

► **Créer un observatoire national des personnes sans logement**

Les éléments rapportés ci-dessus démontrent l'enjeu de la multiplication des points de vue sur le dénombrement des personnes à la rue. Sur la base de la grille ETHOS décrite ci-dessus, un observatoire national des personnes hébergées ou à la rue serait chargé de définir une méthodologie commune permettant de doter tous les territoires d'un outil avec lequel aboutir à une connaissance de l'exclusion de l'accès au logement. Il devra rassembler l'ensemble des acteurs du secteur, mais aussi des universitaires, pour mêler les approches statistiques, sociologiques et géographiques. Il serait l'appui aux opérations de dénombrement lancées dans les 22 métropoles.

Cet observatoire pourrait s'inspirer de l'enquête nationale finlandaise. Menée par une agence du ministère de l'Environnement local, celle-ci opère chaque année un recensement de l'ensemble des personnes sans domicile par l'agrégation des statistiques municipales (collectées par diverses méthodes adaptées aux situations locales).

Chaque territoire devra s'appuyer sur la méthodologie établie par l'observatoire national pour se doter d'un outil propre, ou pour perfectionner le cas échéant les outils de connaissance locale existants.

L'OBSERVATOIRE FRANCILIEN DES PERSONNES HÉBERGÉES OU À LA RUE (OFPRUH), LE PREMIER OBSERVATOIRE PLURIDISCIPLINAIRE VISANT À CONSTRUIRE UNE MÉTHODOLOGIE.

Sous la responsabilité du Préfet de la région Île-de-France et de la Fédération des acteurs de la Solidarité, un observatoire a été créé en 2016. Il réunit les SIAO franciliens, l'observatoire du Samusocial et la délégation régionale de la Croix rouge. Son objectif est de rassembler données et informations afin de mieux connaître les profils et les besoins des publics concernés par

l'accueil, l'hébergement et l'insertion. Il souhaite développer une méthodologie pluridisciplinaire en ciblant notamment son action sur les personnes en situation de « *non recours* » et établir une méthodologie sur les opérations de dénombrement et les remontées d'informations des maraudes intervenant dans les bois, le métro, les gares de banlieue...

[CHAPITRE II]

**RESPECTER LE PRINCIPE
D'ACCUEIL INCONDITIONNEL**

Lorsqu'une personne se trouve sans logement, l'accueil inconditionnel doit lui permettre de se mettre à l'abri, de se reposer, de se soigner et de récupérer des conséquences sanitaires, psychologiques et sociales induites par une vie en errance. C'est le principe défini aux articles L.345-2-2 et L.345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) :

Article L.345-2-2 : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ». « *Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier.* »

Article L.345-2-3 : « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation.* »

Le plan quinquennal pour le *Logement d'abord* a pour objectif de permettre le passage de la rue au logement. L'accueil inconditionnel est l'occasion de réaliser un diagnostic social afin de repérer les freins d'accès au logement et, si nécessaire, de prévoir un accompagnement pour permettre le plus rapidement possible l'accès direct à un logement stable. Il doit également participer à la prévention de mise à la rue lorsque l'accueil intervient dès la rupture avec le logement (expulsion locative, rupture conjugale ou familiale, accident de vie, perte de logement...). Le parcours décrit ci-dessus, bien que correspondant au cadre juridique actuel, n'est presque jamais mis en pratique.

Dans ce chapitre, il sera établi un état des lieux de l'offre d'hébergement existante. Puis, seront analysées les pratiques observées sur le terrain et la mise en œuvre du droit relatif à l'accueil inconditionnel.

§1- Les places d'hébergement existantes

A/ Les différents types de places d'hébergement⁽¹⁾

Le dispositif « *accueil, hébergement, insertion* » est destiné aux personnes en grande difficulté sociale, nécessitant une aide globale pour accéder au logement et retourner vers l'autonomie. Il s'inscrit dans un service public d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

(1) « PLUS DE 100 000 PLACES D'HÉBERGEMENT POUR LES PERSONNES EN DIFFICULTÉ SOCIALE », ÉTUDES ET RÉSULTATS N°0916, DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES

■ Le dispositif généraliste

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) accueillent des personnes ou des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques ou familiales, mais aussi des difficultés de logement, de santé ou d'insertion. Le but est de les aider à accéder à leur autonomie personnelle et sociale ou à la recouvrer. Les CHRS sont financés principalement au titre de l'aide sociale de l'État.

Les « *autres centres d'accueil* » regroupent des centres d'hébergement d'urgence, des centres d'accueil pour toxicomanes et d'autres établissements d'accueil dès lors qu'ils ne sont pas conventionnés au titre de l'aide sociale de l'État.

L'aide au logement temporaire (ALT) finance des places d'hébergement dans un parc diversifié (parc privé, parc social, hôtels, centres d'hébergement, etc.). Financée à parité par l'État et la Caisse nationale d'allocations familiales, cette aide est versée aux associations ou aux centres communaux d'action sociale qui mobilisent les places. Dans cette étude, seules les places gérées par les établissements d'accueil sont prises en compte.

Des nuitées d'hôtel sont mobilisées par des associations, sur financement de l'État, à défaut de places disponibles dans les centres d'hébergement d'urgence.

■ Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés

Les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) accueillent les personnes demandant l'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction, avec pour missions l'hébergement, l'accompagnement administratif, social et médical, la scolarisation des enfants, etc. Les CADA sont financés au titre de l'aide sociale de l'État.

L'accueil d'urgence des demandeurs d'asile est un dispositif variable en fonction des besoins et des disponibilités budgétaires destiné à accueillir, à titre provisoire, des demandeurs d'asile préalablement à leur admission éventuelle en CADA. Il permet, en outre, de prendre en charge des demandeurs d'asile ne pouvant pas bénéficier d'un hébergement en CADA, par manque de place ou de par leur statut : déboutés ou inscrits dans une procédure prioritaire.

Les centres provisoires d'hébergement (CPH) accueillent les réfugiés et préparent leur insertion. Pour y accéder, il faut avoir le statut de réfugié et être sans logement ni ressources. Les CPH sont financés au titre de l'aide sociale de l'État. ⁽¹⁾

■ Autres

Les établissements d'accueil mère-enfants (ou centres maternels) ont pour objectif d'aider les femmes enceintes ou les mères isolées accompagnées d'enfants de moins de 3 ans, qui ont besoin

(1) DÉCRET N°2016-253 DU 2 MARS 2016 RELATIF AUX CENTRES PROVISOIRES D'HÉBERGEMENT DES RÉFUGIÉS ET DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIARE

d'un soutien matériel et psychologique, dans le but d'éviter les placements d'enfants. Ils sont financés au titre de l'aide sociale à l'enfance des conseils départementaux.

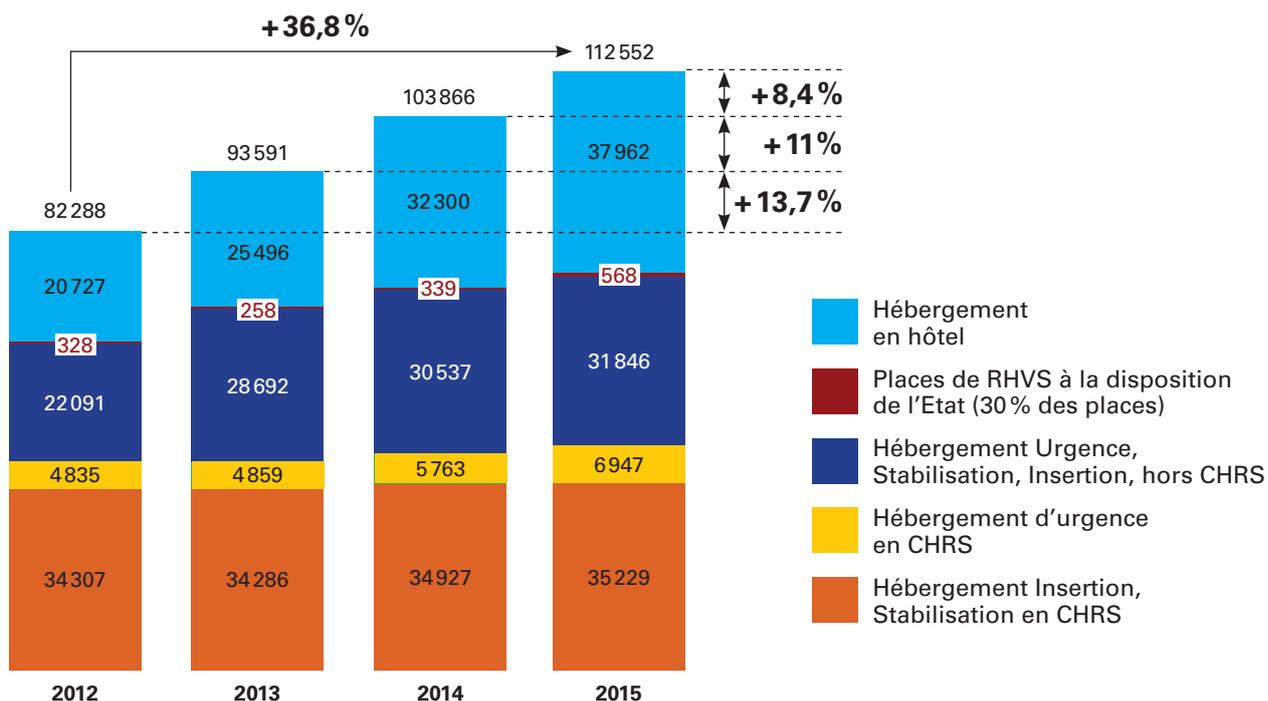
La répartition de ces différents modes d'accueil s'effectue selon le tableau ci-dessous :

DÉTAIL	TYPE DE STRUCTURES	NOMBRE DE PLACES
HÉBERGEMENT URGENCE PÉRENNE	CHRS	43 165
	Hors CHRS	42 761
	Hôtel	45 787
	Total	131 713
HÉBERGEMENT ASILE	CADA et équivalents	80 000
	CHUM	10 000

B/ Une création constante de nouvelles places ne suffisant pas à répondre à la demande

Suite à la mise en place du plan de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale du 21 février 2013, le nombre de places d'hébergement d'urgence a nettement augmenté. Une importante progression de plus de 40 % a eu lieu entre 2012 et 2015.

► Evolution du nombre de places du parc d'hébergement généraliste entre 2012 et 2015



SOURCE : « L'HÉBERGEMENT D'URGENCE SOUS FORTE TENSION : SORTIR DE LA GESTION DANS L'URGENCE », RAPPORT D'INFORMATION AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, P. DALLIER, 2016

Cette augmentation n'a pas permis de pouvoir répondre à la demande pour deux raisons principales. Le sous-dimensionnement récurrent de la politique d'asile entraîne un report de population sur l'hébergement d'urgence. L'hébergement se caractérise par ailleurs par un manque de fluidité et de nombreuses personnes, pour des raisons différentes, se trouvent « bloquées » dans les structures :

- les personnes disposant de ressources insuffisantes au regard des loyers pratiqués dans de nombreuses villes
- les personnes fragilisées par un accident de vie, une rupture, une perte d'emploi, l'errance ayant besoin de la stabilité d'un logement et d'un accompagnement mais que l'on ne considère pas en « capacité à habiter » un logement autonome.⁽¹⁾
- les personnes en situation irrégulière sur le territoire mais non expulsables du fait d'une maladie, d'un handicap, de la présence d'enfants scolarisés, d'un refus du pays d'origine de les reconnaître comme ressortissantes ou d'une longue présence sur le territoire.

Le *logement d'abord* exige l'existence d'une offre de logement adaptée aux ressources des ménages. Cette offre permettrait de « sortir » de l'hébergement la première catégorie de ménages s'y trouvant « bloquée ». Elle implique également la mise en place d'un accompagnement adéquat, permettant de lever les freins à l'accès et au maintien dans un logement. Cela favoriserait l'accès au logement des personnes nécessitant un accompagnement pluridisciplinaire.

Concernant les personnes en situation irrégulière non expulsables, qui ne disposent pas du droit de travailler, aucun dispositif d'accompagnement ou d'insertion ne peut être lancé leur permettant à terme de quitter le centre d'hébergement vers un logement. Sans régularisation de leur situation administrative leur permettant d'accéder au logement, la fluidité nécessaire de la sortie des centres d'hébergement d'urgence ne sera jamais atteinte. Il est à souligner que la France compte parmi les rares pays européens à pratiquer la « régularisation à l'ancienneté », sans avoir mesuré les conséquences humaines et sociales de ces vies « entre parenthèses ».

C/ Les nuitées hôtelières : la perpétuelle fuite en avant

Face à la saturation des places d'hébergement, la puissance publique a recours aux nuitées hôtelières. La vie à l'hôtel n'est pas adaptée pour de multiples raisons : absence d'intimité, impossibilité de se faire à manger, accompagnement souvent inexistant...

Le recours à l'hébergement en hôtel des personnes dépourvues de logement augmente constamment ces dernières années : de 20 727 nuitées hôtelières en 2012 à 25 496 en 2013 (+23 %), à 32 300 en 2014 (+ 27 %), et 37 962 en 2015 (+17 %). En 2017 ce nombre a atteint 45 751 nuitées (+20 % par rapport à 2015).⁽²⁾

(1) VOIR CHAPITRE 4 « L'ACCOMPAGNEMENT DANS LE LOGEMENT »

(2) RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE DU BOP 177, 2017, CONSULTABLE SUR PERFORMANCE-PUBLIQUE.BUDGET.GOUV.FR

Une large proportion des personnes qui sont hébergées en hôtel sont aujourd'hui des demandeurs d'asile. La durée de traitement d'une demande d'asile variant de 18 mois à 2 ans et environ 90 000 demandes d'asile étant déposées tous les ans en France, les 12 000 places en CADA ajoutées en 2016 aux 25 000 places existantes ne sauraient être suffisantes pour combler le déficit actuel (avec un stock nécessaire en CADA de 180 000 places environ). Cette situation est extrêmement préoccupante, car elle empêche une large majorité des demandeurs d'asile d'accéder à l'hébergement stable et de bénéficier de l'accompagnement social auquel ils ont droit.

Par ailleurs, une problématique budgétaire persiste car l'insuffisance du Budget opérationnel de programme (BOP) 303 pour l'immigration et l'asile se répercute sur les dépenses du BOP 177 lorsque les personnes demandant l'asile pour qui aucune place n'a été trouvée en CADA sont hébergées par les filières généralistes de l'hébergement d'urgence.

En février 2015, le gouvernement a lancé un plan triennal pour réduire le recours aux nuitées hôtelières. Ce plan vise à créer 13 000 places en dispositifs alternatifs à l'hôtel, dont 9 000 places en intermédiation locative, 1 500 places en logement adapté et 2 500 places d'hébergement dans des centres dévolus aux familles. Il prévoit également la création chaque année de 2 000 places alternatives à l'hôtel pour les demandeurs d'asile, financées par le programme 303, ainsi qu'un renforcement de l'accompagnement social des personnes actuellement hébergées à l'hôtel.

Les mesures de ce plan visent à mettre en place un dispositif digne pour l'accueil de personnes vulnérables afin de sortir de la logique de gestion dans l'urgence exercée jusqu'à présent. Si la mise en œuvre du plan de résorption des nuitées hôtelières en 2016 a permis de ralentir le rythme de progression du recours à l'hôtel, le dispositif poursuit toutefois son inflation et atteint 45 767 places du parc d'hébergement total en 2017 (un tiers des places), soit +21 % par rapport à 2015. La mobilisation de solutions alternatives monte en charge très progressivement, avec un tropisme marqué pour l'hébergement d'urgence (dispositif pour lequel les objectifs triennaux sont d'ores et déjà dépassés) au détriment de solutions plus pérennes. En 2017 la démarche a donc permis de contenir légèrement le développement du dispositif hôtelier, mais continue de s'inscrire dans une gestion urgentiste de l'hébergement.

Malheureusement, en l'absence de volonté politique, ce plan triennal est trop souvent resté une déclaration de bonnes intentions sans effets. Lors de nos déplacements, plusieurs agents des services de l'État l'ont qualifié de « truc parisien ». Ce schéma de remplacement de dispositif est pourtant d'autant plus souhaitable que les dispositifs alternatifs en question sont moins coûteux à l'État que le paiement de nuitées hôtelières tout au long de l'année.

§2- Hébergement d'urgence : la répartition des compétences entre État et Départements

A/ Un cadre légal déterminé par le Code de l'action sociale et des familles

Selon l'article L. 121-7 du CASF, l'État détient les compétences de droit commun pour assurer les prérogatives relatives à l'hébergement d'urgence et de réinsertion. Les publics visés par les mesures d'aide sociale d'État en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion sont :

- les personnes sans abri ou en situation de détresse⁽¹⁾
- les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion⁽²⁾

Concernant le département, l'article L.222-5 du CASF a défini le champ de son intervention. Dans le cadre de la mission de prévention et de protection de l'aide à l'enfance du département, doivent être pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance :

- des mineurs lorsque la santé des enfants, leur sécurité, leur entretien ou leur éducation l'exige.
 - des mineurs émancipés et des majeurs âgés de moins de vingt et un ans qui ont des difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants.
 - des femmes enceintes et des femmes seules avec enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile.
- «[...] Le département doit en outre disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants. [...]» d'après les dispositions de l'article L221-2 du CASF.

B/ Les tentatives de désengagement de certains départements

Le Conseil d'État a confirmé la répartition des compétences en matière d'hébergement des personnes sans abri dans son arrêt «*Département de la Seine-Saint-Denis*» du 30 mars 2016 (n° 388317). La portée de cet arrêt a ensuite été confirmée par 4 arrêts rendus le 13 juillet 2016.⁽³⁾ Ces arrêts considèrent que le département ne peut se dégager de ses responsabilités lorsqu'une famille a été prise en charge sans avoir examiné les conséquences de la mise à la rue.

Dans la pratique, en guise de protestation contre le manque de moyens pour assurer leurs missions, certains départements refusent d'assurer leurs prérogatives concernant l'hébergement des mineurs relevant d'une prise en charge par les services de l'ASE, et des femmes enceintes ou des mères isolées avec enfants de moins de trois ans.

(1) ARTICLE L345-2 DU CASF

(2) ARTICLE L345-1 DU CASF

(3) « MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ » N° 400074 ; « DÉPARTEMENT DU PUY-DE-DÔME » N° 399829 ; « DÉPARTEMENT DU PUY-DE-DÔME » N° 399834 ; « DÉPARTEMENT DU PUY-DE-DÔME » N° 399836

ZOOM SUR LE DÉPARTEMENT DE HAUTE-GARONNE

Le 12 avril 2016, le Conseil départemental de Haute-Garonne a voté « *l'arrêt dès avril 2016 des réservations hôtelières* » ainsi que « *la sortie [progressive] des personnes des hôtels de septembre 2016 à mars 2017* ».

Suite à cette délibération, deux arrêtés⁽¹⁾ ont été pris afin de préciser les modalités d'application de la délibération. Concernant les mineurs, l'arrêté énonce en son article 1^{er} qu'« aucune nouvelle situation de mineur non accompagné n'est désormais prise en charge en hébergement hôtelier dans le cadre de l'Aide Sociale à l'Enfance ». Le second arrêté énonce en son article 1^{er} qu'« aucune nouvelle situation de femme enceinte ou mère isolée avec enfant de moins de trois ans n'est désormais prise en charge en hébergement hôtelier dans le cadre de l'Aide Sociale à l'Enfance ».

Ces mesures sont considérées comme nécessaires par le Conseil départemental au regard d'une part de la saturation des dispositifs d'hébergement et, d'autre part, considérant que le recours à ces dispositifs d'hébergement n'est pas satisfaisant, au vu notamment de la qualité de la prise en charge réalisée. Ces dispositions, qui sont toujours en vigueur, se traduisent par un refus de prise en charge total du public qui est en droit de bénéficier des prestations fournies par le département. Les décisions du juge des référés se multiplient sur le territoire de la Haute-Garonne, réaffirmant qu'il est du devoir du département d'assurer la création de places nécessaire pour accueillir le public qui en a le besoin.

(1) ARRÊTÉS DU 25 AVRIL 2016

Face à ce jeu d'acteurs, le juge administratif est régulièrement saisi pour manquement du département dans l'accomplissement de ses obligations. Il rappelle qu'une « *carence caractérisée dans l'accomplissement de ces obligations peut faire apparaître une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, lorsqu'elle entraîne des conséquences graves pour la personne concernée.* »

Différents arrêts des tribunaux administratifs rappellent ainsi que :

- le département ne peut méconnaître ses obligations par manque de moyens financiers⁽¹⁾
- le département ne peut justifier un refus de prise en charge au motif que les capacités d'accueil sont saturées⁽²⁾
- le département se doit d'assurer une prise en charge adaptée et continue des publics dont il assure à titre principal l'hébergement

§3 - Accueil inconditionnel : pratiques et stratégies de gestion de la pénurie

Dans chacun des départements visités, la demande d'hébergement d'urgence est bien plus importante que l'offre, entraînant la saturation des dispositifs. Les demandes n'ayant pas entraîné une

(1) CE 25/08/2017 N°413549

(2) TA TOULOUSE 1/08/2016 N°54-035-03C

L'INVISIBILITÉ DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS

Les mineurs isolés étrangers sont devenus les mineurs non accompagnés. Cette dénomination manifeste la volonté de rapprocher les jeunes concernés d'un droit commun perçu comme le droit de tous. L'absence d'accompagnement, l'absence de lien parental doit prendre le pas sur l'origine. En d'autres termes, il est question de l'intérêt supérieur de l'enfant tel que défini par l'article 3-1 de la Convention internationale des Droits de l'enfant. Dans la pratique, il est difficile de déplacer le curseur : l'obligation qui est faite à la puissance publique de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant est bousculée. Les mineurs non accompagnés troublent l'ordre ancien et les règles habituelles de l'accueil parce qu'ils débordent du cadre connu jusque-là. Leurs parcours de vie, leurs histoires individuelles, les itinéraires qu'ils ont suivis présentent une extrême diversité. Les liens qu'ils entretiennent avec leurs familles peuvent être solides ou totalement inexistantes, certains ont rompu les amarres alors que d'autres entretiennent une relation, qui peut être une relation de servitude. Ils peuvent être en charge de rembourser une dette ou en fuite devant celle-ci. Fugueurs à l'échelle planétaire ou ambassadeurs d'une famille ou d'un clan, orphelins ou ayant perdu toute trace de père et de mère, ils sont porteurs d'identités culturelles multiples. Surtout ils peuvent être, et le sont de plus en plus souvent, chargés de la violence dont ils ont été victimes dans leur périple ou avant même que celui-ci ne s'engage. Les traitements inhumains et dégradants qu'ils ont pu subir leur donnent une fragilité invisible par la façade de la demande. Derrière des expériences d'adultes, ils restent des enfants.

La visibilité nouvelle dans l'espace public de jeunes en errance est celle de situations ubuesques : ils ne sont pas admis dans l'hébergement dédié parce que leur minorité n'est pas reconnue et ils sont rejetés des autres lieux parce que ceux-ci ne peuvent accueillir les mineurs qu'ils disent être. Cette réalité provoque un réel désarroi de la part de celles et de ceux qui ont pour fonction d'accueillir et de prendre soin des enfants et ne peuvent le faire, contraints de gérer l'impossible. Dans certaines villes, on voit l'action se limiter à l'accueil de jour qui offre un répit précaire jusqu'à l'heure de sa fermeture, qui est l'heure du retour à la rue pour la nuit. Ce désarroi est aussi celui des villes qui voient des enfants en errance dans l'espace public.

Face à ce constat, l'urgence sociale n'est plus adaptée et il est nécessaire de déterminer les besoins des mineurs non accompagnés et de créer des dispositifs adaptés. Face aux nouveaux événements historiques, il est temps de construire l'ASE de demain. La prise en charge des mineurs doit certes être assurée dans le cadre de l'ASE. Mais cette prise en charge doit faire intervenir différents acteurs publics et ne doit pas reposer uniquement sur le département. L'État a son rôle à jouer pour garantir une prise en charge incluant l'éducation nationale, les services de santé, de la justice... Il y a urgence, cette urgence réside dans le respect des valeurs et des engagements de la France, plutôt que dans un bricolage destructeur. Il n'est peut-être pas nécessaire de prendre quelque énième disposition alors que des textes et un cadre existent déjà. L'augmentation des moyens de l'accueil repose en premier lieu sur la volonté d'accueillir.

proposition d'hébergement (demandes non pourvues), et les appels téléphoniques non décrochés face au nombre important d'appels s'accumulent et correspondent à autant de personnes maintenues dans l'errance.

Face à ce constat, les acteurs se trouvent contraints de développer des stratégies de gestion de la pénurie, stratégies qui sont souvent en contradiction avec les textes de loi. Toutefois, il est surprenant de constater que ces stratégies se trouvent souvent légitimées par des « croyances »

absentes de tout texte législatif. Elles se trouvent pourtant appliquées au quotidien dans de nombreux territoires : la peur de « l'appel d'air » et « l'équité du traitement de la demande ».

A/ Ces croyances appliquées au détriment du respect de la loi

■ Le risque de « l'appel d'air » légitimant la gestion de la pénurie

De nombreux interlocuteurs ont justifié l'impossibilité d'améliorer la politique menée au motif d'un risque d'« appel d'air », arguant que cette amélioration risquerait de créer une augmentation correspondante de la demande. L'exemple de la Saône-et-Loire est particulièrement frappant.

Ce territoire à faible tension dispose de nombreux logements privés et sociaux vacants, pourtant la liste d'attente au Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) atteint plusieurs centaines de personnes. La non-augmentation de l'offre est justifiée par la peur d'un appel d'air : les personnes sans domicile de l'extérieur du département se concentreraient en Saône-et-Loire si une offre adaptée était développée.

Cet argument est employé par la presque totalité des interlocuteurs institutionnels sur la question de la précarité et du mal-logement. Pourtant, les faits prouvent plutôt le contraire. Localement, par exemple, la ville de Toulouse et les services de l'État en Haute-Garonne ont mis en œuvre un ambitieux plan d'accès au logement des populations issues des bidonvilles. Grâce à cette initiative, 2/3 des bidonvilles ont été résorbés et des centaines de ménages ont accédé à un logement. L'ensemble des acteurs rencontrés est unanime sur le fait que cela n'a pas entraîné un afflux massif de populations nouvelles souhaitant profiter de cette « opportunité ».

De plus, si l'amélioration de la politique de logement sur un territoire ou l'augmentation de l'offre entraîne un afflux de demandes de personnes éloignées du service public, c'est uniquement parce que les droits de ces personnes n'avaient pas été respectés antérieurement.

■ Le détournement du principe de « traitement équitable de la demande » ou le nivellement par le bas

Le traitement équitable de la demande est inscrit dans les textes d'orientation de l'action des SIAO⁽¹⁾. Lors des déplacements, les membres du Haut Comité ont été surpris de constater comment l'appropriation d'un concept à l'origine légitime peut entraîner en pratique la limitation de l'accès au droit des personnes et justifier la remise en cause du principe de continuité de l'hébergement.

■ La limitation de l'accès au droit

Lorsqu'une personne a appelé le 115 ou est inscrite au SIAO pour obtenir une place d'hébergement, et n'obtient aucune réponse, elle a la possibilité de réaliser un recours hébergement au

(1) ARTICLE L345-2-4 DU CASF

HISTOIRE D'UN FANTASME : LE RISQUE DE L'APPEL D'AIR

Dès le 19^e siècle les mouvements de populations rurales pauvres et démunies en direction des villes sont considérées comme un afflux de barbares et deviennent la cause d'une inquiétude sociale.

Christophe Charles, dans son Histoire sociale de la France au 19^e siècle, note que *« la concentration des pauvres dans les grandes villes est un tropisme ancien, les villes étant le siège des institutions d'assistance »*. Il ajoute que *« à Paris et dans quelques grandes villes, se développe une pathologie sociale spécifique aggravée par l'insuffisance des mesures prises par la municipalité ou les autorités de l'État. Les équipements sont à la traîne comme les budgets sociaux au nom du principe libéral du gouvernement à bon marché et de la crainte d'enclencher une spirale sans fin : toute mesure sociale, selon les notables et leurs édiles, risque d'augmenter le nombre des miséreux ou des mendiants professionnels venus d'ailleurs »*. Il conclut en soulignant que *« cette politique restrictive multiplie en fait les exclus et les déviants »* dont il dresse une liste qui pourrait être celle des personnes sans abri d'aujourd'hui

dans leur diversité. À l'instar des responsables politiques de ces temps déjà anciens, les dirigeants d'aujourd'hui manifestent la même crainte de l' *« appel d'air »* ou de *« l'effet aimant »* dont la cause première serait une politique d'accueil trop généreuse.

Les trop rares études sur la question n'apportent aucune confirmation scientifique à la pertinence de cette théorie. Les éléments qui ressortent du programme de recherche Babels (2018) sous la direction de Michel Agier, directeur d'étude à l'École des hautes études en sciences sociales et à l'Institut de recherche pour le développement, soulignent cet aspect. *« Il serait faux de penser que les discussions publiques qui mobilisent à profusion cette notion s'inscrivent dans les débats scientifiques ou en auraient même connaissance, l'expression y est employée sans jamais être définie, explicitée ou même discutée »*.

Ce travail de recherche place la notion d'appel d'air, au cœur de ce qui y est présent comme le nouveau modèle d' *« hébergement sans accueil »* qui prévaut de plus en plus dans nombre de grandes villes européennes.

titre du droit au logement opposable (DALO). En cas de reconnaissance au titre du DALO pour un hébergement, le Préfet enjoint alors au SIAO de faire une proposition d'hébergement. Interrogés sur le faible nombre de recours DALO hébergement dans des territoires pourtant en forte tension, certains services de l'État, mais également des travailleurs sociaux du département ou d'associations, nous ont fait la réponse suivante : *« Réaliser un recours DALO hébergement risquerait de faire passer la personne devant la file d'attente et ce ne serait pas équitable. »*

Ce discours fait peser la responsabilité du manque structurel de places sur les personnes et favorise la non-expression de la demande. Il constitue également une violation du principe d'égalité devant la loi : les droits de la personne, qui doivent être les mêmes quel que soit le territoire de domiciliation, ne sont pas respectés. Il ne s'agit pas de nier la difficulté pour un SIAO de gérer au quotidien l'ordonnancement de la file d'attente de publics tous prioritaires. En Seine-Saint-Denis par exemple, l'offre d'hébergement complète n'est pas suffisante pour assurer l'hébergement de l'ensemble des ménages reconnus prioritaires DALO pour un hébergement.

Mais en limitant ainsi l'accès au droit des personnes, l'urgence même de la situation disparaît des outils statistiques nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques. Il ne faut pas limiter

l'expression de la demande, mais garder comme objectif l'augmentation de l'offre, en particulier, de logement adapté associé si nécessaire à un dispositif d'accompagnement approprié.

■ **Le non-respect de la stabilité de l'hébergement**

Au nom du « traitement équitable de la demande », des structures d'accueil et des services de l'État justifient des ruptures de prise en charge avec remise à la rue pour permettre la mise à l'abri d'autres personnes pendant une période limitée dans le temps. Une sorte de roulement est ainsi mis en œuvre (Voir « C/ L'organisation de la discontinuité de la prise en charge en centre d'hébergement »).

B/La mise en concurrence de la gravité des situations des personnes pour l'accueil en centre d'hébergement

Chaque SIAO, en collaboration avec les services de l'État, a établi des « critères » de priorité pour organiser sa file d'attente. Les pratiques relevées sont des plus diverses mais certaines tendances générales peuvent être relevées : les hommes isolés, les hommes en situation irrégulière, les habitants des bidonvilles et des squats sont les publics les moins « priorités », voire simplement écartés du processus d'attribution. Dans tous les départements visités, l'expression de la demande pour ces trois catégories de population était en baisse et souvent faible. Les personnes concernées n'ayant aucune chance d'accéder à un hébergement, elles ne formulent plus de demande et disparaissent des statistiques.

Dans le Nord et les Bouches-du-Rhône, seul le critère de l'ancienneté de la demande est pris en compte. Les propositions d'hébergement sont prioritairement réalisées aux demandes les plus anciennes.

Dans la plupart des départements en tension, on assiste à une hiérarchisation par niveau de « détresse et de vulnérabilité estimée », au regard des informations recueillies au moment de l'appel au 115 ou de l'inscription au SIAO.

Les autres critères peuvent être de nature diverse, et se cumuler les uns avec les autres : violences subies, absence d'autonomie fonctionnelle, présence d'enfants, grossesse...

Le droit à l'accueil inconditionnel est alors reconnu aux personnes avec une situation caractérisée comme plus urgente que celle de l'ensemble des personnes dépourvues de logement se trouvant en situation d'urgence. Les moyens disponibles régissent la sélection au détriment de l'objectif qui est de permettre l'accès à un hébergement. D'ailleurs, cette perte de recul par rapport à l'objectif peut entraîner l'apparition de critères de sélection des plus surprenants.

Dans le règlement intérieur d'une commission d'hébergement d'urgence, il est par exemple inscrit : « *Le critère de santé en tant que tel ne peut intervenir dans la priorisation, par contre ce sont les contraintes qui en découlent qu'il convient de prendre en compte* ». Si l'on comprend bien cette

L'ATTESTATION DE NON PRISE EN CHARGE RÉALISÉ PAR LE SIAO DU NORD.

Pour pouvoir contester un refus de prise en charge ou pour déposer un recours DALO au titre de l'hébergement, il faut apporter la preuve de sa demande d'une place d'hébergement au SIAO ou au 115. Mais la saturation des structures d'hébergement entraîne de nombreux refus de prises en charge ou absences de réponse. Dans son rapport « *Le DAHO en péril* »⁽¹⁾, le HCLPD préconisait la fourniture d'une attestation aux

demandeurs justifiant de leurs démarches auprès du 115 et SIAO pour pouvoir faire valoir leur droit, en particulier en cas de refus de prise en charge. Nous avons été heureux de constater que certains SIAO fournissaient cette attestation. Un exemple figure ci-dessous :

(1) « LE DROIT À L'HÉBERGEMENT OPPOSABLE EN PÉRIL », RAPPORT N°8, HCLPD, 2015



ATTESTATION

Je soussigné, Mr Jérôme RYBINSKI, Directeur de la CMAO, atteste que M XXX né le 08/07/1981, Mme XXX née le 23/10/1985 et leurs enfants : XXX né le 04/10/2008, XXX née le 19/08/2010, XXX née le 16/01/2012, XXX né le 08/01/2015 et XXX né le 20/12/2016 contactent les services du 115 depuis le 16/07/2016. Les détails apparaissent ci-dessous :

Date demande	Réponse	Motif (non attribution)	Date d'entrée	Date de sortie
16/07/2016	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	16/07/2016	16/07/2016
16/07/2016	Réponse négative avec motif	Perte d'ancienneté	16/07/2016	16/07/2016
20/07/2016	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	20/07/2016	20/07/2016
18/12/2017	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	18/12/2017	18/12/2017
18/12/2017	Demande en attente		18/12/2017	18/12/2017
27/12/2017	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	27/12/2017	27/12/2017
28/12/2017	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	28/12/2017	28/12/2017
03/01/2018	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	03/01/2018	03/01/2018
07/01/2018	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	07/01/2018	07/01/2018
11/01/2018	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	11/01/2018	11/01/2018
13/01/2018	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	13/01/2018	13/01/2018
01/03/2018	Réponse négative avec motif	Saturation Hébergement stabilisation couple avec/sans enfant	01/03/2018	01/03/2018
26/03/2018	Réponse négative avec motif	Saturation Hébergement d'urgence couple avec ou sans enfant	26/03/2018	26/03/2018
16/04/2018	Réponse négative avec motif	Absence de places disponibles	16/04/2018	16/04/2018

Pour faire valoir ce que de droit.

Saint-André-Lez-Lille, le 16/04/2018

Jérôme RYBINSKI, Directeur

phrase, l'état de santé doit uniquement être pris en compte si le niveau de contrainte en résultant nécessite le respect de l'accueil inconditionnel. Pourtant cet accueil est bien, comme son nom l'indique, destiné à « toute personne sans abri ».

Dans plusieurs départements dont celui du Rhône, la politique publique d'accueil en hébergement d'urgence doit prendre en considération « prioritairement » les « sans domicile fixe avérés ». Ce concept n'a pas fait l'objet d'une définition précise. Cependant à la suite des échanges avec les services nous avons pu comprendre que le « SDF avéré » serait celui qui peut apporter la preuve qu'il se trouve en permanence à la rue au même endroit, et qu'il n'a pas réussi à s'abriter dans un parking, une gare ou une station de métro. Cette appréciation est aberrante : pour être considéré comme sans domicile, il faudrait être véritablement sur le trottoir et non plus seulement être contraint de vivre à la rue en s'abritant dès que possible dans les interstices. On ne serait pas une personne sans domicile si on dort dans le métro quelques heures ? Cela est-il bien plus acceptable que de dormir dans la rue ?

Ce critère oblige le requérant à prouver sa situation. Or le propre d'une population en errance entre plusieurs formes d'hébergement précaire est de ne pas disposer d'attestation de ses passages dans ces différents lieux de survie.

La mise en place d'un contrôle sur le fait d'être bien « SDF avéré » laisse supposer que des personnes souhaiteraient pouvoir bénéficier d'une prise en charge en hébergement, alors que leur situation ne le justifierait pas. Il y aurait donc des fraudeurs désireux de passer la nuit dans un centre d'hébergement d'urgence sans raison valable. Toutes les personnes rencontrées dans les accueils de jour, dans les centres d'hébergement ou en réalisant des maraudes dénoncent cette approche constituée de préjugés et de stigmatisation. **Personne ne vit à la rue par plaisir. Les éventuels refus de prise en charge sont à interpréter par rapport à l'inadaptation de l'offre :** les personnes veulent des logements, pas une hypothétique place dans un dortoir, qui plus est pour une nuit donnée, à l'autre bout du département, sans moyen de locomotion...

C/L'organisation de la discontinuité de la prise en charge en centre d'hébergement

Pour rappel, l'article L345-2-3 du CASF dispose que « *Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir [...] y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à qu'une orientation lui soit proposée.* » Ce principe est remis en cause chaque année. La fermeture de places hivernales entraîne la remise à la rue de centaines de personnes.

La discontinuité de la prise en charge est également une pratique totalement intégrée aux objectifs des politiques publiques, comme en témoigne ce diaporama de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) du Rhône, le décrivant comme un moyen d'action :

« *Discontinuité de la mise à l'abri pour garantir au plus grand nombre une prise en charge* »⁽¹⁾. Ainsi, pour répondre à la pénurie de places d'hébergement, une « rotation » des personnes est mise en œuvre. Elle peut prendre des formes diverses.

Des règles locales limitant la durée de séjour s'appliquent dans la gestion des entrées et sorties quotidiennes. En Saône-et-Loire, nous avons découvert la règle des « trois nuits » (pas plus de trois nuits consécutives dans la même structure). Dans le Rhône, le seuil est fixé à 7 nuits.

En Saône-et-Loire, nous avons également constaté des règles de fréquentation maximum par personne et par centre d'hébergement : pas plus d'un passage par mois dans le même centre d'hébergement. Dans d'autres départements, une obligation d'appel une fois avant 19h et une fois après est requise. Ainsi, la demande des ménages n'ayant pas rappelé après 19h n'est plus prise en compte et est retirée des statistiques de « demande non pourvue ». Plus récemment, le département des Hauts de Seine a imposé la règle des « 10 nuitées maximum par mois et par personne ».

Pouvoir bénéficier quelques nuits d'un hébergement serait ainsi considéré comme un « acquis » qui dédouanerait l'État de remplir son obligation sur la durée ; on serait moins fragile puisqu'on peut être à l'abri quelques jours avant de retourner dans la violence de la vie à la rue, parfois avec des enfants ? Est-ce plus acceptable de remettre des personnes à la rue parce qu'elles ont pu se reposer quelques jours ? Cela ne change aucunement les conséquences sur la durée.

Ces types de règles varient selon les territoires et les structures, mais elles sont bien présentes dans une majorité de départements, et génèrent à la fois violence institutionnelle et violence psychologique envers les personnes. Elles démontrent une organisation totalement illégale, basée sur la mise en œuvre de la discontinuité de la prise en charge et qui maintient les personnes dans une très forte insécurité. Après avoir souvent subi l'errance, tout être humain a besoin de stabilité pour se reconstruire.

Il y a, enfin, dans ces pratiques, un rapprochement pour le moins hasardeux entre la gestion de l'accueil dans les structures d'hébergement et les règles qui président à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. Les personnes SDF seraient toutes nomades ? À moins qu'il ne s'agisse d'une résurgence de l'image du sans-abri vagabond ou routard ?

D/ L'absence d'accompagnement et de préconisation d'orientation

L'article L345-2-2 du CASF dispose que « *cet hébergement d'urgence doit lui permettre [...] une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs [...]* »

Dans une stratégie de *Logement d'abord*, l'accueil inconditionnel doit assurer l'orientation vers un logement et diagnostiquer les mesures d'accompagnement éventuelles.

(1) DIAPORAMA « POINT D'ÉTAPE RENFORT HIVERNALE 2017-2018 » – DDCCS RHÔNE – PAGE 9 EN ANNEXE

Lors des déplacements, nous avons pu constater que la possibilité d'être orienté directement vers l'attribution d'un logement social lors de l'inscription au SIAO était une pratique rarement mise en œuvre. En outre, le diagnostic réalisé par le travailleur social et les préconisations et mesures d'accompagnement ne sont pas toujours mises en place, ou rarement suivies d'effets, en particulier concernant la population hébergée à l'hôtel. Les causes sont multiples : dispositifs saturés, manque de moyens, personnes remises à la rue retournant dans l'errance.

E/ Les conséquences des circulaires du 4 et 12 décembre 2017

Les 4 et 12 décembre derniers, deux circulaires du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Cohésion des territoires étaient transmises à l'ensemble des préfets. Le premier de ces textes portait sur « *l'évolution du parc d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés* », et le second sur « *l'examen des situations administratives dans les centres d'hébergement d'urgence* ». Ces circulaires avaient pour objectif d'après le ministère de faciliter la « fluidité » dans l'hébergement en proposant aux personnes ne relevant pas de l'hébergement d'urgence une « orientation adaptée ».

Le texte du 4 décembre crée à cet effet une nouvelle catégorie d'hébergement pour les personnes migrantes : les CAES (Centre d'Accueil et d'Examen des Situations). Ces centres ont pour vocation une mise à l'abri temporaire des personnes migrantes le temps de l'évaluation de leur situation administrative. Il précise pour les gestionnaires d'hébergements pour demandeurs d'asile les modalités de fin de prise en charge de résidents demandeurs d'asile.

La circulaire du 12 décembre prévoit notamment la création d'équipes mobiles, composées d'agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et de la préfecture, chargés de se déplacer dans les centres d'hébergement afin d'y identifier les personnes relevant du dispositif national d'asile, ainsi que les personnes déboutées ou sans papiers.

Lors de nos déplacements, nous avons pu constater que la circulaire du 12 décembre suscite l'indignation d'une majorité d'acteurs associatifs gestionnaires de centres d'hébergement et des associations de lutte pour les droits des personnes migrantes. Ceux-ci dénoncent une entorse au principe d'inconditionnalité de l'hébergement et à la déontologie du travail social. En effet, l'intervention d'équipes mobiles dans les centres d'hébergement d'urgence était de nature à placer les travailleurs sociaux de ces centres dans une position peu compatible avec la confidentialité et la confiance nécessaires au travail social.

Par ailleurs, ces textes reviennent à conditionner l'accueil inconditionnel au statut administratif des personnes. Elles sont également de nature à encourager le non-recours à ce droit pour toutes les personnes au statut administratif incertain : si des contrôles sont menés de façon régulière dans les centres d'hébergement, et que l'examen de la situation administrative devient un préalable à l'entrée dans le système d'hébergement, les personnes sans droit au séjour sont incitées à rester à la rue pour ne pas risquer un placement en rétention. Les acteurs rencontrés ont unanimement évoqué le risque d'invisibilisation de toute une partie des personnes sans abri.

Le 20 février dernier, le Conseil d'État, saisi en référé par plusieurs associations gestionnaires d'hébergement, a précisé l'interprétation de la circulaire du 12 décembre 2017. Il a notamment rappelé que les équipes mobiles étaient dénuées de pouvoir coercitif tant vis-à-vis des personnes hébergées que des gestionnaires de centres d'hébergement quant à leur intervention. Il a également souligné que les seules données personnelles auxquelles ces équipes pouvaient avoir accès étaient celles qui leur seraient transmises par les personnes hébergées, dans le respect de la loi Informatique et Libertés. Le 11 avril dernier, la disposition de la circulaire du 4 décembre autorisant les fins de prise en charge de personnes en demande d'asile a également été annulée par le conseil d'État.

“ MADAME LA DIRECTRICE, SI LES ÉQUIPES MOBILES VIENNENT AU CENTRE, VOUS LAISSEREZ OUVERTES LES PORTES DE SECOURS À L'ARRIÈRE ?

UNE HABITANTE D'UN CHRS S'ADRESSANT À LA DIRECTRICE DU CENTRE LORS D'UN CONSEIL DE RÉSIDENTS

Ces décisions sont de nature à limiter l'impact de ces circulaires sur le respect de l'inconditionnalité de l'hébergement. Mais ces dernières restent en pratique révélatrices d'une orientation générale qui vise à limiter l'accueil des personnes en situation de migration. Nous avons pu également constater que la circulaire du 12 décembre, même là où elle n'a pas encore donné lieu à la création d'équipes mobiles, engendre des inquiétudes et un non-recours aux dispositifs d'hébergement. Certains acteurs locaux nous ont également dit avoir été menacés d'une baisse de dotation ou de financement s'ils ne laissaient pas intervenir les équipes mobiles. Les fins de prise en charge de personnes accueillies au titre du dispositif national d'asile (DNA), pourtant encadrées par la loi, sont également nombreuses à être réalisées sans procédure et entraînent des retours à la rue et des ruptures d'hébergement en contradiction complète avec les principes d'inconditionnalité de l'hébergement et du *Logement d'abord*.

§4- Le principe juridique de l'accueil inconditionnel et la jurisprudence ⁽¹⁾

Depuis 2009, le législateur français a consacré le droit pour toute personne sans abri et en situation de détresse, d'avoir accès à une solution d'hébergement. En effet, le premier alinéa de l'article L. 345-2-2 du CASF reconnaît **le droit d'accéder à un hébergement de toute personne, de manière inconditionnelle.**

L'article L. 345-2-3 du même code érige **un principe de continuité** (à savoir le droit au maintien en hébergement), **et de stabilité.** La personne hébergée peut se voir orientée vers une autre structure, mais ne doit selon les textes pas être remise à la rue.

Sur cette base juridique, le juge a consacré, à travers sa jurisprudence, un droit d'accéder à un

(1) RÉALISÉ PAR LE RÉSEAU DE JURISTES JURISLOGEMENT

hébergement d'urgence pour les personnes sans abri et de s'y maintenir jusqu'à une orientation vers une solution d'habitat stable et adaptée à leurs besoins.

Un arrêt du Conseil d'État du 10 février 2012 a consacré **le droit d'accéder à un hébergement en tant que liberté fondamentale**, et une décision du tribunal administratif de Paris⁽¹⁾ a quant à elle considéré que le droit au maintien en constituait une également. Si les textes semblent clairement soumettre l'État à une obligation de résultat, leur interprétation restrictive par le Conseil d'État conditionne le droit à l'hébergement d'urgence à une évaluation de la détresse des personnes ainsi qu'aux moyens à disposition de l'administration.

Cette évolution de l'interprétation des textes par le juge a été analysée dans un document à paraître, à partir d'un échantillon de jurisprudences⁽²⁾ compilées grâce aux remontées associatives et d'avocats et aux bases de données juridiques Dalloz et Lexis360. Il sera uniquement question ici des grandes tendances identifiées.

L'analyse des décisions met en lumière **une appréciation toujours plus restrictive des juges administratifs qui, sous l'impulsion du Conseil d'État, ont pris le contre-pied du principe d'inconditionnalité du droit à l'hébergement pourtant clairement affirmé par les textes**. L'argument des moyens dégagés par l'administration pour répondre à une demande croissante est de plus en plus pris en compte par le juge, tandis que l'appréciation de la situation de détresse médicale, psychique ou sociale des personnes sans abri est de plus en plus exigeante.

S'agissant du droit au maintien, et donc du principe de continuité de l'hébergement d'urgence, très peu de décisions concernent directement des recours contre une décision administrative en vertu de laquelle il a été mis fin à l'accueil dans une structure d'hébergement. Cela s'explique certainement par le fait que les personnes n'ont pas le temps de former un recours avant de devoir quitter un hébergement, et saisissent donc plutôt le juge des référés en vue de se voir attribuer à nouveau une place d'hébergement⁽³⁾, une fois à la rue. Lorsque cette procédure est utilisée par les requérants, le juge n'analyse généralement pas la légalité de la décision de remise à la rue et se contente d'enjoindre le préfet à héberger.⁽⁴⁾

A/Obligation de moyens de l'administration

■ Appréciation des diligences

En reconnaissant le droit à l'hébergement d'urgence comme droit fondamental, le Conseil d'État a dans le même temps dégagé plusieurs éléments dont le juge doit tenir compte dans son contrôle. Parmi ces éléments, on retrouve l'appréciation des « *diligences accomplies par l'administration* » en tenant compte « *des moyens dont elle dispose* ».

(1) TA PARIS, 11 JANVIER 2013, N°1300311/9

(2) 57 DÉCISIONS DE JUSTICE, DONT 20 ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT, RENDUES ENTRE LE 10 FÉVRIER 2012 ET FÉVRIER 2018

(3) ARTICLE L.521-2 DU CODE DE JUSTICE ADMINISTRATIVE

(4) TA LYON, 25 AVRIL 2014, N°1402956

L'ÉCLAIRAGE DE JEAN-MICHEL BELORGEY, MEMBRE DU HCLPD ET MEMBRE HONORAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT

De l'important – et difficile, car les décisions recensées portent sur une matière dont ceux qui les ont rendues ne semble pas mesurer, le caractère sensible – travail de collecte et d'interrogation de la jurisprudence, principalement administrative, relative au droit à l'hébergement, et plus particulièrement au droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence, des personnes sans-abri, qu'ont conduites de conserve le HCLPD et Jurislogement, ceux des militants sociaux qui, comme disent les feuillets américains, ont ou voudraient avoir confiance dans la Justice de leur pays, attendaient sans doute qu'il leur fournisse des points d'appui pour leurs combats en faveur des gens vivant depuis plus ou moins longtemps à la rue, chômeurs de tous âges, familles expulsées de leur logement, demandeurs d'asile, réfugiés reconnus, et autres migrants, dont ils se sont consacrés à défendre les droits. Ils seront déçus.

Sans doute seront-ils tout d'abord frappés par la façon dont, dans les pages qui suivent, les commentateurs des décisions dont il est fait état se révèlent partagés entre une attente dont ils ne se résignent pas à faire leur deuil, et à laquelle ils cherchent – dans les motivations souvent encombrées ou contradictoires des verdicts intervenus – des raisons de continuer à croire qu'elle va peut-être, dans tel cas d'espèce ou à l'avenir, être satisfaite, et une forme de désespérance :

- ▶ les juges se sont prononcés en faveur des requérants dans trente-deux cas sur cinquante-huit analysés;
- ▶ ces juges, sous l'impulsion du Conseil d'État, ont pris le contre-pied du principe d'inconditionnalité du droit à l'hébergement pourtant clairement affirmé par les textes.

Il n'est pas rare que le juge, quel qu'il soit, compte tenu de son recrutement, de sa formation, de sa culture, de son souci de ne pas trop gêner l'administration, fasse dire à la loi plus ou moins qu'elle ne dit; plus quand elle-même ou ses textes d'application requièrent des titulaires de droits qu'ils remplissent pour y accéder diverses conditions; moins quand la façon dont la loi reconnaît un droit n'est pas claire; les deux approches sont souvent liées.

Le problème est ici d'abord que le droit à l'hébergement persiste à n'être pas clairement affirmé par les textes de droit positif. Il en va dans d'autres pays comme en France en dépit de ce que disent à ce sujet plusieurs textes européens théoriquement contraignants, et notamment la Charte sociale du Conseil de l'Europe, dont le Comité européen des droits sociaux a, dans plusieurs occasions, relevé la violation par la France.

Le juge n'en dispose pas moins, qu'il se réfère ou non au droit international, et à des débats

parlementaires souvent confus, d'une réelle latitude pour faire porter à ce que dit la loi tous les fruits qu'une tradition bien établie de jurisprudence constructive, à tout le moins non restrictive (les bons juges du XIX^e siècle, le juge administratif des deux premiers tiers du XX^e siècle) ont fait porter à des textes législatifs hésitants, bâclés, ou à dessein ambigus. Telle ne paraît plus, aujourd'hui la tendance.

Car à quoi bon consentir à reconnaître au droit à l'hébergement d'urgence un caractère de liberté fondamentale si on considère que l'administration n'est tenue de respecter celle-ci que compte tenu des moyens dont elle dispose?

La ou les administrations, celles de l'État et celles des collectivités locales manquent rarement de moyens pour construire des bâtiments, diffuser des publications, recruter des personnels, financer toutes sortes de déplacements, dont certains au long cours. D'où vient que les moyens manquent pour loger les sans-abris? De ce qu'on ne construit pas assez de logements, singulièrement de logements sociaux, et même de moins en moins?

De ce que les structures d'hébergement se trouvent de ce fait engorgées, à moins qu'on augmente leur capacité? Admettre que cela est trop demander à l'Administration est fouler au pied le très vieux et très élémentaire principe juridique selon lequel «*Nullum propriam turpitudinem...*».

Mais voilà encore que, s'engouffrant dans la brèche, non sans arrière-pensées ouverte par le législateur lorsqu'il a fait d'une situation de détresse médicale, psychique et sociale, du demandeur d'hébergement un critère des mérites de sa demande (mais qui, vivant à la rue, ou menacé d'y être réduit, n'est pas en situation de détresse?), nombre de juges en viennent à subordonner la reconnaissance d'une telle situation à ce qu'il soit satisfait à d'extravagantes exigences (certificats médicaux, traitement en milieu hospitalier, ici ou ailleurs, des traitements doivent être disponibles dans le pays d'origine...).

Indifférence à la condition des membres des couches les plus défavorisées de la population, xénophobie latente, retranchement derrière plusieurs lignes de fortifications... Il n'est, pour surmonter pareille dérive, que de s'efforcer d'encourager les juges, en même temps que les responsables administratifs, à développer de leur propre société et du monde une vision plus réaliste, et à se comporter, plutôt qu'en gardiens d'un ordre meurtrier, qui n'apparaît pas moins scandaleux lorsque le droit s'essaye à le légitimer, en gardiens d'un droit en rapport avec la vie.

Dans la majorité de ses décisions défavorables, le Conseil d'État reconnaît que l'État a fait des efforts importants pour accroître les capacités d'hébergement, tout en constatant la saturation du dispositif local d'hébergement qui force à recourir à l'hébergement hôtelier. Il prend acte que, malgré ses efforts, l'État ne parvient pas à répondre à toutes les demandes urgentes.⁽¹⁾

Dans les décisions de rejet, on voit clairement apparaître l'idée d'une priorisation des demandeurs, donnant lieu à une mise en concurrence. Cette priorisation est revendiquée par le préfet (comme une pratique à laquelle il pourrait légalement procéder), ou directement évoquée par le juge pour qui la situation du demandeur ne justifie pas qu'il soit priorisé « *au regard des autres situations de détresses auxquelles les services concernés de l'État ont à faire face, avec des moyens limités* ». ⁽²⁾

En prévoyant un accès à « toute personne » et à « tout moment » à un dispositif d'hébergement d'urgence, le législateur n'a pourtant entendu accorder aucune priorité d'accès à certaines personnes, au détriment d'autres. La priorisation va donc à l'encontre de l'accueil inconditionnel.

Cette «*priorisation*» est la conséquence directe **du choix du juge de ne reconnaître qu'une obligation de moyens là où la loi impose une obligation de résultat.** Elle s'opère par une hiérarchisation des situations de détresse selon une évaluation particulièrement stricte de leur niveau de gravité, et donne lieu à de très mauvaises décisions à l'égard des personnes sans abri. Les notions de «*détresse*» ou de «*vulnérabilité*» donnent une grande liberté d'interprétation, qui joue en défaveur des personnes sans abri.

B/Appréciation de la situation de détresse

■ Des décisions particulièrement dures remettant en cause l'inconditionnalité

En vertu du CASF, le juge doit apprécier la situation de détresse médicale, psychique **ou** sociale. Non seulement ces critères sont appréciés de manière toujours plus restrictive, mais **la détresse n'est que rarement reconnue lorsqu'un seul des critères est caractérisé.** La modification du code, apportée par la loi ALUR⁽³⁾, n'a pas modifié la jurisprudence administrative qui continue **d'apprécier les situations de détresse de manière cumulative, et non alternative** comme l'a voulu le législateur.

Les décisions rendues apprécient la détresse de manière globale et procèdent à la combinaison des différents facteurs de détresse invoqués pour établir, non leur simple existence, mais un degré de gravité de la situation (par rapport à d'autres).

■ L'état de santé

Le juge conditionne sa décision favorable **au niveau de gravité.** Il semble que l'état de santé doive non seulement être justifié par un **certificat médical précis**⁽⁴⁾, mais également qu'il **nécessite un**

(1) CE, 13 JUILLET 2016, N° 400074 ; CE, 21 JUILLET 2017, N°412666 ; CE, 19 FÉVRIER 2018, N°418098 ; CE, 23 FÉVRIER 2018, N°418168

(2) TA PARIS, 6 MARS 2017 N°1703564-9 ; TA PARIS, 16 NOVEMBRE 2017, N°1717519

(3) LOI N°2014-366 DU 24 MARS 2014. LA LOI PRÉVOYAIT AUPARAVANT LE CONSTAT D'UNE SITUATION DE DÉTRESSE MÉDICALE, PSYCHIQUE ET SOCIALE.

(4) CE, 17 JUILLET 2015, N°391777

suivi ⁽¹⁾ (à l'hôpital, ou la prise d'un traitement). Par ailleurs, il peut arriver que **le certificat d'un seul médecin ne soit pas suffisant** ⁽²⁾. S'agissant de personnes en situation irrégulière, le juge a pu refuser de constater la détresse médicale dès lors qu'il n'était pas établi que l'état de santé du demandeur ne pouvait être suivi dans son pays d'origine ⁽³⁾.

■ La détresse psychique

La détresse psychique n'est jamais invoquée ou reconnue seule. Dans les décisions étudiées, le juge constate l'état de détresse mais considère qu'il ne justifie pas une priorisation particulière de la personne qui demande à être hébergée.

■ La détresse sociale

La question de la qualification de la détresse sociale reste floue. Dans plusieurs décisions, on peut constater qu'elle est confondue ou cumulée avec les autres critères sans que l'on puisse l'en distinguer. La qualification de la situation de détresse sociale est relativement rare (elle n'est mentionnée que dans six des décisions analysées) et reste, là aussi, restrictive. Le simple fait d'être contraint à dormir à la rue, sans aucune possibilité d'avoir un hébergement, quels que soit l'âge et l'état de santé de la personne et éventuellement de ses enfants, ne caractérise pas toujours en soi une détresse sociale.

■ La situation au regard du droit au séjour

Malgré le principe d'inconditionnalité du droit à l'hébergement d'urgence, la situation des personnes au regard du droit au séjour aboutit à exclure quasi-systématiquement une partie des personnes sans domicile. Le Conseil d'État a considéré que les personnes définitivement déboutées de leur demande d'asile ⁽⁴⁾ ainsi que les étrangers ayant reçu une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ⁽⁵⁾ devaient justifier de « *circonstances exceptionnelles* » pour se voir appliquer l'inconditionnalité. A titre d'exemple, une femme définitivement déboutée de l'asile, seule et suivie pour un cancer ainsi que pour une dépression sévère justifie de telles circonstances ⁽⁶⁾.

L'aide sociale à l'hébergement fait pourtant partie de ces rares prestations fondamentales, parce qu'inhérentes à la dignité humaine, comme l'aide sociale à l'enfance et l'aide médicale d'État, qui ne sont soumises à aucune condition de régularité de séjour. Le droit à un héber-

(1) TA LIMOGES, 18 AVRIL 2014, N°1400858 ; TA NANTES, 20 FÉVRIER 2015, N°1501375

(2) TA BORDEAUX, 21 OCTOBRE 2016, N°1604532

(3) TA BORDEAUX, 30 SEPTEMBRE 2016, N°1604243 ; TA BORDEAUX, 20 OCTOBRE 2016, N°1604511

(S'AGISSANT DE PERSONNES EN SITUATION IRRÉGULIÈRE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS DEVANT JUSTIFIER DE CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES)

(4) CE, ALLA, 24 SEPTEMBRE 2013, N°372324

(5) CE, 17 AVRIL 2014, N° 377658

(6) TA NANTES, 18 DÉCEMBRE 2015, N°1510420

gement d'urgence devrait donc s'apprécier indépendamment de critères d'éligibilité au droit au séjour ou aux démarches entreprises à cette fin.

■ L'intérêt supérieur de l'enfant

L'intérêt supérieur de l'enfant est souvent mis en avant par les requérants et doit constituer un élément déterminant dans la décision du juge. La France est en effet partie à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, dont l'article 3 dispose que «*Dans toutes les décisions qui concernent les enfants (...) l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale*». Cette obligation de prise en considération est également reprise dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à l'article 24.

La seule présence d'enfants ne suffit plus à établir la situation de détresse. **Il faut au moins que l'un de ces enfants soit en « très bas âge »**. Le Conseil d'État a pu retenir l'atteinte grave et manifestement illégale résultant de la carence de l'administration dans le cas d'une famille en situation irrégulière avec un enfant de 6 mois ⁽¹⁾. Pour le Conseil d'État, le «*très jeune âge de cette enfant*» est constitutif d'une «*circonstance exceptionnelle*». Tel n'est pas le cas en revanche d'une famille, elle aussi définitivement déboutée de l'asile, dont le plus jeune enfant était âgé de 4 ans ⁽²⁾. Cette position n'est pas en cohérence avec celle du Comité européen des droits sociaux qui considère que les États parties à la Charte sociale européenne ⁽³⁾ doivent «*fournir un abri adéquat aux enfants qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction*». La jurisprudence administrative française valide donc des pratiques incompatibles avec le respect de la dignité des enfants qu'elles touchent directement.

■ Les démarches effectuées par les demandeurs

Il est aussi intéressant de souligner que si la carence de l'administration s'apprécie, entre autres, au regard des diligences qu'elle a accomplies, le juge a eu l'occasion d'opérer une forme de renversement de la charge de la preuve, **en appréciant les démarches accomplies par le demandeur en vue de la recherche d'un hébergement** ⁽⁴⁾.

■ La réalité de l'absence d'hébergement stable / présence avérée dans la rue / possibilité d'être hébergé chez un tiers

Dans une ordonnance du 6 mars 2017 ⁽⁵⁾, le Conseil d'État a rejeté la requête des requérants en se fondant notamment sur le fait que l'instruction n'établissait pas la réalité de leur sans-abrisme.

(1) CE, 13 JUILLET 2016, N° 399829

(2) CE, 13 JUILLET 2016, N° 400074

(3) EN VERTU DE L'ARTICLE 31§2 DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE RÉVISÉE DU 3 MAI 1996 QU'EN «*VUE D'ASSURER L'EXERCICE EFFECTIF DU DROIT AU LOGEMENT, LES PARTIES S'ENGAGENT À PRENDRE DES MESURES DESTINÉES : (...) À PRÉVENIR ET RÉDUIRE L'ÉTAT DE SANS-ABRI EN VUE DE SON ÉLIMINATION PROGRESSIVE*».

(4) VOIR, À TITRE D'EXEMPLE, N°17 TA LIMOGES, 19 FÉVRIER 2016, N°1600228 (N°23) ET TA LILLE, 15 JUIN 2017, N°1705180 (N°45)

(5) CE, 6 MARS 2017, N°408579

UNE POSITION CONTRAIRE À LA CONVENTION EUROPÉENNE DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ?

Au regard du droit européen, les restrictions apportées à l'accueil inconditionnel sont susceptibles de violer les articles 3 (traitement inhumains et dégradants) et 8 (vie privée et familiale) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. La CEDH tient compte de la vulnérabilité du requérant concerné.

Si peu d'arrêts ont été rendus en la matière, la Cour a néanmoins clairement rappelé que l'état de santé doit être pris en compte : les autorités nationales ne peuvent se contenter d'opposer un refus de solution d'hébergement à une personne souffrant d'une maladie lourde sans contredire l'article 8 de la Convention, en considération de l'impact d'un tel refus sur la vie privée de l'individu⁽¹⁾.

La CEDH a également considéré, dans l'arrêt VM c./ Belgique⁽²⁾, que l'absence d'hébergement de personnes ayant demandé l'asile constituait une violation de l'article 3 en raison de la particulière vulnérabilité reconnue aux demandeurs d'asile, accentuée par la présence d'enfants en bas-âge.

Ces décisions vont dans le sens d'une appréciation plus large de la détresse induite par la vie à la rue en tant que telle.

(1) CEDH, *MARZARI C. ITALIE*, REQUÊTE N° 36448/97, 4 MAI 1999 (S'AGISSANT D'UNE PERSONNE SOUFFRANT D'UN HANDICAP/ MALADIE LOURDE)

(2) CEDH, *VM C/ BELGIQUE*, REQUÊTE N° 60125/11, 2^E SECTION, 7 JUILLET 2015, § 132-134 ; 138 ; 153 ET 162

Ce raisonnement se retrouve également dans deux ordonnances très récentes du Conseil d'État⁽¹⁾. Le juge considère que l'instruction fait état d'un signalement épisodique ou inexistant aux services du « 115 » et « *n'a pas établi que sa présence dans la rue ou les espaces publics aurait été signalée par les services publics ou par les associations humanitaires venant habituellement en aide aux personnes sans abri* ».

Or il est très difficile pour les personnes de prouver qu'elles dorment effectivement dans la rue. Si elles ont la possibilité de bénéficier occasionnellement d'une ou de quelques nuits à l'abri (chez des tiers par exemple), cela ne remet pas en cause leur situation de sans-abrisme et ne devrait en aucun cas être un frein à leur droit à un hébergement.

■ Personnes ayant déjà bénéficié d'un hébergement et/ou qui vont bientôt en bénéficier

Des ordonnances défavorables aux demandeurs jugent que le bénéfice d'un hébergement, même pour une nuit, est de nature à infirmer la vulnérabilité des personnes.

Alors même que le droit au maintien dans l'hébergement est reconnu par les textes⁽²⁾, certaines décisions le remettent en cause. Cette tendance traduit une pratique plus généralisée qui tend à considérer que si les personnes peuvent bénéficier occasionnellement d'un hébergement d'urgence, elles devraient s'en satisfaire – alors que ce droit doit être continu et stable, et bien qu'il soit mis fin à l'hébergement pour laisser la place à d'autres, toujours pour quelques jours seulement.

(1) CE, 19 FÉVRIER 2018, N° 418098 ; CE, 23 FÉVRIER 2018, N° 418168

(2) ARTICLE L.345-2-3 DU CASF

Dans une ordonnance, la seule promesse – sans garantie – d'un hébergement au titre de l'asile a pu justifier un rejet.

PROPOSITIONS

Ériger le droit à l'hébergement d'urgence au rang de liberté fondamentale a été une avancée incontestable des droits fondamentaux de la personne. Malheureusement, l'interprétation restrictive du Conseil d'État détaillée ci-dessus en a progressivement réduit la portée. L'état de la jurisprudence actuelle conduit certains acteurs et professionnels du droit à s'autocensurer en ne réalisant plus de recours. La difficulté à caractériser une atteinte grave et manifestement illégale à ce droit limite l'accès au droit et à la Justice.

L'objectif principal des actions menées n'est plus le respect de l'accueil inconditionnel, mais la réorganisation permanente de la file d'attente des demandeurs avec l'élaboration de critères de priorité de plus en plus restrictifs qui font perdre tout sens au principe d'inconditionnalité de l'accueil.

Il ne s'agit pas de nier les difficultés d'un SIAO saturé par la demande, et contraint de choisir quelle personne va pouvoir accéder à un hébergement et quelle personne se verra opposer un refus. Mais de veiller à ce que cette situation de gestion de la pénurie et de priorisation à outrance ne devienne pas le principal objectif de la politique menée, au détriment du respect du principe de l'accueil inconditionnel.

Pour pouvoir disposer d'une offre d'hébergement suffisante pour faire face à la demande, il faut permettre aux personnes accueillies d'accéder au logement le plus rapidement possible. Il s'agit de respecter à la lettre la loi prévoyant l'accueil inconditionnel, la continuité de la prise en charge, la réalisation d'un diagnostic, l'orientation et la mise en œuvre de l'accompagnement adéquat.

La réussite du plan quinquennal que nous souhaitons doit permettre de libérer des places d'hébergement : la disponibilité de l'offre d'hébergement nécessaire pour faire face à la demande se trouve ainsi conditionnée à la réussite de la mise en œuvre du logement d'abord, et la suivra dans le temps.

La saturation des dispositifs d'hébergement est la conséquence de multiples processus d'exclusion de l'accès et du maintien dans le logement. Seule une politique globale permettant de disposer d'une offre de logements aux loyers accessibles localisés dans les secteurs en tension, ainsi que d'une prévention accrue des expulsions, permettrait de réduire le nombre grandissant des exclus du logement.

C'est pourquoi nous ne réaliserons pas de propositions d'augmentation du nombre de

places d'hébergement d'urgence pour permettre de respecter le principe de l'inconditionnalité de l'accueil. La mise en œuvre du plan quinquennal Logement d'abord, seule, ne pourra pas tout résoudre. La situation des personnes en situation irrégulière « bloquées » dans les centres d'hébergement appelle la mise en œuvre de solutions pragmatiques.

► **Consolider juridiquement le principe d'inconditionnalité de l'hébergement**

La jurisprudence actuelle **remet en cause les principes de base que sont l'accueil inconditionnel et la continuité**. Elle est également **contraire au respect de la dignité de la personne humaine** ⁽¹⁾, sauf à considérer que le « simple » fait de vivre à la rue (en étant malade, ou en ayant des enfants par exemple) n'y porte pas atteinte.

Dans ce contexte, il est impératif de revenir à l'esprit de la loi. Il s'agit de retirer toute possibilité d'appréciation de la détresse de la rédaction de la loi. L'article L.345-2-2 ainsi modifié serait :

« Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. »

► **Améliorer et consolider la collecte des données en particulier concernant les populations invisibilisées par l'absence de demande**

Les gestionnaires de centres d'hébergement rencontrés ont attiré notre attention sur les personnes hébergées dans leurs structures qui ne peuvent mener une démarche d'insertion en raison de leur situation irrégulière ou incomplète au regard des règles de séjour sur le territoire. Sans pouvoir donner un dénombrement précis, selon les lieux les chiffres de 10, 20, 30 % ont été avancés. Les parcours sont divers. Parmi les personnes ayant été déboutées de leur demande d'asile, ou simplement sans papiers, nombreuses sont celles se trouvant dans ce que plusieurs personnalités politiques ont qualifié de zone grise, c'est-à-dire en séjour irrégulier, mais non expulsables. Il s'agit de personnes vulnérables du fait de leur âge, de maladie ou de handicap, ou de personnes qui ont amorcé une trajectoire d'insertion par le travail, ou de jeunes scolarisés ou d'adultes ayant des promesses d'embauche, ou encore de personnes qui ne peuvent être reconduites dans leur pays d'origine. Il y a enfin les personnes étrangères en France depuis des années, qui ont connu l'errance et ne peuvent donc fournir toutes les preuves de présence

(1) DE VALEUR CONSTITUTIONNELLE DEPUIS UNE DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 94-343/344 DC DU 27 JUILLET 1994

sur le territoire demandées pour une régularisation. L'ensemble de ces personnes ne dispose pas du droit de travailler ou d'accéder à certaines prestations sociales, notamment au RSA. Toute possibilité d'accès à un logement leur est retirée de ce fait. Des places d'hébergement se trouvent ainsi figées pour plusieurs années, rendant impossible toute fluidité dans le parcours vers le logement. Un plan de régularisation et d'accompagnement vers le logement de ces personnes, basé sur une application bienveillante de la circulaire du 28 novembre 2012⁽¹⁾ prise par Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, permettrait de libérer de nombreuses places et de créer ainsi un choc de l'offre entraînant une réduction du nombre de personnes sans abri.

CONCLUSION

Les politiques publiques en matière d'hébergement sont caractérisées par une stricte logique d'adaptation de la demande d'accueil aux moyens disponibles. Il serait temps de passer à une politique d'objectif : zéro personne sans logement. L'estimation des moyens nécessaires pour y parvenir ne vient qu'en second lieu.

L'accueil inconditionnel est une nécessité pour la réussite du plan quinquennal Logement d'abord. Il est également la mise en œuvre concrète du respect de l'égalité de dignité de tout être humain inscrite dans la loi (article L 115-1 du CASF⁽²⁾). Il représente enfin un marqueur du niveau d'humanisme de notre société.

(1) CIRCULAIRE N° NORINTK1229185C DU 28 NOVEMBRE 2012

(2) [HTTPS://WWW.LEGIFRANCE.GOUV.FR/AFFICHCODEARTICLE.DO?CIDTEXTE=LEGITEXT000006074069&IDARTICLE=LEGIARTI000019863947&DATETEXTE=&CATEGORIELIEN=ID](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&IDARTICLE=LEGIARTI000019863947&DATETEXTE=&CATEGORIELIEN=ID)

[CHAPITRE III]

OPÉRER UN RÉEL CHOC DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES

Développer une stratégie de logement d'abord, c'est d'abord s'assurer que soient accessibles des logements, abordables pour tous et en quantité suffisante. En effet, le principal frein de l'accès au logement à l'heure actuelle est lié aux revenus des ménages. Le parc privé a vu ses prix augmenter très fortement notamment dans les grandes agglomérations, excluant de nombreuses personnes de l'accès au logement. Cette exclusion se fait beaucoup plus vite que le parc social n'est capable de loger ces personnes : on compte aujourd'hui 2 millions de personnes en attente d'un logement social.

La France compte 14 millions de personnes touchées par des difficultés liées au logement, dont 900 000 sans domicile personnel. La première condition pour parvenir à mettre en place une politique de logement d'abord est donc d'assurer l'accès à des logements abordables et adaptés pour l'ensemble des ménages.

§1- Un parc de logements privé excluant de plus en plus les ménages aux faibles revenus

A/ Des loyers du parc privé déconnectés des revenus des ménages

Le parc locatif privé (23,5 % des logements) est une des voies d'accès au logement des ménages les plus modestes. L'ANAH recensait ainsi en 2014⁽¹⁾ 71,7 % de locataires du parc privé avec des ressources inférieures aux plafonds de ressources HLM PLUS.⁽²⁾

34,6 % des ménages du parc privé sont sous le seuil de pauvreté Filocom⁽³⁾, soit une proportion plus élevée que dans le parc social (30,2 % des ménages). Le parc privé accueille notamment un grand nombre de ménages composés d'une seule personne, aux revenus modestes. Les étudiants et les personnes âgées sont sur-représentés. Les locataires du parc privé à bas revenus se concentrent principalement dans les centres-villes des grandes agglomérations. Contrairement à la quasi-totalité du parc public, le parc privé comporte encore des logements ne répondant pas aux normes de décence imposées par la loi.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les prix de l'immobilier et les loyers ont augmenté depuis les années 1970 de manière de plus en plus décorrélée des revenus des ménages. Les prix des logements anciens ont ainsi doublé entre 2000 et 2010 au niveau national, alors que le revenu des ménages n'augmentait dans le même temps que d'environ 20 %. L'abaissement des taux d'intérêt a rendu cette hausse supportable pour les propriétaires occupants, dont le taux d'effort n'augmente presque pas sur la période.

(1) MEMENTO DE L'HABITAT PRIVÉ, ANAH, 2014

(2) PLAFOND PLUS DE REVENU ANNUEL POUR UN MÉNAGE DE 4 PERSONNES : PARIS 54 098 EUROS, IDF 49 768 EUROS, AUTRES RÉGIONS 38 892 EUROS.

(3) LE SEUIL DE PAUVRETÉ DU FICHIER DES LOGEMENTS PAR COMMUNE (FILOCOM) CORRESPOND À LA MOITIÉ DU REVENU NET IMPOSABLE MÉDIAN SOIT 667 EUROS PAR MOIS PAR UNITÉ DE CONSOMMATION. LES PRESTATIONS SOCIALES NE SONT PAS COMPRISES. IL EST DIFFÉRENT DU SEUIL DE PAUVRETÉ DE L'INSEE QUI CORRESPOND À 50 % DU REVENU DISPONIBLE MÉDIAN SOIT 814 € PAR MOIS.

L'INEFFICACITÉ DU «CHOC DE L'OFFRE» PRIVÉE

Augmenter l'offre de logements privés a souvent été une solution privilégiée pour parvenir à une baisse du coût des logements, dans une analyse simple des mécanismes d'offre et de demande. Cette augmentation est envisagée soit par des dispositifs de défiscalisation pour la construction de logements locatifs (dispositifs Pinel, Duflot, Robien...) qui sont conditionnés à des niveaux de loyers abordables, soit par la baisse des normes de construction. Le projet de loi Élan entend ainsi « libérer la construction » en abaissant les normes dans un certain nombre de domaines. Il est essentiel de rappeler que la corrélation entre l'augmentation de l'offre de logements et la diminution des prix de ceux-ci est faible⁽¹⁾ : une augmentation d'1% du parc de logements entraîne une baisse d'1 à 2% du prix. En France, la construction de 350000 logements supplémentaires (1% des 35 millions de résidences principales) toutes choses égales par ailleurs ne ferait au mieux baisser les prix immobiliers que de 2%. La hausse des prix de ces 20 dernières années (70% par rapport au revenu des ménages) ne peut donc pas être expliquée par une baisse de la construction. Inversement, il faudrait construire des millions de logements supplémentaires pour parvenir à une baisse des prix substantielle. Cette faible corrélation vaut également pour les loyers, ceux-ci étant liés aux prix immobiliers par la rentabilité de l'investissement locatif⁽²⁾.

La Cour des comptes a recommandé en avril 2018⁽³⁾ la suppression des dispositifs d'investissement locatif: elle souligne leur coût important (près de 2 milliards d'euros en 2017) et le fait que ceux-ci ne bénéficient pas en priorité à des ménages modestes, faute de contrôles systématiques. 45% des logements qui bénéficient de ces aides ne sont pas situés en zone tendue, et plus de 60% des ménages logés appartiennent aux tranches d'imposition supérieures à 27000€⁽⁴⁾. Devant ces différents constats, il apparaît illusoire de penser que la crise du logement peut se résoudre uniquement par la construction de nouveaux logements sociaux. L'augmentation du parc de logement, en particulier public, est impérative, mais elle s'avère insuffisante pour répondre à l'ensemble des besoins de la population. Garantir le droit au logement pour tous implique des mesures de régulation du marché privé, en particulier dans les métropoles, pour stopper le processus d'éviction des classes populaires et moyennes et maintenir des loyers accessibles.

(1) (2) J. FRIGGIT, « POURQUOI LE PRIX DES LOGEMENTS A-T-IL SI PEU BAISSÉ EN FRANCE DEPUIS 2008 ? », CAHIERS DE L'AUDAP, N°8, 2015

(3) « LES NICHES FISCALES REMISES EN QUESTION PAR LA COUR DES COMPTES », LE FIGARO - IMMOBILIER, 27 AVRIL 2018

(4) « LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT LOCATIF DES MÉNAGES », RÉFÉRÉ N°S2017-4080, COUR DES COMPTES, 2018

En revanche, les locataires du parc privé sont de plus en plus nombreux à dépenser une part trop importante de leur revenu pour se loger. Le taux d'effort⁽¹⁾ des locataires est passé de 23 à 28% de leurs ressources au niveau national de 1996 à 2013. En 2014, un quart des locataires du parc privé ont un taux d'effort supérieur à 40% de leurs ressources. Les locataires du parc privé appartenant au premier quartile de ressources (les 25% les plus pauvres de la population) ont par ailleurs un taux d'effort moyen de 40,7%, soit 12% de plus que l'ensemble des locataires du parc privé et 18% de plus que l'ensemble des ménages tous statuts d'occupation confondus⁽²⁾. Une note de 2013 du CGEDD⁽³⁾ constate en effet que si l'indice des loyers de l'INSEE a augmenté de pair avec le revenu moyen de l'ensemble des ménages (locataires et propriétaires) en France, le loyer moyen des locataires a quant à lui augmenté deux fois plus vite que leurs revenus.

(1) LE TAUX D'EFFORT EST LA PART DES REVENUS D'UN MÉNAGE CONSACRÉE À SES DÉPENSES DE LOGEMENT

(2) MEMENTO DE L'HABITAT PRIVÉ, ANAH, 2014

(3) J. FRIGGIT, LOYERS ET REVENUS DEPUIS 1970, CGEDD, 2013

Cette augmentation s'explique d'abord par deux tendances de fond : la diminution de la taille des ménages, et le meilleur équipement des logements. Cependant, elle est également liée à la paupérisation des locataires par rapport à l'ensemble de la population au fil du temps. En effet, les politiques de soutien à l'accession à la propriété et la baisse des taux d'intérêt ont pour effet de bord d'exclure les personnes ne pouvant pas faire de prêt immobilier, en majorité des jeunes et des personnes précaires. Les jeunes sont ainsi surreprésentés chez les locataires, et ils sont également plus touchés par la pauvreté et la précarité de l'emploi.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'un certain nombre de ménages propriétaires occupants souffrent de mauvaises conditions de logement ou paient des charges trop élevées sans pouvoir changer de logement. La fondation Abbé Pierre comptabilise ainsi 1 million de personnes logées dans des copropriétés en difficulté, et Filocom fait état de 9,1 % de ménages propriétaires occupants en dessous du seuil de pauvreté.

B/ Un marché privé de plus en plus sélectif

La déconnexion entre les loyers et les revenus observée ci-dessus a plusieurs conséquences : l'augmentation des taux d'effort place plus de personnes dans des situations économiques difficiles, et alimente la constitution de marchés du sous-logement (insalubre, suroccupé...) par des propriétaires peu scrupuleux. Les ménages les plus modestes subissent un effet d'éviction du parc de logements sociaux et privés au profit des ménages aux revenus garantis.

Pour l'accès au parc privé, cet effet d'éviction se caractérise par la demande de garanties concernant soit les ressources du futur locataire soit le paiement du loyer (caution solidaire, dépôt de garantie). À Paris, le loyer moyen d'un logement était en octobre 2017 de 1 040 euros pour 30m². Pour une personne seule, il faut donc apporter la preuve de 3 000 euros de revenus mensuels pour pouvoir accéder à un tel logement, ce qui suppose d'appartenir aux deux derniers déciles de revenus de la population. Un tel logement n'est donc accessible qu'à 2 personnes sur 10 du fait de leurs revenus, avant même de prendre en compte les difficultés à réunir un dépôt de garantie ou à trouver des personnes garantes aux revenus suffisants.

■ Les expulsions locatives, conséquence du renchérissement du parc privé

La spécialisation du parc privé des grandes villes vers les ménages aux revenus élevés va de pair avec une augmentation du nombre de ménages en situation d'impayés de loyer. Ils étaient 493 000 en 2013, contre 325 000 en 1996. La majorité de ces ménages est située dans le parc social, et 70% d'entre eux vivent en dessous du seuil de pauvreté. Les grandes agglomérations sont beaucoup plus concernées que le reste du territoire : entre 2006 et 2013, le nombre de ménages en situation d'impayés a augmenté de 2 % sur l'ensemble du territoire, et de 23 % dans

la région Île-de-France⁽¹⁾. Le nombre de ménages en impayés au niveau national diminue dans le parc privé (-6 %) mais augmente dans le parc social (+5 %).

Le nombre de procédures d'expulsion locative a augmenté en parallèle : les jugements d'expulsions ont progressé de 110 434 en 2008 à 128 146 en 2016, et le nombre de commandements de quitter les lieux de 47 473 à 63 081. Le nombre total de personnes menacées d'expulsion ayant quitté leur logement en 2016 se situe entre le nombre de commandements de quitter les lieux (63 081) et le nombre d'expulsions réalisées avec le concours de la force publique (15 222), de nombreux ménages n'attendant pas l'arrivée des forces de l'ordre pour quitter leur logement⁽²⁾.

La majorité de ces expulsions pourrait être évitée par la mise en place à temps de plans d'apurement ou de procédures de surendettement. En effet, ces impayés sont dus à trois raisons principales parfois combinées : une rupture de parcours personnel entraînant une baisse de revenu (divorce, perte d'emploi...), une augmentation importante d'autres dépenses augmentant ponctuellement la contrainte sur la dépense de logement, ou une mauvaise gestion budgétaire. Dans une majorité de cas, le rétablissement et l'apurement de la dette sont possibles si celle-ci est repérée assez tôt, mais le manque d'information des ménages et le faible accès au droit sont des freins très importants à cette résolution.

Pour parvenir à un meilleur traitement des impayés, le délai de constatation d'un impayé a été réduit à 2 mois de loyer par la loi ALUR. Les CCAPEX, auparavant chargées de traiter les cas d'expulsion complexes, reçoivent aujourd'hui un signalement pour l'ensemble des procédures d'expulsion pour impayés. Cependant, dans les départements les plus tendus, cette disposition entraîne un afflux de dossiers pour lequel les moyens des CCAPEX n'ont pas été pensés. Face à cette situation, une réflexion s'est engagée au niveau national autour de la DIHAL, ainsi que sur les territoires, pour trouver de nouveaux critères de tri des signalements traités par la CCAPEX. L'objectif d'élargir les critères de signalement aux CCAPEX était pourtant que tous les dossiers reçus soient traités par celles-ci, afin justement que leur rôle ne se limite pas à une sélection des pires situations parmi des situations toutes urgentes. Il est donc impératif, pour parvenir à traiter les impayés le plus en amont possible, de renforcer les moyens des CCAPEX afin qu'elles proposent au plus grand nombre de ménages en impayés une solution adaptée.

§2 - Un parc social de plus en plus difficile d'accès aux ménages aux revenus modestes

Les loyers des logements sociaux et notamment des logements sociaux neufs sont de plus en plus élevés, à la fois au regard des capacités financières des demandeurs de logement et par rapport

(1) DONNÉES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

aux plafonds de l'APL. En 2017, 68 % des demandeurs de logements ont des ressources en dessous du plafond PLAI. Dans le même temps, l'APL a augmenté deux fois moins vite que l'indice des loyers de l'INSEE sur les dix dernières années et solvabilise donc de moins en moins bien les locataires. Malgré le rééquilibrage de la construction en faveur du PLAI (de 5 % à 27,7 % des financements entre 2003 et 2017), ce type de financement ne représente que 4 % du parc total de logements. Les logements PLAI ne sont cependant pas les seuls logements sociaux à bas niveaux de loyers dans le parc existant : des constructions réalisées dans les années 70 et 80 avec d'autres formes de financement proposent également des loyers peu élevés. Mais ces logements se trouvent souvent situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Le PLS, qui ne correspond pas à une offre abordable dans la plupart des régions, représente le plus souvent près de 30 % des constructions.

En 2016, l'USH comptabilisait 46 % des loyers du parc social supérieurs au plafond des aides au logement, c'est-à-dire qu'une partie de ces loyers ne donne pas droit à une prise en charge par l'APL. Ce taux grimpe à 50 % des logements PLAI et 82 % des PLUS. À quoi s'ajoute un montant parfois important de charges (en moyenne 3 euros/m² surface habitable), qui représentait en 2014 la moitié du loyer principal moyen (5,8 euros/m²)⁽¹⁾.

■ Des ménages trop « pauvres » pour accéder au parc social

Les ménages les plus modestes, ou les plus en difficulté, sont également ceux qui ont le moins de chances d'accéder à un logement social parmi les personnes en faisant la demande. 512 000 logements sociaux ont été attribués en 2016. Le taux d'attributions de logements sociaux faite à des demandeurs appartenant au premier quartile de revenus était en 2016 de 19 % en QPV et 29 % hors QPV⁽²⁾. Les ménages reconnus au titre du DALO ne représentent que 4 % du total des attributions de logements sociaux⁽³⁾.

Pourtant, l'offre de logements sociaux accessibles aux ménages les plus modestes existe. L'ANCOLS recensait ainsi en 2016 1,28 million de logements au niveau de loyer inférieur à 75 % du plafond PLAI, ce qui représente 150 000 à 200 000 logements attribués par an⁽⁴⁾. Une étude d'impact du CRHH des Hauts de France, sur l'obligation de réaliser 25 % d'attribution hors QPV aux ménages du premier quartile, avance les données suivantes : 3 550 attributions hors QPV à des ménages du premier quartile (14 % des attributions totales) pour un objectif de 6 400 pour atteindre les 25 % imposés par la loi. Le potentiel d'attributions hors QPV de logements accessibles aux ménages du premier quartile était de 14 000 logements par an sur la région en 2015. Cette situation n'est donc pas le fait d'un manque de logements abordables mais d'une politique

(1) « ÉTUDES DES COÛTS LOCATIFS DES LOGEMENTS DES ORGANISMES HLM ET SEM AU REGARD DES RESSOURCES DES LOCATAIRES », ANCOLS, 2016

(2) ETUDE D'IMPACT ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ - PAGE 77 - [HTTP://WWW.ASSEMBLEE-NATIONALE.FR/14/PDF/PROJETS/PL3679-EI.PDF](http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl3679-ei.pdf)

(3) ETUDE D'IMPACT LOI ÉLAN - PAGE 18 - [HTTP://WWW.ASSEMBLEE-NATIONALE.FR/15/PDF/PROJETS/PL0846-EI.PDF](http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/projets/pl0846-ei.pdf)

(4) IDEM P. 62

d'attributions qui privilégie les ménages les plus solvables. Cette approche statistique ne prend cependant pas en considération la localisation des logements.

L'ANCOLS précise dans le même document que ces attributions pourraient être effectuées sans baisse de loyer, mais nécessiteraient de rompre avec la « *tendance de fond pour une fixation systématique des loyers au plafond lors des relocations* ». Cette tendance risque d'être accentuée par la mise en place de la réduction de loyer de solidarité : la location d'un logement à un ménage bénéficiaire de l'APL devenant synonyme de perte de recettes pour le bailleur social, la tentation sera grande de limiter les attributions aux ménages modestes pour des raisons budgétaires. L'ensemble de ces facteurs rend le parc social de moins en moins accessible aux ménages les plus modestes.

§3 - Des décisions successives fragilisant la production de logements sociaux aux loyers accessibles

A/ Les aides à la pierre de l'État en constante diminution

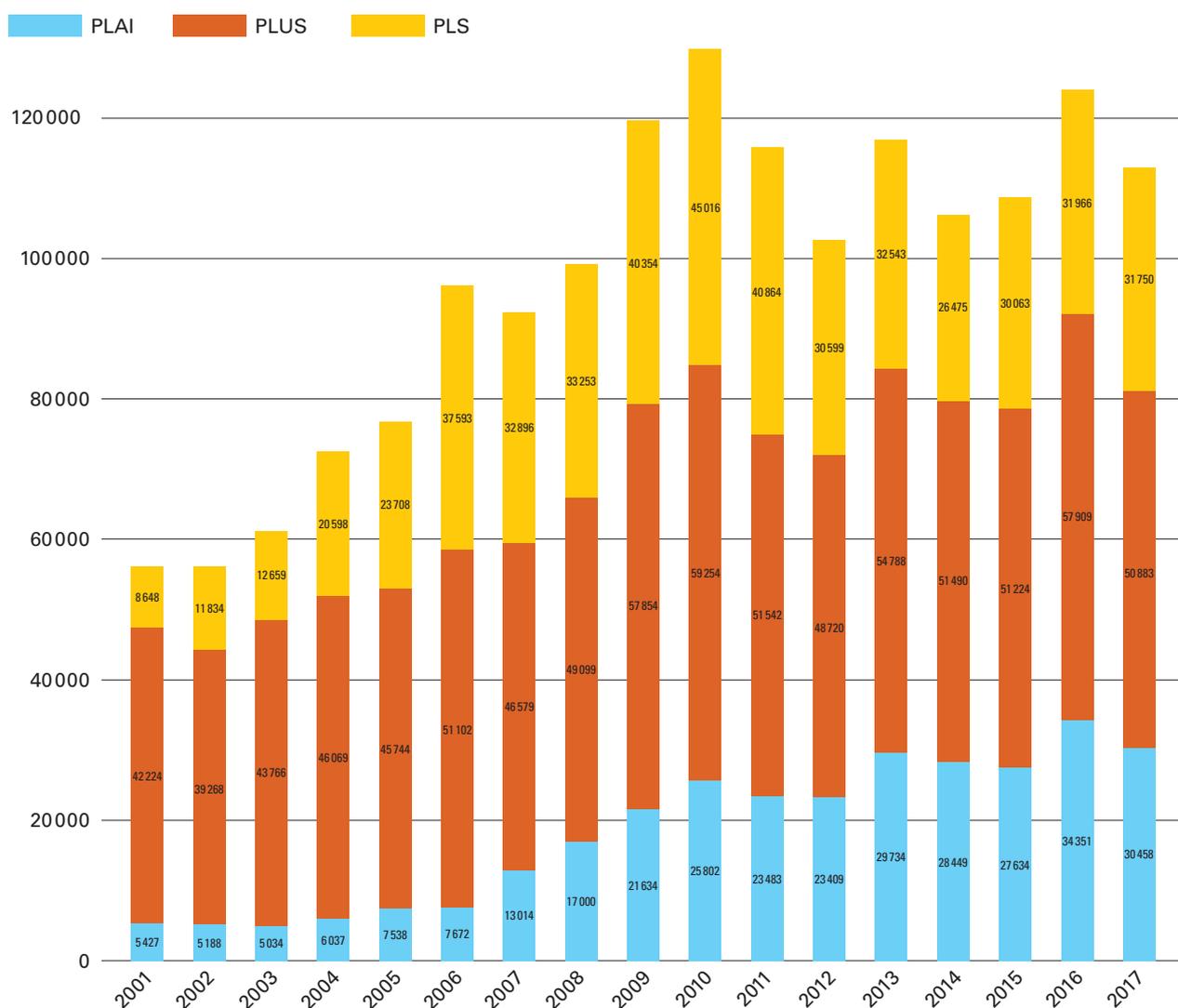
Les aides à la pierre (aides allouées par l'État à la construction de logements sociaux) ont chuté de 800 à 300 millions d'euros entre 2008 et 2013. Cette baisse qui s'inscrit dans une tendance longue est justifiée par un objectif de maîtrise de la dépense publique et une volonté de l'État de mettre à contribution les ressources des bailleurs sociaux.

Dans ce contexte, la création du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) en 2016 devait permettre d'augmenter le financement de la construction sociale. Ce fonds devait parvenir à un niveau de financement de 500 millions d'euros par an, à répartition égale entre l'État et les bailleurs sociaux. Cependant, en 2017, l'État a prévu un budget prévisionnel de 180 millions d'euros pour le FNAP. Cette subvention a ensuite été diminuée de 97 millions d'euros par un décret passé pendant l'été. Pour l'année 2018, le financement de l'État est de 50 millions d'euros, contre 375 millions de contributions des bailleurs sociaux. L'objectif de répartition paritaire du financement n'est donc plus à l'ordre du jour. Ce faible niveau de contributions de l'État est d'autant plus aberrant lorsqu'on le compare avec les défiscalisations pour l'investissement locatif, évoquées plus haut, dont la suppression est recommandée par la cour des Comptes et qui représentent environ 2 milliards d'euros par an.

La baisse constante des aides à la pierre a eu un impact sur les subventions par logement et donc sur le prix de revient des opérations. La subvention moyenne par logement en PLUS est ainsi passée de 2 700 euros en 2008 à 400 euros en 2013. Dans le même temps, de 2000 à 2011, le coût de revient moyen d'un logement social neuf a augmenté de 85 %⁽¹⁾, passant de 80 000 à 140 000 euros. Cette hausse, principalement due au coût du foncier (+50 % entre 2005 et 2011, +69 % en

(1) LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL : GÉNÉRALITÉS, USH, 2013

► **Une production HLM encore insuffisante :
nombre de logements sociaux financés (France métropolitaine hors ANRU)**



SOURCE : RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE 2017 DU BUDGET OPÉRATIONNEL DE PROGRAMME 135

Île-de-France), pénalise encore davantage la construction des logements les plus sociaux puisque ce sont ceux dont l'équilibre financier repose le plus largement sur les subventions. La part des fonds propres investis par les bailleurs dans ces opérations sur la même période est passée de 2 % à 14 % pour un logement PLUS moyen.

Cette situation met sous pression les ressources financières des bailleurs. Sans augmentation substantielle des aides à la pierre en rapport avec l'augmentation des coûts des opérations, ceux-ci seront amenés, pour garantir leur équilibre financier, à réduire leur nombre d'opérations, à privilégier les opérations dans les secteurs attractifs, à augmenter les loyers des logements existants et à viser la construction de catégories de logement moins financées, aux loyers plus élevés.

LE FINANCEMENT PAR APPELS À PROJETS DE LOGEMENTS AUX LOYERS TRÈS SOCIAUX

Face à la difficulté toujours plus grande de construire des logements à bas niveau de loyer, depuis 2013, le FNDOLTTS puis le FNAP financent des appels à projets ouvrant droit à des subventions et/ou prêts supplémentaires. Les logements construits doivent en contrepartie présenter des niveaux de loyers inférieurs de 10% minimum au loyer plafond du PLAI. En 2016, celui-ci n'avait financé que 184 logements. En 2017, l'ouverture du dispositif aux pensions de famille et aux résidences sociales a fait augmenter le total de logements financés (716), mais la majeure partie de cette augmentation est due aux logements accompagnés. Malgré l'orientation des crédits du FNAP issus des pénalités des communes ne respectant pas la loi SRU pour cet appel à projets, ceux-ci restent donc largement sous-consommés : en 2017, 6,5 millions d'euros ont été consommés sur 8,5 millions prévus par le FNAP. Sur l'ensemble des appels à projets (2013 à 2017), 19 millions d'euros

ont été alloués alors que les crédits non consommés s'élevaient en 2017 à 34,5 millions d'euros dont 18,5 issus des pénalités SRU. Cette situation ne signifie pas qu'il n'y ait pas besoin de logements sociaux à bas niveau de loyer. Elle s'explique plutôt par la difficulté de formuler des propositions rentrant dans le cadre de l'appel à projets : celui-ci a engagé une réforme importante de son fonctionnement pour l'exercice 2017 dans le but de simplifier le cahier des charges. La production de PLAI à faible niveau de loyer devrait être un des objectifs principaux du FNAP et ne peut plus se limiter à un simple appel à projets. Dans ce cadre, l'objectif de 40000 PLAI annuels produits (soit 10000 de plus qu'actuellement) annoncé par le gouvernement pourrait être spécifiquement orienté vers la réalisation de logements PLAI correspondants aux plafonds de l'APL et permettant ainsi aux ménages les plus modestes de se loger.

B/ La réduction de loyer de solidarité

Les contraintes budgétaires évoquées ci-dessus sont accentuées par la mise en place de la réduction de loyer de solidarité. Il s'agit d'une baisse de l'APL des locataires de logements sociaux, compensée par une baisse de loyer équivalente, financée par les bailleurs. Cette décision amputera les bailleurs sociaux dans leur ensemble de 800 millions d'euros en 2018, 800 millions en 2019, et 1,5 milliard en 2020, ce qui représente environ deux tiers de leur capacité d'investissement.

La réduction de loyer de solidarité a eu un effet immédiat sur le lancement des nouvelles opérations. En effet, le nombre de nouvelles opérations était en hausse au début de l'été par rapport à l'année précédente, et a plongé après les annonces du gouvernement sur les APL. Cette baisse de la construction sociale constitue un signal très inquiétant. Le nombre d'agréments de nouveaux logements, en hausse depuis 2012 et à un niveau historique de 124 000 nouveaux logements en 2016, est tombé à 113 000 (-9%) en 2017. La baisse est par ailleurs concentrée sur les PLUS et les PLAI (-12,1 et -11,3%), logements les plus accessibles aux personnes aux revenus modestes, alors que le nombre de PLS reste relativement stable.

C/ La vente d'une partie du parc social

La loi Élan prévoit de relancer la vente de logements sociaux et fixe un objectif de 40 000 logements vendus par an à partir de 2018. Le volume de vente actuel est de 8 000 logements par an.

Cette mesure permettrait aux bailleurs sociaux de récupérer jusqu'à 2 milliards d'euros annuels en fonds propres, et de préserver ainsi leur capacité d'investissement pour construire de nouveaux logements. Un accord signé entre l'État et l'USH en 2007 fixe déjà ce volume de 40 000 logements vendus par an, mais celui-ci n'a jamais été atteint. Selon l'USH, cet état de fait est imputable au peu de logements sociaux vendables sur le marché privé : le parc social est majoritairement composé de logements collectifs et plus petits que les logements privés, donc peu attractifs sur le marché hors des zones tendues. Les logements vendus risquent d'être ceux situés dans les secteurs les plus attractifs, là où la demande se trouve la plus importante.

En dehors de secteurs les plus attractifs, certaines opérations de vente de logements sociaux vont entraîner la création de copropriétés composées d'un grand nombre de logements. Ces immeubles, réalisés dans les années 70 et 80, demandent d'importants investissements pour leur entretien. Les locataires, souvent endettés pour acheter leur logement, risquent de ne pouvoir faire face à ces dépenses lourdes. L'immeuble risque alors de se dégrader, voir de devenir insalubre.

L'exemple britannique, où le droit à l'achat de son logement par les locataires est inscrit dans la loi depuis 1980, est édifiant à ce titre également. Après avoir bénéficié d'une importante décote pour l'achat de leur logement, beaucoup d'occupants se sont trouvés endettés, du fait d'une hausse des taux ou d'un changement de leurs conditions économiques, et ont dû revendre. Un certain nombre d'autres ont profité de l'effet d'aubaine offert par cette décote pour acquérir un logement sur le marché privé, en revendant leur logement social nouvellement acquis. La grande majorité des logements ainsi acquis sont aujourd'hui possédés par des gestionnaires privés. Dans le même temps, le pourcentage de ménages logés dans le parc social est passé de 33 à 17%.

§4- Quel avenir pour les centres d'hébergement et le logement accompagné ?

En partant du principe que le plan quinquennal *Logement d'abord* a pour objectif de permettre à chacun d'accéder à un logement directement, il convient de s'interroger sur les évolutions possibles ou nécessaires du parc d'hébergement existant.

A/ L'évolution des centres d'hébergement d'urgence et CHRS

Afin de pouvoir orienter de manière immédiate vers une solution adaptée les ménages ayant sollicité la veille sociale, le logement d'abord nécessitera de préserver les capacités de l'hébergement d'urgence et d'insertion. Il doit ainsi permettre d'apporter une réponse en cas d'évènements imprévus nécessitent une « mise à l'abri » immédiate : rupture familiale, violences conjugales, sinistres, migrations, etc. Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale devront tendre vers une offre se rapprochant le plus possible du logement et permettant aux personnes de bénéficier d'un accompagnement adapté. Cet

hébergement doit s'adresser à toutes les personnes ne pouvant pas bénéficier d'un accès direct au logement, notamment du fait de leur situation administrative ou de leurs ressources.

La transformation d'une partie de l'hébergement d'urgence ne pourra intervenir que lorsque la mise en œuvre du plan quinquennal aura permis de sortir de la saturation de la filière, en priorité par l'accès au logement de l'ensemble des personnes logées aujourd'hui à l'hôtel. Dans cette perspective, il est important de souligner que la distinction entre CHRS et CHU fondée sur une approche strictement juridique (déclaration/autorisation) ne reflète pas adéquatement les missions mises en œuvre par les structures.

CHRS « HORS LES MURS »

Ce dispositif permet d'opérer le renversement, central dans la philosophie du logement d'abord, de considérer le logement autonome non pas comme le résultat mais comme la condition d'un parcours d'accompagnement social. Cet accompagnement « *hors les murs* » peut être dirigé soit vers des personnes déjà logées, afin de prévenir une expulsion, soit vers des personnes accueillies qui seront alors logées. L'accompagnement *hors les murs* nécessite une articulation de plusieurs dispositifs : l'accompagnement financé par la dotation CHRS est complémentaire avec les autres mesures d'accompagnement social ou médico-social qui peuvent exister. Il permet également un changement de paradigme de l'accompagnement, celui-ci étant alors centré sur les besoins du ménage en vue de son insertion durable dans un logement. La personne accompagnée et logée participe ainsi, après une première évaluation, à la construction de son projet de logement avec un travailleur social, avant d'être orientée par le SIAO vers un logement. Cette manière de faire favorise l'autonomie des personnes accueillies et permet de respecter au moins deux des trois axes principaux de la grille ETHOS : l'existence d'un espace privé et celle d'un espace social. Elle ne permet cependant pas l'accès à un espace sécurisé par le droit de manière pérenne puisque la plupart du temps la personne est logée dans le cadre d'une location/sous-location. Le service TOTEM mis en place par le relais Ozanam à Grenoble, ou le SARS à Mâcon, sont deux exemples de réussite de ce type de dispositifs. Dans le cas du SARS, l'accompagnement hors les murs s'appuie sur une expérience préexistante d'accompagnement

dans le logement après la sortie de CHRS, et est orienté en priorité vers le maintien dans leur logement de personnes en difficulté. Cette intervention est réalisée de manière partenariale, sur signalement des travailleurs sociaux du département ou de tout autre acteur amené à entrer en contact avec le ménage. Le point commun des expériences d'accompagnement hors les murs est leur petite échelle : en Saône-et-Loire, 143 mesures sont actuellement effectuées. La mise en œuvre de dispositifs de ce type reste délicate et l'absence d'une volonté politique forte de les développer les cantonne à la volonté d'expérimentation de certains acteurs notamment associatifs. La transformation de places d'hébergement existantes en logements accompagnés pose des problèmes de mise en conformité de l'agrément et des CPOM des structures. Le financement de l'ensemble des mesures d'accompagnement n'est également pas assuré, l'agrément des gestionnaires d'hébergement pour les mesures d'ASLL ou d'AVDL ne valant que pour les personnes hébergées ou ayant été hébergées par ces structures. Les structures souhaitant loger *hors les murs* des personnes qu'elles n'ont pas au préalable hébergées doivent donc solliciter un agrément préfectoral spécifique pour cette action. Par ailleurs, ce type de mesure nécessite une bonne articulation avec des gestionnaires de logement ou l'acquisition par un opérateur des compétences nécessaires pour gérer des logements accompagnés pour fonctionner. Dans les zones tendues, à ce problème s'ajoute celui de la mobilisation des logements dans lesquels réaliser l'intermédiation locative.

Dans le cadre du *logement d'abord*, il importe à la fois de développer l'hébergement dans du logement, et de capter une offre de logements abordables, pour faire passer les personnes hébergées au statut de locataire dès que leur situation le permet. En effet, une éventuelle réduction du parc d'hébergement ne saurait avoir lieu avant que l'accès direct au logement n'ait permis de réduire le nombre de personnes sans domicile. Dans le cadre du plan quinquennal, la transformation des places d'hébergement nécessite des dépenses supplémentaires qui supposent une augmentation transitoire de l'enveloppe budgétaire des politiques d'hébergement. L'Enquête nationale des coûts, et les objectifs de diminution budgétaire pour les CHRS inscrits dans la loi de finances de 2018, sont en complète contradiction avec cet objectif.

La notice «*fluidité dans l'hébergement*», communiquée par le gouvernement aux préfets, pose également certains problèmes. Elle affirme le principe du logement d'abord et appelle à la mobilisation des services déconcentrés de l'État dans ce sens. Mais la fixation d'objectifs centrés sur la sortie des dispositifs présente le risque d'aboutir à une sélection plus forte des personnes hébergées en fonction de leur autonomie supposée, afin de remplir plus rapidement les objectifs. Cette pression se matérialise par exemple par l'objectif assumé de «*réduire les durées de séjour*» dans les centres d'hébergement : sans évaluation sociale des personnes accueillies, cet indicateur n'est en aucun cas pertinent pour juger de la performance d'une structure d'hébergement.

B/ Sur le logement adapté

Tous les dispositifs du logement adapté ne concourent pas de la même façon au plan quinquennal *Logement d'abord*. En effet, les différentes modalités évoquées ne poursuivent pas les mêmes finalités et n'offrent pas la même pérennité d'occupation aux résidents. Les pensions de familles et résidences accueil participent pleinement à l'objectif d'accès direct et durable au logement des personnes sans domicile fixe. Il s'agit de dispositifs pouvant accueillir sans limitation de durée les ménages, et ainsi constituer leur domicile permanent si elles le souhaitent. Le plan quinquennal doit se donner les moyens de développer les pensions de famille et les résidences accueil qui répondent aux besoins de personnes qui veulent «*vivre chez elles mais pas toutes seules*».

§5- Intervenir globalement pour permettre le maintien et l'augmentation de l'offre de logements abordables

A/ Encadrer les loyers pour limiter les effets d'éviction du parc privé

L'encadrement des loyers voté lors de la loi ALUR a permis lors de son application à Paris de limiter la hausse des loyers sur l'ensemble des logements : en 2016, la hausse des loyers dans la capitale a été inférieure à celle de l'indice des prix à la consommation pour la première fois depuis 10 ans. ⁽¹⁾

(1) «*EVOLUTION EN 2016 DES LOYERS DU SECTEUR LOCATIF PRIVÉ DANS L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE*», OLAP, 2017

LES PENSIONS DE FAMILLES, STRUCTURE MODÈLE DU LOGEMENT D'ABORD POUR PERSONNES EN GRANDE EXCLUSION

Les pensions de famille sont une forme de logement accompagné. Organisées en petites unités (15 à 25 logements en moyenne), elles fournissent aux personnes résidentes des appartements indépendants autour d'espaces collectifs, sans limitation de durée et avec le droit aux aides au logement. Ces structures ont pour objectif de stabiliser des personnes aux parcours de vie marqués par l'exclusion ou les difficultés sociales, disposant de faibles ressources. Elles accueillent un hôte ou un couple d'hôtes qui sont chargés par la structure gestionnaire de remplir un rôle de lien social de proximité et le cas échéant de vigilance sur la situation sociale des personnes.

L'accompagnement social dont les résidents peuvent avoir besoin n'est pas apporté sur la structure dans l'objectif de préserver la pension de famille en tant que lieu de vie et en tant que logement. Il fait l'objet la plupart du temps d'un travail de mise en réseau avec d'autres acteurs.

En 2016, les pensions de famille représentent 15446 places¹. D'après une étude de la DIHAL en 2014, ces places sont occupées par des personnes qui sont en majorité sans ressources, et pour moitié des personnes âgées. Cette étude souligne le rôle complémentaire des pensions de famille avec le reste du dispositif d'AHU : les pensions de famille sont définies comme étant destinées aux personnes ne relevant ni de l'hébergement ni du logement autonome, et elles sont donc souvent orientées vers des catégories de personnes qui sont insuffisamment prises en charge par l'offre disponible sur un territoire donné. Ainsi, 22 des pensions de famille sondées

en 2014 disent loger majoritairement des personnes vieillissantes, et 114 des personnes en situation d'addiction.

Les pensions de famille sont liées depuis leur création à des projets associatifs adaptés à des besoins locaux : les acteurs du secteur ont donc fait part de plusieurs inquiétudes quant au développement national d'une nouvelle offre.

L'écueil principal à éviter dans le développement des pensions de famille est celui d'une standardisation de cette offre justement conçue pour répondre à des problématiques spécifiques.

Plusieurs acteurs ont ainsi souligné que le passage par les SIAO pour attribuer les places de pension de famille avait entraîné des difficultés, avec l'orientation systématique vers les pensions de famille de certaines catégories de personnes les plus fragiles, pour libérer des places dans le parcours d'hébergement classique. Le paradoxe du développement de l'offre de pensions de famille réside dans la massification d'une offre adaptée à des problématiques singulières : ce dispositif ne peut constituer un moyen d'accès au logement pour l'ensemble des personnes sans domicile, et doit rester une réponse spécifique. Par exemple, l'accompagnement social mis en place en réseau à l'extérieur de la pension de famille est impossible à standardiser ou à traiter de manière comptable.

Il dépend entièrement du réseau local d'acteurs, ainsi que des problématiques économiques et sociales spécifiques rencontrées par les personnes logées.

(1) DGCS ENQUÊTE AHU

L'encadrement défini par la loi ne permettait pas une baisse rapide des loyers (les loyers fixés étant définis par les valeurs de marché), mais permettait d'amorcer la reconnexion entre le coût du logement et les revenus des locataires. L'encadrement des loyers a été annulé par les tribunaux administratifs, à Paris comme à Lille, en raison de ses limites géographiques. En effet, à Paris comme à Lille, celui-ci n'était mis en œuvre que dans la commune centrale de l'agglomération contrairement à la loi qui prévoyait une mise en œuvre dans 28 agglomérations tendues.

Dans le projet de loi ÉLAN, l'encadrement des loyers devient une expérimentation, sur la base du volontariat des EPCI (ainsi que de la commune de Paris et des métropoles de Lyon et Aix-Marseille) concernées. Cette évolution vise une mise en conformité avec la volonté des gouvernements

successifs concernant l'encadrement. Manuel Valls, alors premier ministre, avait ainsi annoncé sa volonté de « *poursuivre l'expérimentation* » de l'encadrement des loyers. Le contenu de son discours a été annulé par le conseil d'État⁽¹⁾ pour non-conformité à la loi, qui prévoit un déploiement complet. Faire de l'encadrement une simple expérimentation pose un problème d'égalité devant la loi : l'accès à un marché du logement non spéculatif est conditionné à la volonté politique des élus locaux et à la stratégie d'attractivité de leur commune ou de leur agglomération. Le périmètre n'étant plus fixé en fonction des agglomérations, la possibilité est également ouverte pour une seule agglomération d'être soumise en partie seulement à l'encadrement, ce qui risque d'entraîner des effets pervers de report, et d'augmenter encore la spéculation là où les loyers ne seraient pas encadrés.

Par ailleurs, le décret d'encadrement pris par le préfet sur demande des EPCI est soumis dans le projet de loi à certaines conditions. Si la plupart apparaissent pertinentes, il n'en est pas de même pour les deux dernières :

- *un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;*
- *des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci.*

Ces deux dispositions tendraient à empêcher des agglomérations dont le marché de l'immobilier est dynamique, mais où les valeurs de marché des loyers sont très élevées (comme l'agglomération parisienne), de pouvoir appliquer l'encadrement des loyers.

L'encadrement des loyers constitue une solution pragmatique à la déconnexion des loyers et des revenus : il a participé efficacement à la stabilisation des loyers à Paris et permet d'enrayer les mécanismes de spéculation. Cette mesure permet de contribuer à mettre un terme aux effets d'éviction du marché locatif, et à garantir au plus grand nombre un coût du logement correspondant à leurs ressources.

B/ Favoriser la création d'une offre sociale dans le parc privé

Pour faire baisser les prix et les loyers, augmenter la construction privée n'est pas efficace pour des questions de volume de construction nécessaire et de localisation de celle-ci. En revanche, intervenir dans le parc privé de logements pour limiter les loyers à un niveau permis par le parc social est une manière de limiter fortement le prix de certains logements en l'échange de contreparties.

■ Développer massivement l'intermédiation locative, solution pour l'accession au parc privé des ménages modestes

Le gouvernement a annoncé dans le cadre du plan quinquennal la création de 40 000 places en intermédiation locative dans les 5 prochaines années. Cet outil désigne l'intervention d'un tiers

(1) CE, DÉCISION N°391654, 15 MARS 2017

(association ou opérateur) entre un propriétaire bailleur (social ou privé) et le ménage occupant le logement. Il a pour principal but de faciliter l'accès à un logement pour des ménages modestes en réduisant les risques locatifs encourus par les propriétaires et en accompagnant les locataires dans le cas où leur situation économique et sociale le nécessiterait.

L'intermédiation locative peut se faire selon deux modalités principales :

- **le mandat de gestion** : l'occupant a un statut de droit commun régi par la loi du 6 juillet 1989. Le tiers social assure la gestion locative du bien comme une agence immobilière classique, et fournit le cas échéant un accompagnement social dans le cadre de la gestion locative adaptée (GLA).
- **la location/sous-location** : les logements ainsi mobilisés sont loués par le propriétaire à l'opérateur, qui les sous-loue à des ménages en difficulté de logement. Cette sous-location peut se faire sous la forme d'un bail glissant, où le propriétaire s'engage à accorder le statut de locataire au ménage dès que sa situation économique le lui permet.

En 2017, 30 000 logements étaient gérés en intermédiation locative par les principales fédérations associatives du secteur (Soliha, FAPIL et autres associations). 28 656 autres logements sont gérés dans le cadre du dispositif Solibail, financé par l'État sur le BOP 177.⁽¹⁾ Cependant, ces chiffres ne permettent pas d'estimer les éventuels doubles comptes, ou manques, et sont donc imprécis. Ils sont cependant en forte augmentation sur les dernières années : Solibail ne concernait que 18 378 logements en 2013.

L'objectif de 40 000 nouveaux logements en intermédiation locative financés par l'État revient à une augmentation d'un peu plus de 100 % sur les 5 prochaines années. Si cet objectif est ambitieux, il reste cependant en deçà des besoins identifiés en 2015 par le Haut Comité, qui demandait alors un objectif annuel de 40 000 nouveaux logements en intermédiation. Par ailleurs, dans le cadre du logement d'abord, la question du mode de gestion de ces logements se pose. En effet, les logements financés par Solibail sont très largement (24 000 logements sur 28 000) gérés en location/sous-location. Ce statut n'offre pas un statut d'occupation stable aux occupants. Dans le cas de la location/sous-location en bail glissant, le risque est que le propriétaire n'accepte jamais le glissement du bail, préférant être sécurisé dans le paiement de son loyer par l'intermédiaire de l'association.

Le développement de l'intermédiation locative en mandat de gestion est conditionné à l'apport de subventions permettant aux opérateurs de faire face à un équilibre financier difficile. Les fédérations associatives gèrent déjà majoritairement leurs logements (23 000 sur 30 000) en mandat de gestion. Pour parvenir à des chiffres comparables pour les logements intermédiés financés par l'État, une réflexion sur le financement de Solibail apparaît nécessaire. Mais le développement de l'intermédiation locative en mandat de gestion est une condition nécessaire de l'accès au logement d'un certain nombre de ménages ayant besoin d'accompagnement.

(1) « L'ÉTAT DU MAL-LOGEMENT EN FRANCE EN 2018 », RAPPORT ANNUEL N°23, FONDATION ABBÉ PIERRE, 2018

■ Relancer le conventionnement de logements par l'ANAH

Les conventionnements réalisés par l'ANAH ont pour objectif la création d'une offre à bas niveaux de loyer dans le parc privé. Trois niveaux de conventionnement sont accessibles, et déterminent les plafonds de ressources du locataire ainsi que des plafonds de loyer : le conventionnement très social (LCTS), social (LCS) ou intermédiaire (LI). Ce conventionnement ouvre le droit pour les propriétaires à une déduction fiscale sur les revenus fonciers. Celle-ci a récemment été augmentée en zone tendue pour les logements conventionnés « social » et « très social » avec le dispositif *Louer abordable*⁽¹⁾, ce qui renforce l'attractivité de ce conventionnement dont les plafonds de loyers ont aussi été revus à la hausse.

Jusqu'en 2011, l'ANAH a conventionné avec et sans travaux, toutes catégories de logement confondues, jusqu'à 20 000 logements par an. À compter de 2011 et de la mise en place du nouveau régime d'aides aux propriétaires bailleurs, davantage orienté sur la lutte contre l'habitat indigne et dégradé⁽²⁾, 10 à 11 000 conventions sont encore signées par an. La déduction fiscale équivalente entre le conventionnement « social » et « très social » n'incite plus depuis un an les propriétaires à opter pour le plus bas niveau de loyer. Cependant, certains de ces logements sont encore liés par les conventions signées (pour une durée de 6 ou 9 ans). Au 1^{er} janvier 2017, le stock des logements conventionnés « très social » avoisine les 11 600 logements (près de 600 conventions sans travaux et 11 000 conventions avec travaux). La question d'une réorientation des financements vers la création d'une offre locative est ainsi à poser.

C/ Mieux solvabiliser et garantir les locataires aux revenus modestes, dans le parc public comme dans le parc privé

■ Revenir sur la baisse et la désindexation des APL, indexer leur montant sur l'évolution réelle des loyers

Au mois de juillet 2017, le gouvernement a décidé d'une baisse mensuelle de 5 euros sur l'ensemble des aides personnelles au logement. Cette baisse des APL dans le parc privé a été justifiée par un supposé effet inflationniste de celles-ci : en augmentant la capacité de paiement des locataires, ces aides permettraient aux propriétaires d'exiger des loyers plus importants. Cette hausse de loyer entraînerait en retour une hausse du montant de l'aide qui ne serait pas soutenable pour les dépenses publiques. Cet effet a été prouvé dans des cas précis (limite de zones géographiques, augmentation du nombre d'allocataires⁽³⁾), mais il est extrêmement difficile, dans le cas général, d'isoler l'effet des aides par rapport aux tendances macroéconomiques qui entraînent la variation des loyers.⁽⁴⁾ Les variations des

(1) LES NOUVEAUX POURCENTAGES DE DÉDUCTION FISCALE À COMPTER DE FÉVRIER 2017 SONT DE 50 % EN ZONE B2 (MARCHÉ DU LOGEMENT EN TENSION MOYENNE) ET 70 % EN ZONE A ET B1 (FORTE TENSION) POUR LE CONVENTIONNEMENT SOCIAL OU TRÈS SOCIAL, ET DE 85 % POUR LES LOGEMENTS LOUÉS EN INTERMÉDIATION LOCATIVE QUELLE QUE SOIT LA CATÉGORIE DE CONVENTIONNEMENT.

(2) À PARTIR DU 1^{ER} JUILLET 2013, CE RÉGIME A ÉTÉ ÉTENDU AUX LOGEMENTS LOCATIFS PRIVÉS ÉNERGIVORES DANS LE CADRE DU PROGRAMME *HABITER MIEUX*

(3) G. FACK, « POURQUOI LES MÉNAGES PAUVRES PAIENT-ILS DES LOYERS DE PLUS EN PLUS ÉLEVÉS ? L'INCIDENCE DES AIDES AU LOGEMENT EN FRANCE (1973-2002) », *ECONOMIE ET STATISTIQUE*, N°381-382, 2005

(4) J. FRIGGIT, *RAPPORT DE MISSION SUR LES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT*, CGEDD, 2012

loyers sur le long terme sont comparables dans différents contextes nationaux, indépendamment de la présence ou non d'aides du type des APL. De plus, les loyers ayant augmenté presque deux fois plus vite que le montant des APL sur la période récente, l'effet de solvabilisation joué par celle-ci a diminué avec le temps, ce qui rend d'autant moins probable un effet à la hausse sur les loyers.

La baisse des APL a également été présentée comme permettant de faire baisser les loyers. Or, même si les APL avaient un effet à la hausse sur les loyers, il reste très peu probable que les propriétaires répercutent une baisse de l'aide en baisse de loyers. Au Royaume-Uni, une baisse des aides d'un montant plus conséquent (-150€ par mois par ménage en moyenne) a ainsi été supportée à 94 % par les locataires, et les difficultés de paiement ont augmenté.

Cette baisse de 5€ a été suivie par l'inscription dans la loi de finances pour 2018 de l'absence de revalorisation des APL pour l'année. Le montant de l'APL évolue normalement en parallèle avec l'indice de référence des loyers de l'INSEE. Cette désindexation correspond à une baisse de presque 2 % sur l'année, soit environ 300 millions d'euros en 2018 et 1,2 milliard en 2019. Elle touche par ailleurs davantage les personnes les plus pauvres, qui touchent un montant d'APL plus élevé, sur lequel une baisse de 2 % représente davantage.

Ces deux mesures sont purement budgétaires et consistent simplement à poursuivre l'objectif de réduction de la dépense publique à travers des économies sur les ménages les plus modestes. Elles ont pour effet direct d'empêcher l'accès au logement de nombreuses personnes qui ne se trouvent plus suffisamment solvabilisées par l'APL pour accéder au parc social ou au parc privé.

La baisse des APL est contradictoire dans les termes avec la mise en place d'une politique de *logement d'abord*.

■ Élargir la garantie Visale à l'ensemble des ménages modestes

Depuis 2016, la *Garantie des risques locatifs* a été remplacée par le « *Visa pour l'emploi et le logement* » (Visale), financé et géré par Action Logement.

Depuis juin 2018, le dispositif Visale est ouvert :

- à tous les jeunes de moins de 30 ans
- aux salariés de plus de 30 ans en mobilité professionnelles
- à tous les ménages logés par un organisme d'intermédiation locative

Lors de son lancement, Visale avait un objectif de 81 000 contrats signés fin 2016. Or, seulement 9628 contrats de location avaient bénéficié de ce dispositif à la mi-2017. Ce chiffre est aujourd'hui de 40 000 contrats signés, notamment grâce aux élargissements successifs du dispositif.

Cette garantie est gratuite, elle permet donc de rendre les dispositifs d'intermédiation plus attractifs pour les propriétaires privés que les garanties des risques d'impayés d'assureurs privés, ou l'ancienne garantie des risques locatifs. Elle permet également aux opérateurs associatifs de diminuer le risque financier que peuvent représenter les impayés de loyer.

LA GARANTIE UNIVERSELLE DES LOYERS

La Garantie Universelle des Loyers (GUL) est une mesure inscrite dans la loi ALUR. Cette garantie a pour objectif d'assurer les risques d'impayés de loyer afin de prévenir les expulsions et de sécuriser l'investissement locatif des propriétaires privés. Elle prévoit un système d'assurance universelle sous certaines conditions. Son financement devait résulter du prélèvement d'un pourcentage du loyer, de l'ordre de 1 ou 2% de son montant, payé de façon égale par le propriétaire et le locataire. Ce mode de financement permettait son universalité, en élargissant la base de l'assurance afin qu'elle n'engendre pas un coût trop important pour la puissance publique. Le gouvernement précédent n'a pas souhaité mettre

en place la GUL, invoquant la complexité de cette mesure et son coût potentiel. Dans un rapport parlementaire publié le 25 janvier 2017, MM. JM. Tétard (LR) et D. Goldberg (PS) soulignent pourtant que, la loi ALUR ayant été votée par le Parlement et promulguée par le président de la République, l'application de toutes ses mesures et en particulier de la GUL est indispensable. La loi Élan, dans sa dernière rédaction, porte suppression des mesures législatives instaurant la GUL. L'abandon de cette mesure est à regretter, son organisation juridique et financière la rendant particulièrement apte à participer à la mise en place du logement d'abord par la sécurisation de l'accès au logement de l'ensemble des ménages.

La prévention des risques locatifs par une garantie comme Visale entraîne des effets multiples de nature à faciliter l'accès direct à un logement pour le plus grand nombre de ménages :

- prévention de l'expulsion en cas d'impayé de loyer par le locataire
- prévention des impayés de loyers pour le propriétaire pouvant avoir un effet de baisse des niveaux de loyers (par la baisse du risque perçu)
- diminution des situations de vacance des logements du fait de la sécurisation du propriétaire
- baisse du coût des dispositifs d'intermédiation locative pour les opérateurs associatifs aujourd'hui contraints de faire appel aux systèmes assurantiels privés
- limitation des risques de discrimination des personnes à faibles ressources

L'élargissement au maximum d'une garantie telle que Visale est nécessaire pour qu'elle puisse jouer un rôle dans la mise en place du logement d'abord, en sécurisant non pas certaines catégories de personnes sur leur demande mais l'ensemble des ménages. L'effet de diminution des risques locatifs et la baisse des prix qu'un tel dispositif peut entraîner sont en effet d'autant plus importants que l'assiette de la garantie sera large.

En limitant sa cible aux personnes dont l'accès au logement est le plus difficile, Visale crée une charge financière d'autant plus importante que le nombre de bénéficiaires sera grand : une assurance qui se concentre sur les populations pour lesquelles le risque est le plus fort subit une répartition moins avantageuse de ses bénéfices et de ses dépenses.

D/ Préserver le logement social comme « patrimoine de la nation »

Le logement social est un pilier du modèle social français. Avec 4,6 millions de logements, il loge un ménage sur six, soit 10 millions de personnes. Ce patrimoine s'est constitué au fil des géné-

rations par l'effort cumulé de l'État, des collectivités locales, des épargnants sur le Livret A, des entreprises et des salariés (ex 1 % logement). C'est un bien commun dont les bailleurs sociaux ne sont que les dépositaires et les gestionnaires. La loi garantit la pérennité de sa vocation sociale en fixant des plafonds de ressources et de loyers⁸³.

En 1990, Louis Besson, ministre du logement, qualifiait le parc social de « *patrimoine de la nation* ». La vente progressive du parc de logements sociaux et les restructurations du secteur telle qu'elles sont proposées risquent de faire disparaître à terme à un des fleurons des politiques sociales de notre pays.

E/ Produire massivement des logements locatifs sociaux et très sociaux sous les plafonds de l'APL dans les secteurs tendus

Les objectifs de production doivent intégrer un minimum de 50 % de logements PLAI (très sociaux) avec des loyers respectant les plafonds des aides au logement que ce soit dans le cadre de la production classique ou des appels à projets. Cet effort devra être financé par un retour à un financement au minimum paritaire du *Fonds national des aides à la pierre* par l'État, permettant d'atteindre à nouveau un minimum de 150 000 logements sociaux financés par an, localisés dans les secteurs en tension.

F/ Mobiliser l'ensemble des contingents réservataires (État, Action logement, collectivités territoriales) et du parc non réservé des bailleurs sociaux

La loi *Égalité et Citoyenneté* a fourni les outils pour favoriser l'attribution des logements sociaux les moins chers aux ménages les plus modestes. Elle a en effet mis en place un quota de 25 % des attributions hors quartiers prioritaires réservées aux ménages du premier quartile de revenus, et a également imposé aux bailleurs un objectif de 25 % d'attributions à des ménages prioritaires, au premier rang duquel les ménages reconnus au titre du DALO sur leur patrimoine propre. Le même objectif est fixé aux collectivités sur leurs droits de réservation. Le développement de l'outil statistique permettant de suivre l'application de ces mesures était prévu pour l'été 2018.

G/ Adapter le loyer des logements aux revenus des locataires entrants

L'article 81 de la loi *Égalité et Citoyenneté* permet aux bailleurs de faire correspondre les loyers de chaque logement aux revenus des ménages. Un avenant à la *Convention d'utilité sociale* (CUS) signée par chaque bailleur avec l'État permet de mettre en place ce dispositif.

(1) P. LANCO, « UN SCÉNARIO DE FINANCIARISATION DU LOGEMENT SOCIAL SE DESSINE AU DÉTRIMENT DU BIEN COMMUN », LE MONDE, DISPONIBLE À : [HTTP://WWW.LEMONDE.FR/IDEES/ARTICLE/2018/05/08/UN-SCENARIO-DE-FINANCIARISATION-DU-LOGEMENT-SOCIAL-SE-DESSINE-AU-DETRIMENT-DU-BIEN-COMMUN_5296118_3232.HTML](http://www.lemonde.fr/idees/article/2018/05/08/un-scenario-de-financiarisation-du-logement-social-se-dessine-au-detriments-du-bien-commun_5296118_3232.html)

En conséquence il est proposé qu'une commission d'attribution ne puisse plus refuser, au motif d'une insuffisance de ressources, une attribution sans proposer au demandeur un logement dont le loyer est compatible avec ses ressources.

H/ Favoriser la transformation de places d'hébergement en logement, en partenariat avec les gestionnaires d'hébergement

Les besoins en hébergement sont peu susceptibles de baisser avant la fin du plan quinquennal, et l'hébergement inconditionnel pour fournir une orientation adaptée est une condition nécessaire de la mise en place de ce plan. Il est donc important de développer et transformer l'offre d'hébergement afin de la rapprocher des normes du logement.

I/ Instaurer un statut unique pour les centres d'hébergement basé sur leur projet social

Il existe des CHU autorisés dits CHRS urgence, certains établissements déclarés relèvent par leurs missions davantage du CHRS insertion, etc.⁽¹⁾. Un statut unique, pour les centres d'hébergement (CHU ou CHRS) qui participent par leur projet social à assurer l'inconditionnalité de l'accueil, apparaît donc pertinent.

J/ Développer et mieux financer les pensions de famille

Dans le cadre du plan quinquennal logement d'abord, le gouvernement a annoncé un objectif d'ouverture de 10 000 places en pension de famille d'ici la fin du mandat de l'exécutif en 2022. Cet objectif chiffré est accompagné d'une hausse de 21 % du budget consacré aux pensions de famille dans le projet de loi de finances 2018. Il est louable en ce qu'il permet de développer une offre de logement pérenne pour des personnes dont la situation ne permet pas un accès au parc social ou au parc privé. Cependant, les acteurs du secteur ont donc fait part de plusieurs inquiétudes quant au développement national d'une nouvelle offre.

La dotation de fonctionnement des pensions de famille est inchangée depuis 10 ans, à 16 € par jour. Le développement de cette solution nécessite une revalorisation de cette dotation, qui est aujourd'hui l'une des plus faibles du secteur de l'hébergement et de l'accès au logement. Cette dotation permet d'assurer une présence humaine essentielle pour la poursuite des missions de ces établissements. Il est également nécessaire de porter la plus grande attention au financement de ces opérations, en raison de leurs contraintes spécifiques : petites opérations, importance des parties communes, revenus faibles des résidents. Les redevances des logements produits doivent notamment rester sous les plafonds de prise en charge par l'APL. Il convient de ce point de vue de suivre la mise en œuvre du PLAI adapté ouvert depuis 2017 à ce type d'établissement.

(1) PLAN QUINQUENNAL LOGEMENT D'ABORD, PROPOSITIONS DE LA FÉDÉRATION DES ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ, 2017

Par ailleurs, la transformation de places d'hébergement classiques en pensions de famille pose des problèmes juridiques : le statut des pensions de famille est régi par le CCH alors que celui des CHRS est régi par le CASF. Le régime d'autorisation qui permet aux associations de gérer des places d'hébergement en CHRS n'est pas le même que le régime d'agrément pour les gestionnaires de logements accompagnés.

[CHAPITRE V]

FAIRE DE L'ACCOMPAGNEMENT
DANS LE LOGEMENT L'OUTIL AU SERVICE
DU RÉTABLISSEMENT DE LA PERSONNE

La philosophie du *logement d'abord* constitue un changement d'orientation des politiques publiques. Elle repose sur le principe que l'accès au logement doit être un préalable à toute mesure d'accompagnement. Pour être atteint, cet objectif nécessite :

- une offre de logement adapté aux ménages
- une offre d'accompagnement global pensé pour les personnes.

Dans le cadre de ses déplacements, la délégation du Haut Comité a constaté que le terme « *accompagnement* » était constamment employé sans pour autant que l'ensemble des acteurs partagent une vision commune de celui-ci.

L'accompagnement est soumis à des injonctions contradictoires, voire déterminé par des facteurs qui le détournent de son objectif initial. De plus, son organisation et sa mise en œuvre ne



L'ACCÈS DIRECT AU LOGEMENT, C'EST AUSSI UNE RUPTURE DE PARCOURS

UNE PERSONNE ACCUEILLIE EN CHRS

sont souvent ni satisfaisantes pour les usagers, ni pour les intervenants sociaux. La rigidité et l'empilement des dispositifs ne permet pas de proposer aux personnes qui en ont besoin un

accompagnement de qualité et adapté à leur situation. Face à ces constats, nous nous attacherons dans un premier temps à déterminer les objectifs de l'accompagnement, dans une seconde partie à observer sa mise en œuvre actuelle et dans une troisième à formuler les propositions d'évolution de l'accompagnement dans le cadre du plan quinquennal *Logement d'abord*.

§1- Les objectifs de l'accompagnement

A/ La capacité à habiter : Un filtre d'accès au logement contraire à la mise en œuvre du *Logement d'abord*

Actuellement, l'accompagnement lié au logement vise à acquérir la « *capacité à habiter* ». C'est cette « *capacité à habiter* » qui justifie le parcours en escalier, ce passage successif de l'hébergement d'urgence, à l'insertion, puis au logement accompagné pour peut-être accéder à un logement autonome. Elle est évaluée par des travailleurs sociaux en amont de l'attribution d'un logement social ou de la reconnaissance au titre du droit au logement opposable.

La capacité à habiter est définie le plus souvent par les critères suivants :

- « **pouvoir louer** » : la capacité du ménage à accéder au logement d'un point de vue réglementaire ;
- « **savoir louer** » : la capacité à assumer financièrement un logement autonome ;
- « **savoir habiter** » : la capacité à gérer le logement ;
- « **savoir s'adapter à son environnement** » ;

Les deux premiers critères, « *pouvoir louer* » et « *savoir louer* » sont objectifs et facilement évaluables. En revanche, les notions de « *savoir habiter* » et de « *savoir s'adapter à son environnement* » sont totalement subjectives. Comment estimer si la personne va gérer correctement son logement et s'adap-

LES PAUVRES SONT-ILS RESPONSABLES DE LEUR SITUATION ?

Trop souvent, les personnes qui, à un moment donné, ont besoin d'un accompagnement sont stigmatisées comme « assistées ». Ce terme s'accompagne aujourd'hui d'une connotation péjorative.

L'assisté est, en dernière analyse, celui qui ne fait rien, qui ne sait pas se débrouiller par ses propres moyens, qui a fait des mauvais choix le rendant responsable de sa situation.

Ces préjugés se retrouvent aujourd'hui dans le processus d'accompagnement. L'objectif n'est pas de placer la personne au centre de l'accompagnement,

mais de lui faire prendre les « bonnes décisions », quitte à ne pas respecter ses choix. Or cette posture, visant à travailler pour la personne et non avec elle, a conduit à une dérive des objectifs de l'accompagnement. Il devient urgent de déconstruire le discours sur l'assistanat et les préjugés qui l'accompagnent pour laisser place à un respect inconditionnel du choix des personnes. Ce contexte de stigmatisation vient légitimer les stratégies de gestion de la pénurie, et plus globalement le parcours en escalier.

ter à son environnement ? Il est impossible de prévoir les évolutions du parcours d'une personne, l'amélioration ou la détérioration de sa santé, de son bien-être global. Prédire la capacité à habiter d'une personne à partir de son histoire ou de ses stigmates relève plus du jugement de la personne accompagnante que d'un futur anticipable. L'obtention d'un logement pourra permettre à certaines personnes de se stabiliser rapidement, et d'autres devront disposer de plus de temps. Être sans domicile ne signifie pas être incapable de vivre convenablement dans un logement. Le parcours en escalier s'est transformé en une évaluation continue de la capacité à habiter de la personne pour l'accession à la marche suivante. Pourtant, le droit à l'escalier n'existe pas dans la loi, contrairement au droit au logement dont la garantie constitue un objectif à valeur constitutionnelle.

Avec l'évaluation de la capacité à habiter, ce n'est pas le manque d'offre de logement abordable qui empêche l'accès des personnes à un logement mais leur comportement : ils se trouvent, d'une certaine manière, responsables de leur absence de logement. Il ne s'agit pas de nier l'existence de situations demandant un accompagnement renforcé, mais d'affirmer que, selon les principes du logement d'abord, l'obtention d'un logement est un préalable indispensable et non l'aboutissement d'un parcours du combattant.

B/ Des intérêts ou des pratiques d'acteurs pouvant détourner les objectifs de l'accompagnement

D'autres facteurs peuvent influencer les objectifs de l'accompagnement, le plus souvent du fait d'intérêts divergents des acteurs intervenants dans le processus d'accès au logement :

► **Rassurer et sécuriser les bailleurs au détriment d'une évaluation objective des besoins d'accompagnement**

Dans le processus décisionnel de l'attribution d'un logement, les bailleurs sociaux interviennent lors de commissions d'attribution et dans le cadre des commissions de médiation.

L'évaluation de la capacité à habiter est fréquemment utilisée comme prisme de sélection des ménages à l'accès au logement.

Les bailleurs sociaux ne sont pas à l'abri des préjugés et notamment de ceux sur l'incapacité des personnes en hébergement ou à la rue d'être autonomes et « en capacité » d'habiter un logement. Ces préjugés alimentent les craintes de non-paiement du loyer ou de troubles de jouissance en cas d'attribution d'un logement. Encore une fois, il ne s'agit pas d'occulter les situations pour lesquelles le besoin d'accompagnement est réel et exprimé par la personne. Mais seulement de constater que de nombreux représentants des bailleurs au sein des différentes commissions ont tendance à réclamer de multiples mesures d'accompagnement, voire à refuser une candidature, dans une logique de recherche du risque zéro. Les mesures préconisées ne sont alors pas pensées pour la personne mais uniquement afin de sécuriser et rassurer le bailleur social.

► **L'évaluation quantitative au détriment du respect des choix et des besoins de la personne**

L'accompagnement lié au logement est soumis de façon croissante aux approches purement quantitatives et à la culture de l'évaluation permanente. Ce phénomène qui vise à la performance et à la rationalisation des coûts induit une uniformisation des pratiques, au détriment de la qualité de l'accompagnement. L'évaluation du travail social peut être nécessaire, mais la logique de chiffre ne doit pas mettre en péril le travail d'accompagnement effectué. Force est de constater que de plus en plus de travailleurs sociaux sont contraints de passer une partie importante de leur temps de travail à remplir des grilles d'indicateurs quantitatifs, plutôt que d'assurer le suivi des ménages. Cette culture de l'évaluation permanente est d'autant plus critiquable que les indicateurs d'évaluation prennent rarement en compte les variables qualitatives qui, pourtant, dans le cadre de l'accompagnement vers le logement, sont beaucoup plus révélatrices que de simples données chiffrées.

Le risque principal est que l'accompagnement ne vise plus le rétablissement de la personne et l'atteinte du bien-être, mais le respect d'indicateurs quantitatifs rigides et technocratiques.

► **La non-proposition et l'accompagnement non adapté**

Le choix du travailleur social de proposer à une personne un accompagnement est malheureusement orienté par la disponibilité de places dans tel ou tel dispositif. Il ne s'agit pas de mettre en cause des stratégies de travailleurs sociaux confrontés à la pénurie, qui tentent coûte que coûte de trouver un débouché pour la personne accompagnée. Mais la conséquence peut être dramatique pour la personne : le plus souvent ce n'est pas le dispositif qui s'adapte à la personne mais la personne qui doit s'adapter au dispositif.

L'ensemble de ces facteurs place le respect d'impératifs divers et parfois contradictoires comme priorité au détriment de la poursuite du bien-être des personnes. Les usagers font face à une violence psychologique provoquée à la fois par la machine bureaucratique et par le positionnement de certains acteurs et intervenants qui met inévitablement en échec l'orientation vers le rétablissement.

§2 - La mise en œuvre de l'accompagnement

A/ Une multitude de dispositifs et un émiettement des prérogatives

Il existe une multitude de dispositifs d'accompagnement. Dans cette partie, nous nous limiterons à décrire les dispositifs concernant l'accès et le maintien dans le logement.

■ **L'aide au logement temporaire 1 (ALT 1)**: L'ALT 1 a pour objet de permettre l'hébergement de personnes ne pouvant pas accéder à un logement ou s'y maintenir en raison de difficultés financières et/ou sociales. C'est une aide sous forme de financement adressée aux organismes d'accueil qui s'engagent à loger à titre temporaire ces publics. L'ALT 1 n'a pas vocation à être un dispositif d'accompagnement direct envers les personnes, mais découle de l'impératif de fluidifier le parcours de résidence dans les organismes d'accueil (durée maximum du séjour: 6 mois). Celui-ci nécessite la mise en œuvre d'un suivi vers le logement pour les personnes accueillies. Depuis 2017, l'État est l'unique financeur de cette mesure.⁽¹⁾ L'inadéquation du cadre réglementaire de la mise en œuvre de cette aide est apparue de manière explicite: l'ALT est destinée aux personnes qui sont temporairement exclues de l'aide au logement mais qui peuvent en bénéficier notamment par la régularité du séjour (titre dont la validité est supérieure à trois mois). Dans les faits, l'ALT a été largement utilisée (y compris à la demande de l'État) pour les personnes qui nécessitaient ce soutien, qu'elles soient titulaires d'une autorisation provisoire de séjour ou sans titre. Cet état de fait a été régulièrement dénoncé par les organisations (Secours Catholique, FAS et FAPIL) et signalé dans deux rapports de l'IGAS sans pour autant obtenir une redéfinition des bénéficiaires potentiels.

■ **L'aide à la gestion locative sociale (AGLS)**: C'est une aide pour les personnes en difficulté vivant en résidence sociale. Cette aide est constituée de financements octroyés depuis 2000 par l'État aux résidences sociales afin de les soutenir dans leurs missions d'accueil et d'accompagnement des personnes en difficultés de logement. En parallèle du soutien financier, l'AGLS comprend la gestion locative adaptée dans le cadre de l'intermédiation

(1) DÉCRET N°2017-1472 DU 13 OCTOBRE 2017 RELATIF À L'AIDE AU LOGEMENT TEMPORAIRE (ALT 1).

locative qui assure les missions allouées aux résidences sociales telle que la lutte contre l'isolement, la prévention et la gestion des impayés...

- **L'accompagnement social lié au logement (ASLL) :** les mesures de l'ASLL ont pour objectif d'accompagner le ménage vers l'autonomie en vue d'assurer l'accès et le maintien dans le logement. L'ASLL est un dispositif personnalisé et spécialisé dans le domaine du logement. Les mesures d'ASLL peuvent se déclencher lors de l'accès au logement temporaire ou durant la période de résidence, lors de l'accès au logement pérenne ou encore lorsque les personnes sont locataires mais confrontées à des difficultés financières. C'est le département qui est chargé de la gestion et du financement de l'ASLL via le Fonds de solidarité logement (FSL).⁽¹⁾ Le FSL comprend les aides indirectes au bénéfice des ménages, et c'est dans ce cadre que des subventions sont allouées aux organismes qui mettent en œuvre les mesures d'ASLL en logement temporaire et pérenne.
- **L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) :** L'AVDL assure l'intervention sociale en faveur des ménages rencontrant des problèmes liés au logement. Il consiste à accompagner l'accès et le maintien dans le logement des ménages rencontrant des difficultés financières, et/ou d'insertion sociale. L'AVDL est destinée aux ménages reconnus prioritaires dans le cadre de la procédure DALO, et également, depuis 2012, aux ménages non prioritaires au titre du DALO qui éprouvent des difficultés pour accéder à un logement. Les moyens de l'AVDL sont gérés par l'État via le fonds national de l'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL)
- **Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) :** Le FSL est destiné à aider les ménages disposant de faibles ressources et ayant des difficultés liées au logement. Le FSL a vocation à attribuer des aides financières ponctuelles. Ces aides financières couvrent notamment les dépenses liées aux impayés d'énergie, d'eau ou de téléphone. Le FSL assure également le financement de mesures d'accompagnement aux ménages en difficulté.

Les dispositifs d'accompagnement listés ci-dessus s'articulent, sans nécessairement se coordonner, avec les aides à l'entrée dans le logement et les dispositifs d'accompagnement généraliste. La fragmentation des dispositifs d'accompagnement vers le logement, et l'absence de coordination avec les autres mesures dont bénéficient les personnes, sont le fruit de décisions successives

(1) CIRCULAIRE N° 90-89 DU 7/12/1990, INTERVENANT EN APPLICATION DE LA LOI DU 30/05/90 (DITE LOI BESSON) ET VISANT À LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT + ARTICLE 6

DÉPARTEMENT - MÉTROPOLE: QUI EST EN CHARGE DE LA GESTION ET DU FINANCEMENT DU FSL?

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confie au département la responsabilité du FSL. Cette attribution de compétences a quelque peu été modifiée en 2015 par la loi NOTRe. Avec cette loi, les départements devaient au 1^{er} janvier 2017 transférer aux métropoles au moins trois compétences sur une liste de 8, sur laquelle figure l'aide du fonds de solidarité pour le logement. Ainsi, certaines métropoles visitées, comme le Grand Lyon ou la métropole européenne de Lille sont en charge de la gestion et du financement du FSL. À l'inverse, dans d'autres territoires, la compétence relève toujours du département. En Isère, c'est le département qui détient le FSL, or c'est Grenoble-Alpes Métropole qui a répondu à l'appel à manifestation d'intérêt

pour la mise en œuvre accélérée du *logement d'abord* sur le territoire. La métropole est la collectivité cheffe de file pour le *logement d'abord*, mais elle ne dispose pas des prérogatives du FSL pourtant indispensables pour l'aide au maintien dans le logement des personnes. De plus, le département n'a pas souhaité être co-porteur du projet de réponse à l'appel à manifestation d'intérêt. Comment un acteur peut-il mettre en œuvre le *Logement d'abord* sans disposer de l'ensemble des outils nécessaires existants ? La coordination entre département et métropole sur la gestion du FSL peut-elle être suffisante dans le cadre de la mise en œuvre locale du *logement d'abord*, ou faut-il dans un souci d'efficacité rassembler toutes les prérogatives dans les mains du même acteur ?

de l'administration, qui a fait le choix de segmenter l'accompagnement afin que soit assuré un accompagnement approfondi pour chaque problématique spécifique (accompagnement axé vers l'emploi, sur le soin...). Ces décisions sont justifiables, mais les limites de cette approche sont flagrantes aujourd'hui. On constate que de nombreux acteurs interviennent dans le parcours d'accompagnement vers le logement, mais l'éclatement des prérogatives entre l'État, le département, le CCAS, la Caf, les SIAO, les associations... entraîne un manque de lisibilité sur les différents dispositifs et les moyens de financement.

Il faut ajouter à cette segmentation le contexte de certains territoires, où le département est en conflit avec l'État ou avec la Métropole. Ces conflits locaux ont un impact important sur la coordination et la mise en œuvre des politiques publiques. Lors de l'appel à manifestations d'intérêt visant à sélectionner les territoires pilotes pour le déploiement du plan quinquennal logement d'abord, certaines réponses étaient portées par des acteurs différents, mais concernaient le même territoire...

De plus, dans les textes, il est prévu que la réalisation de l'accompagnement se fasse en coordination avec l'ensemble des services qui interviennent auprès des ménages. Lors des déplacements, il a été frappant de constater que les acteurs suivent parfois un ménage sans avoir connaissance des autres mesures, notamment sur l'emploi et la santé, dont celui-ci bénéficie, faute de pilotage global et de communication. La volonté de favoriser l'approche globale est mise en échec par la sectorisation des compétences, des dispositifs et des financements.

À cela s'ajoute une crise profonde de la mobilisation des travailleurs sociaux face à un environnement professionnel en mutation et à une organisation qui n'est plus adaptée à la réalité.

B/ Le travail social en crise

La situation sociale des personnes vulnérables dans notre pays s'aggrave, et les moyens disponibles pour le travail social font l'objet de réductions drastiques. Cette réduction des moyens s'est accompagnée d'un renforcement de la culture de l'évaluation, au détriment de la qualité de l'accompagnement proposé. Le travailleur social a donc le plus souvent, plus de personnes à suivre, avec moins de moyens, et une nécessité de rendre compte en permanence.

Face à cette précarisation de la fonction, c'est la déontologie même du travail social qui est remise en question. En premier lieu, l'évolution des pratiques entraîne une approche pluridisciplinaire et une conjonction d'intervenants qui relèvent de métiers et donc de pratiques différentes. Cela provoque des réflexes de repli corporatiste, une forme de protectionnisme face au mélange concurrentiel des interventions. Cet aspect est d'ailleurs renforcé lorsque le dialogue doit s'établir entre travailleurs sociaux d'une institution et ceux du milieu associatif, ou encore entre professionnels et bénévoles.

En second lieu, la crise du travail social tient de manière plus importante encore aux contraintes nouvelles liées à la commande des services ou associations, elles-mêmes soumises aux attentes des pouvoirs publics, et qui répercutent sur les salariés ou acteurs de terrain des injonctions parfois contradictoires et l'angoisse qui les accompagne.

Le travail social a donc muté face aux contraintes institutionnelles mais également parce que le modèle a changé. L'ancien modèle du travail social, c'est-à-dire le guichet distribuant des aides, a laissé place à la nécessité d'aller vers les personnes. Or, force est de constater que la formation des travailleurs sociaux n'est plus adaptée à la réalité du terrain. Il n'existe toujours pas de formation spécifique pour l'accompagnement lié au logement dans le cursus ou de façon très succincte. Les travailleurs sociaux ne disposent pas d'une connaissance et de compétences concernant les publics sans logement et mal logés, ni même de l'ensemble des services et dispositifs existants.

Du fait de ces dysfonctionnements, les missions visant à garantir un suivi de qualité pour les ménages ne peuvent être assurées. Le rôle du travailleur social devrait également pouvoir s'adapter en fonction du ménage qu'il accompagne, or il est plus souvent conditionné aux impératifs institutionnels et contraint d'adapter la demande à l'offre et non l'inverse. Face à ces difficultés, il tente parfois en vain d'apporter le maximum de souplesse à la rigidité du cadre d'intervention et aux critères établis. La précarisation de la fonction et la gestion « urgentiste » de la pénurie favorisent les situations de non-respect des personnes.

C/ Un accompagnement pouvant dériver vers du contrôle social

Le professeur Pierre Bonjour, membre du Comité national des avis déontologiques et éthiques, écrit dans un ouvrage récent (Introduction à la démarche éthique dans le travail social, 2017), en citant Brigitte Bouquet autrice d'Éthique et travail social (2004) : « *Quant aux acteurs sociaux, leurs*

tâches deviennent de plus en plus difficiles à assumer. En effet, force est de constater que les politiques sociales actuelles, malgré leurs fondements philosophiques, conduisent plus à une gestion de type managérial des problèmes sociaux, à un social administré, influencé par une idéologie néolibérale, qu'à un changement social (...) Les professionnels ont le sentiment d'avoir une marge d'autonomie infinitésimale, réduisant à très peu de choses leur espace de délibération ».

Accepter de l'aide peut être vécu comme un traumatisme, et constitue souvent une véritable violence psychologique pour les personnes. En effet, formuler un besoin d'aide est parfois assimilé à un aveu de faiblesse. S'ajoute à cela le fait que les personnes rencontrant des difficultés intériorisent un sentiment d'infériorité, parfois conforté par leurs interlocuteurs. L'importance du non recours illustre que les personnes ayant des difficultés préfèrent souvent s'en sortir par leurs propres moyens, plutôt que de s'adresser à un interlocuteur qui dispose des prérogatives pour les aider ou encore de recourir aux aides auxquelles ils sont éligibles.

Le suivi, tel qu'il est pensé aujourd'hui, ne permet pas l'affirmation de la personne car ses choix et sa volonté ne sont pas toujours reconnus. L'accompagnement social se transforme encore trop souvent en contrôle social, et les rouages de l'accompagnement montrent qu'il y a des injonctions contradictoires entre volonté d'accompagnement et de contrôle. À titre d'exemple, l'une des dimensions de l'accompagnement est de favoriser l'insertion sociale par le développement du lien social. Cet objectif se heurte à l'organisation de certains lieux d'accueil. D'un côté, le droit de visite est réglementé et, de l'autre, on veut rendre les rencontres possibles. Ces contradictions se retrouvent également dans le processus de participation des personnes. Il est prévu par les textes⁽¹⁾ que les personnes soient associées au maximum aux instances de décision dans les centres d'hébergement et l'ensemble des structures d'accueil. Mais la lecture de certains règlements de fonctionnement montre que cette participation est inconciliable avec des formes de mise sous tutelle parfois hors du droit (par exemple un règlement de fonctionnement qui prévoit l'ouverture du courrier en présence de l'accompagnant). Il en est de même pour l'accom-

“ VOUS AVEZ ACHETÉ UN GÂTEAU POUR L'ANNIVERSAIRE DE VOTRE FILS. **DANS VOTRE SITUATION, CELA REVIENT MOINS CHER DE LE FABRIQUER SOI-MÊME.**

UNE CONSEILLÈRE SOCIALE EN GESTION DE BUDGET

“ ON EST ENCORE OBLIGÉ DE RACONTER NOTRE PARCOURS POUR LA DIXIÈME FOIS À QUELQU'UN QUE L'ON NE CONNAÎT PAS. **ON NOUS REMET LA TÊTE SOUS L'EAU EN NOUS OBLIGEANT À RACONTER NOTRE HISTOIRE ALORS QUE TOUT CE QU'ON VEUT C'EST OUBLIER.**

RÉSIDENTE ACCUEILLIE PAR L'ASSOCIATION HAS

(1) DÉCRET DU 6 NOVEMBRE 2015 ; ARTICLE L.115-2-1 DU CASF ; DÉCRET DU 26 OCTOBRE 2016

VERS UNE REDÉFINITION DE LA POSTURE DES TRAVAILLEURS SOCIAUX

La posture du travailleur social face aux personnes est source d'interrogations constantes: y a-t-il assez de distance entre le professionnel et le bénéficiaire? Le travailleur fait-il preuve d'empathie? La relation entre accompagnant et accompagné est-elle basée sur la confiance? Le travailleur social militant apporte-t-il une plus-value pour l'accompagnement? La déontologie du travail social est généralement pensée à partir de la relation entre le travailleur social et la personne, fondée sur une demande de cette dernière. Devant les difficultés auxquelles le travail social

est confronté aujourd'hui, les premiers éléments qui doivent guider le comportement du travailleur: respect de la dignité, non-discrimination, respect de la vie privée, du choix... deviennent flous et se limitent à des références en panne d'inspiration. Devant cette dérive, il faut redéfinir les règles déontologiques pour:

- **Rompre avec la relation verticale et favoriser une relation d'égal à égal entre travailleurs et personnes;**
- **Veiller à ce que l'ensemble des interventions ne soient pas assimilables à du contrôle social**

pagne dans le logement. Le travail implique l'intervention du travailleur social dans l'intimité de la personne, et cela se matérialise lors des visites à domicile, domicile qui est le sanctuaire de l'intimité. L'absence de gardes-fous peut entraîner des situations d'intrusion et de contrôle social dans l'habitat lui-même.

§3 - Propositions d'évolution de l'accompagnement dans le cadre du *logement d'abord*

Habiter son logement nécessite le rassemblement de 4 actions: l'aménagement, l'appropriation, l'attachement et l'ancrage.⁽¹⁾ L'aménagement correspond à l'organisation de l'espace visant à sa personnalisation mais aussi à son aménagement en vue de l'accueil d'autrui. C'est la première étape de l'instauration de relations avec autrui. L'appropriation relève de la sphère intime, privée, qui permet



LE LOGEMENT NE FONCTIONNE PAS TOUT SEUL, IL FAUT UN ACCOMPAGNEMENT DE QUALITÉ

RÉSIDENTE ACCUEILLIE PAR L'ASSOCIATION HAS À MARSEILLE

de dépasser le cadre uniquement utilitaire du domicile pour y exercer des activités. Elle constitue une véritable bulle de sécurité qui permet de créer des attachements, de se sentir lié à son chez soi: elle favorise la projection dans le futur (professionnel, personnel). Enfin, l'ancrage s'apparente à l'expression de l'épanouissement de la personne dans son chez soi avec une participation active dans l'espace social et territorial de la vie de la cité. C'est la réunion des 4A qui doit être poursuivie dans le travail d'accompagnement lié au logement.

(1) E. JOUVE, P. PICHON, « LE CHEZ-SOI, LE SOI, LE SOIN. L'EXPÉRIENCE LIMITE DES PERSONNES SANS DOMICILE FIXE COMME MODÈLE DE COMPRÉHENSION DE LA VULNÉRABILITÉ SANITAIRE », LES ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE, N°110, 2015



L'EXPÉRIENCE DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DE **YASMINA YOUNÈS**,
représentante du Conseil national des personnes accueillies au HCLPD

Excusez-moi de mon manque de nuances parce ce que ce n'est que la réalité et pas une romance, avec tout mon respect.

Ce que je vous soumetts, c'est ce que j'ai vécu et ce que je vis encore. Adolescente de la ddass suivie dans un autre dispositif, faute de place on me faisait parcourir toutes les institutions qui pouvaient me recevoir sinon c'était le retour à la rue, femme ou pas tu devais te débrouiller. Pendant plus de 30 ans on ne m'a jamais réellement demandé mon avis, et même si on me le demandait ce n'était pas entendu car c'était déjà prédéfini. Il y avait quelques référents qui ont osé me soutenir dans la bienveillance et ont essayé de faire de leur mieux mais **quand les dispositifs doivent aussi répondre à un protocole venant d'au-dessus ça fait toujours des ruptures violentes** avec des réponses qui n'étaient pas claires.

Cela devient un abandon qui crée plus de difficultés à surmonter, très tôt on vous met dans une machine, une spirale infernale de l'administration, qui veut croire peut-être qu'elle fait bien et juste. **Mais en faisant rentrer les personnes dans des critères qui sont faits pour nous sans nous, il y a beaucoup de chances de créer des logements spécifiquement pour nous les précaires et exclus.** On nous met ensemble, les handicapés, les toxicomanes, les personnes avec des problèmes psys, et on se débrouille. On va bien ensemble et on nous fera avancer comme des pions à travers des lois qui protégeront leurs objectifs et leurs projets, c'est une belle manière de nous mettre sous leur coupe et de nous éloigner d'un espoir de sortir de cette étiquette de précaires.

Et quand je vois le temps que j'ai mis à arriver à un logement, par où j'ai dû passer et par où on me demandait de passer; je me voyais comme un rat qui essaie de sortir de ce labyrinthe que l'on a créé pour lui. **À quand la réinsertion ou la stabilisation de la personne?** Puisque que la route de celle-ci est à chaque fois remise en question avec des nouvelles lois et réformes qui dans toutes les branches sociales ne font que freiner l'avancée des personnes qui ont envie à un moment de leur vie de se poser. Pour ma part la précarité ce n'est pas mon identité ni une maladie contagieuse et à vie. **Tant que l'on pensera des actions ou des lois avec cette vision et non celle d'un accident de parcours de vie, tant que l'on n'intégrera pas les personnes dans ce qui les concerne on ne fera que contre eux et pour l'échec.**

De toute façon mon ressenti est qu'il y a bien longtemps que le service public n'est plus un service en faveur du public mais plus le public en faveur des services (lois, projets, ambitions, dispositifs, quotas et j'en passe). On est dans une drôle de démocratie où on ne veut plus nous entendre, sans cesse on nous censure et exclut de tout ce qui nous concerne. En 2018 on est dans la même politique de fond que 1981 c'est juste la forme qui est renouvelée, on prend les mêmes et on recommence et je me pose toujours les mêmes questions. Proposent-ils des choses selon le passif et les difficultés des demandeurs ou en direction de mieux faire pour demain, dans le durable. On a l'impression derrière ces nouvelles réformes et mesures qu'ils nous ont condamnés à être enfermés dans leurs projets qui séparent les pauvres et les autres qui ont des moyens. **Parce qu'un jour dans nos vies il y a des circonstances qui ont fait une rupture dans notre parcours, alors on nous punit,** comme si que c'était une erreur d'avoir fui les dangers et de venir demander de l'aide au service public qui normalement est fait à cet effet.

En ce sens, il est indispensable que l'accompagnement soit pensé au regard de la situation globale des personnes; quel que soit le type d'accompagnement adapté à la personne, l'objectif à atteindre est le rétablissement.

A/ Le rétablissement comme orientation de l'accompagnement des ménages

Le rétablissement s'adresse à l'origine aux personnes atteintes de troubles de santé mentale. Il correspond à un changement de paradigme visant à prendre en compte l'ensemble des difficultés auxquelles la personne est confrontée. Il a pour unique objectif l'épanouissement et le bien-être des personnes accompagnées. En ce sens, on s'accorde sur la définition du rétablissement élaborée par Rob Whitley⁽¹⁾ et Robert Drake, qui en ont identifié 5 dimensions :

- **La dimension clinique** (rémission des symptômes);
- **La dimension fonctionnelle** (avoir un logement, avoir un travail, être indépendant);
- **La dimension sociale** (reprendre contact avec sa famille et ses amis, participer à la vie du quartier, avoir un sentiment d'appartenance,);
- **La dimension physique** (améliorer sa santé, avoir une bonne alimentation, faire de l'exercice);
- **La dimension existentielle** (avoir un but, donner un sens à sa vie, ne pas désespérer, faire de la place à la spiritualité).

Pour garantir un accompagnement respectueux de la personne et permettant le rétablissement, nous avons quant à nous identifié quatre principes directeurs.

► Un accompagnement conditionné par l'adhésion de la personne et respectueux de ses choix

L'ensemble des acteurs rencontrés dans les territoires soutiennent que « *lorsque l'on redonne la main aux personnes le résultat est meilleur* »;⁽²⁾ « *Les personnes accueillies ont une expertise incroyable sur leur situation et le chemin qu'elles ont parcouru* ».⁽³⁾ Pour un accompagnement réussi, le respect de l'autodétermination et des choix des personnes est indispensable. Pour ce faire, les personnes doivent être impliquées dès le début du suivi avec un diagnostic partagé et contribuer à l'élaboration du suivi avec les travailleurs sociaux. L'accompagnement est co-construit, fondé sur l'engagement bilatéral de « *faire ensemble* ». Les personnes sont en droit de choisir les outils qui leur permettront d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés.

(1) PROFESSEUR ADJOINT DE PSYCHIATRIE À L'UNIVERSITÉ MCGILL

(2) MEMBRE DE L'ASSOCIATION LE MAS – LYON

(3) DIRECTRICE D'UN CHRS À MARSEILLE

L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES DALO : LA POSITION DU JUGE QUI INTERROGE

Le Conseil d'État considère que *« lorsque, sur le fondement du II de l'article L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH), la commission de médiation détermine les mesures d'accompagnement social qu'elle estime nécessaires, le refus de suivre un tel accompagnement social est un comportement de nature à délier l'administration de l'obligation de résultat qui pèse sur elle »*.

Cette position du juge est discutable et doit évoluer. Aucun texte juridique ne prévoit que l'accompagnement constitue une mesure préalable à l'accès au logement, et il n'existe aucun moyen permettant à la personne de contester cette mesure.

Cette position contrevient au respect du consentement de la personne. Dans le monde médical, lorsque sont prodigués des soins, ils le sont toujours sous réserve du respect de la volonté de la personne. Dans le Serment d'Hippocrate du Conseil de l'Ordre des médecins, il est précisé que : *« Je [médecin] respecterai toutes les personnes, leur autonomie et leur volonté, sans aucune discrimination selon leur état ou leurs convictions. »*. En outre, lorsqu'une obligation ou une injonction de soins est prescrite, c'est sous l'égide du juge judiciaire et le cadre légal est déterminé par le code pénal. L'accompagnement doit être donc perçu comme une aide et non pas comme une contrainte conditionnant l'accès ou le droit au logement.

► Un accompagnement poursuivant une logique de réduction des risques

Le rétablissement comprend également le principe de réduction des risques, entendu au sens large du terme et non limité au champ de l'addiction. La réduction des risques est une approche pragmatique et humaine qui remet au cœur du suivi la promotion du choix de la personne. En prenant la personne telle qu'elle est et en l'invitant à réduire les risques de ses comportements éventuellement dangereux pour elle-même, elle devient l'élément moteur de son rétablissement que ce soit sur le plan social ou médical (addictions). L'idée n'est alors pas de venir transformer les comportements jugés « déviants » par la contrainte, mais bien de travailler avec la personne accompagnée sur des manières d'adopter des comportements correspondant à ses besoins, moins risqués pour elle-même et pour les autres. Dans la logique de réduction des risques, c'est l'information et la sensibilisation qui sont favorisées plutôt que la sanction et l'exclusion. Il ne faut surtout pas conditionner l'accès au logement à l'arrêt de comportements jugés néfastes pour la personne, en imposant par exemple l'abstinence dans le cas de conduites addictives. Au contraire, c'est à la personne de déterminer par quels moyens elle entend entreprendre son rétablissement, indépendamment de son accès au logement.

Certains choix peuvent être considérés par les personnes accompagnantes comme n'ayant pas dans le sens du rétablissement de la personne accompagnée. Dans les dispositifs actuels, ils entraînent le plus souvent l'exclusion de la personne. Dans une démarche de réductions des risques, le choix de la personne est respecté, quel qu'il soit. Le droit à l'erreur

est reconnu, et n'entraîne pas de rupture de prise en charge. Un principe de « non abandon » se substitue alors à la logique coercitive souvent en vigueur actuellement.

Avec une approche de réduction des risques, la posture des personnes accompagnantes évolue nécessairement. L'accompagnant n'est ni en droit ni en mesure de prendre des décisions pour la personne. Son rôle est de s'engager auprès de la personne en valorisant le fait d'essayer et de se mobiliser pour le rétablissement. L'objectif est donc de réfléchir avec la personne sur les différents facteurs qui constituent des freins à l'accès au logement et/ou sur les comportements qui peuvent constituer un danger pour sa santé ou son bien-être.

► **Un accompagnement singulier et adapté à la personne ciblé par le diagnostic social**

L'accompagnement est établi en fonction des besoins et de la volonté de la personne. Il doit s'adapter et être spécifique à chacun. Pour certains ménages, l'accompagnement va s'articuler autour d'une intervention essentiellement technique qui consiste en un suivi dans l'accès au droit, un soutien à l'insertion, une aide à la gestion du budget... C'est un accompagnement essentiellement lié au logement. Il s'adresse en général aux personnes aux situations administratives complexes, aux ménages aux ressources insuffisantes ou encore aux personnes vivant un changement de situation (divorce, perte d'emploi et/ou d'un logement...).

Dans d'autres situations, une intervention plus soutenue est nécessaire. C'est le cas de manière plus fréquente pour les personnes ayant eu un parcours de vie marqué par des ruptures, les personnes issues de l'aide sociale à l'enfance, ou les personnes sortant d'une institution notamment carcérale. Dans ce schéma, un travail d'écoute est important dans un premier temps afin d'instaurer une relation de confiance et une solide collaboration avec le travailleur social. L'accompagnement vise à élaborer un projet à plus ou moins long terme avec la personne qui inclut l'orientation vers l'insertion professionnelle, la recréation d'un lien social durable... Un travail pluridisciplinaire est mis en œuvre, qui mobilise l'ensemble des acteurs concernés et des services compétents.

Enfin, on distingue les situations nécessitant un suivi spécialisé et durable. Il s'agit de l'accompagnement des personnes ayant des problèmes de santé, qu'il s'agisse de situations d'addiction, de souffrance psychique ou de maladies mentales. C'est également un accompagnement vers le rétablissement qui doit être proposé, avec un travail relatif à la réduction des risques. Une méthode de travail à petits pas doit être sollicitée, avec un suivi par une équipe d'intervenants mobilisée en permanence. L'accompagnement proposé inclut une dimension sanitaire, mais cette dimension ne doit pas écarter le travail sur le bien-être de la personne. Le diagnostic social est donc primordial pour appréhender la situation et cibler le meilleur suivi possible.



LA NÉCESSITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT DANS LA MISE EN PLACE DU LOGEMENT D'ABORD PAR YASMINA YOUNÈS

S'il n'y a pas d'accompagnement dans le concept du logement d'abord, on enferme les personnes et on crée une rupture de vie. **Je ne comprends pas pourquoi on est dans un parcours où on ne nous demande pas notre avis, « nous » les personnes accueillies ou accompagnées.** Nous ne cessons de répéter qu'il nous manquait déjà un réel accompagnement dans ce parcours d'hébergement. On a eu beaucoup de ruptures dans nos vies qui font qu'on s'est retrouvé dans cette situation, comme un divorce ou un décès, qui vous met dans une crise pécuniaire ce qui peut vite faire basculer une personne dans la pauvreté et l'exclusion. Certaines personnes ont des difficultés personnelles graves et ont subi beaucoup d'épreuves dans ce cheminement institutionnel qui vous offre comme recours un parcours qui est très long, rempli de recours et d'accès aux droits avant d'avoir une réelle réponse à vos besoins. **L'accompagnement est important s'il existe vraiment une stabilisation afin d'éviter l'échec et une remise à la rue.**

Aujourd'hui si elles intègrent un logement sans accompagnement et représentation de nos droits les personnes seront dans la vulnérabilité et confrontées à des difficultés car elles sont présentées avec leur passif. De là commence une autre machine à broyer l'humain et sa dignité.

On a mis notre confiance dans des services qui devraient nous reloger loin des difficultés de notre passé, or aujourd'hui on nous met dans des conditions plus difficiles que le combat de la rue, on nous met avec quelques sacs de poubelle une ou deux valises et on nous dit « content de votre logement ? ». Mais maintenant par où dois-je aller et que dois-je faire pour gérer tout ce qui concerne mon intégration au logement ? Qui m'accompagnera dans l'état des lieux, dans les paiements et s'il y a des soucis à qui je m'adresse ? **On m'a présentée comme un cas social vu que l'on vient d'un dispositif spécifique qui ne redore pas notre personne ne nous rend pas crédible.** Mon parcours dans le logement sans accompagnement veut dire sans représentation qui me permette de me défendre ou de l'ouvrir auprès des services compétents dans les principales démarches. Car quoi qu'il advienne nous aurions tort puisque nous revenons des violences et d'un passé houleux, c'est forcément des mensonges ou de la folie.

L'accompagnement est nécessaire car on a besoin d'un soutien devant le gardien, le chef de secteur du logement, les bailleurs, **car nous sommes vulnérables devant des professionnels du logement parce qu'on nous traite comme leurs proies et on ne voit en nous que les financements à récupérer des dispositifs qui nous envoient,** c'est terrible, alors le logement d'abord oui mais pas sans un réel accompagnement jusqu'à une concrète stabilisation.

► Un processus d'accompagnement pluridisciplinaire

L'accompagnement doit permettre d'appréhender l'ensemble des problématiques connexes auxquelles la personne est confrontée : santé, emploi, accès au droit, parentalité, justice... car chacune peut avoir un impact sur l'accès et le maintien dans le logement. La pluridisciplinarité est l'une des clés d'un accompagnement réussi, car elle assure la complémentarité des interventions, des savoirs faire et des pratiques. La difficulté réside dans la multiplicité des interlocuteurs (services sociaux, agence régionale de santé, pôle emploi, etc.) selon les problèmes rencontrés : accès au droit, santé, emploi, apprentissage de la langue, lutte contre l'isolement... La coordination des intervenants est essentielle :

elle permet d'éviter le morcellement du suivi et d'articuler le projet de la personne dans sa globalité.

► **Un processus d'accompagnement variant en intensité selon les besoins de la personne**

L'accompagnement a une dimension évolutive. C'est un parcours pour la personne accompagnée et pour celle qui l'accompagne. Comme tout processus, le parcours ne peut pas être fixe et figé du début à la fin. Les objectifs doivent pouvoir évoluer selon les besoins et les choix de la personne. Cela nécessite une organisation solide pour que les interventions correspondent au mieux aux attentes. Enfin, la souplesse du suivi est un élément clé de la réussite de l'accompagnement. Cela implique de la souplesse dans la durée du suivi, qui peut être modifiée, et également dans l'intensité du suivi, qui peut varier. La souplesse nécessite que les travailleurs sociaux soient mobilisés, en capacité d'être réactifs et présents en permanence.

B/ Mettre en œuvre des plateformes d'accompagnement pluridisciplinaire par territoire

Pour garantir un accompagnement global et décroisé en faveur des personnes à qui s'adressent les mesures des politiques publiques de solidarité, il est souhaitable que soient établies des plateformes locales qui réunissent de façon la plus large possible l'ensemble des acteurs concernés. Ces plateformes doivent être pensées comme des lieux d'information et d'échange entre les acteurs. Elles ont vocation à coordonner l'ensemble des dispositifs et des financements afin d'assurer plus de souplesse dans le travail des acteurs.

Afin de ne pas ajouter un organe supplémentaire au « mille-feuille » institutionnel, l'idéal serait que la coordination de l'accompagnement s'appuie sur des instances de gouvernance déjà établies dans les territoires et qui réunissent l'ensemble des acteurs stratégiques. L'acteur pilote de cette plateforme est déterminé à l'échelle locale en fonction des spécificités territoriales. Dans de nombreux territoires, le SIAO est parfaitement positionné pour remplir cette mission. Un schéma détaillé du fonctionnement d'une telle plateforme est disponible en annexe de ce rapport.

C/ Instaurer un référent social unique

La nécessité d'instaurer un référent unique comme garant et coordinateur de l'accompagnement social est soulignée à la fois tant par les intervenants que par l'ensemble des personnes accueillies. Le référent social est un travailleur social qui dispose d'une vision globale du parcours et de la situation de la personne accompagnée, ainsi que des diverses prestations dont elle bénéficie. Le rôle du référent n'est pas de se substituer aux autres intervenants, mais d'assurer la coordination

de l'ensemble des partenaires. Il dispose donc d'une connaissance fine du parcours et des besoins des ménages, mais aussi des acteurs susceptibles d'intervenir. Le référent permet en cas d'accident de parcours d'assurer une continuité de prise en charge et de mettre en œuvre le concept de « non abandon », quels que soient les choix et les actions de la personne concernée.

La présence d'un référent social améliore le travail de l'ensemble des intervenants, car le travail effectué s'inscrit dans une dynamique globale et ne relève plus uniquement d'un suivi sur une thématique spécifique sans connaissance de ce qui est construit avec d'autres intervenants. Grâce à la supervision du référent, les intervenants auront vocation à travailler de concert pour assurer un suivi harmonieux, adapter l'intensité du suivi en fonction de l'évolution des besoins de la personne et animer des temps d'analyse des pratiques.

D/ Établir un diagnostic social complet avec préconisation d'orientation d'accompagnement le plus tôt possible

Pour assurer un suivi préventif ou pour la mise en place d'un accompagnement approfondi, la première étape est le diagnostic social. Il doit être effectué le plus tôt possible pour favoriser le passage de la rue au logement : c'est l'outil de référence de l'accompagnement. Cette évaluation doit être complète et couvrir tous les champs potentiels de l'accompagnement (médical, social, parentalité, emploi, accès au droit...). Le diagnostic social doit être élaboré et partagé avec la personne concernée.

À la suite de ce diagnostic, des préconisations sont faites selon les souhaits de la personne. Ce premier diagnostic ne doit pas conduire automatiquement à la mise en place d'un accompagnement. Cependant, si tel est le cas, il est important que ce diagnostic initial ne soit pas figé pour la durée totale de l'accompagnement mais qu'il puisse évoluer, s'enrichir en permanence. L'accompagnement ne peut être programmé en avance et sur le long terme, car les besoins évoluent, tout comme la situation des personnes. Assurer un accompagnement de qualité nécessite que les mesures prescrites soient pensées au regard du diagnostic social, et les prestations individualisées. Il convient d'éviter la mise en place de « modules d'accompagnement » correspondant à une situation générale. Chaque humain rencontrant des difficultés étant un cas unique, chaque dispositif global d'accompagnement doit être « sur mesure ».

E/ Sensibiliser et former l'ensemble des acteurs au *Logement d'abord*

Les déplacements effectués nous ont permis de constater une méconnaissance profonde de nombreux acteurs de la réalité du logement d'abord. Il est important pour la réussite de cette stratégie que ceux (élus et acteurs du logement) qui participent à l'accompagnement de la personne, même sans être partie prenante dans le suivi vers le logement, en partageant une approche commune.

Il faut également faire évoluer la culture et la formation initiale des travailleurs sociaux, qui est lacunaire en ce qui concerne le droit au logement et le sans-abrisme. Le respect du choix des personnes, la lutte contre les préjugés et les éventuelles pratiques discriminatoires en découlant, sont des sujets complexes sur lesquels la formation tout au long de la carrière est nécessaire. Pour ce faire, il est primordial que les travailleurs sociaux soient informés et formés concernant les spécificités des publics fragilisés.

Une formation de qualité repose sur un triptyque : Compétences – Connaissances – Savoir-être. Il est important qu'au-delà des compétences purement techniques, les travailleurs sociaux disposent d'une connaissance du contexte et de l'environnement dans lequel ils agissent (acteurs institutionnels, personnes accueillies...). De plus, le savoir-être doit être inhérent à la formation : il consiste en un ensemble de principes déontologiques tels que l'écoute des personnes et non pas le jugement, une posture adaptée (ni trop de distance, ni d'intrusion), une relation de confiance.

En complément de la formation initiale, il est indispensable que la formation continue soit revalorisée et fasse partie intégrante du parcours professionnel. Elle comprend des temps d'échange entre travailleurs sociaux qui permettent d'échanger sur les pratiques de chacun, les difficultés rencontrées, les expérimentations développées. Ces temps permettent également aux travailleurs de s'interroger sur leur rôle, leurs missions, mais aussi de rompre avec le sentiment d'isolement que peuvent vivre les acteurs.

« ILS SE SENTENT CHEZ EUX ET C'EST ÇA LA CLÉ » : LA MAISON GOUDOULI, UN ACCUEIL INCONDITIONNEL ET SÉCURISANT

La Maison Goudouli est un lieu de vie plus qu'une simple structure d'hébergement. Ce projet d'habitat s'est construit en 2011 à la suite de l'occupation d'anciens locaux par le Groupement Pour la défense du travail Social qui a « réquisitionné » le lieu pour accueillir des personnes ayant un long parcours de rue. Aujourd'hui, la maison accueille environ 21 personnes pour une durée de séjour illimitée sous statut de pension de famille. Les personnes qui y résident sont des personnes ayant vécu de longues périodes sans logement, souvent en fin de vie avec parfois de lourdes pathologies mentales et/ou physiques. Le parti pris de la maison Goudouli est d'offrir à ces personnes un cadre convivial pour y vivre jusqu'à la fin de leur vie. L'objectif poursuivi au sein de cette maison est d'améliorer l'état physique et psychologique des personnes, de prendre soin des personnes plutôt que de soigner. Les critères d'observation de l'équipe sont essentiellement basés sur l'évaluation du rythme de vie, l'appétit

des personnes, l'amélioration du sommeil, la prise de poids, la réduction de la consommation d'alcool. L'accompagnement est renforcé et conduit par une équipe pluridisciplinaire qui allie accès au droit, accès à la santé, dimension sociale en maintenant notamment le lien avec la famille des personnes accueillies. Ce modèle illustre bien la possibilité d'assurer un accompagnement renforcé qui s'avère nécessaire pour le public accueilli sans toutefois tomber dans le contrôle social. L'équipe d'accompagnants pratique une éthique respectueuse des choix de la personne et visant la réduction des risques. À titre d'exemple la consommation d'alcool est autorisée dans la maison mais uniquement dans les parties collectives et non pas dans les chambres. Le modèle de la Maison Goudouli suit le principe de rétablissement de la personne en l'adaptant totalement au public accueilli : elle est un exemple de la diversité de structures qui doivent exister pour accompagner les personnes sans abri.

On peut ici se référer à Edgar Morin qui écrit : « *Il faudrait également adopter et adapter une sorte de conception néo-confucéenne, dans les carrières d'administrations publiques et les professions comportant une mission civique (enseignants, médecins), c'est-à-dire promouvoir un mode de recrutement tenant compte des valeurs morales du candidat, de ses aptitudes à la « bienveillance » (attention à autrui), à la compassion, de son dévouement au bien public, de son souci de justice et d'équité.* ».

Le traitement permanent de l'urgence, dû au manque de moyens et à l'augmentation de la précarité, ne génère pas un contexte favorable à la prise de recul sur les pratiques mises en œuvre. Il est donc important de revaloriser la formation, et plus globalement la fonction même de travailleur social.

F/ Favoriser l'action des travailleurs pairs auprès des personnes sans logement

Le travail pair – forme de pair-aidance pour laquelle l'intervention des travailleurs pairs est rémunérée – fait référence à la mobilisation de savoirs d'expérience de personnes ayant connu le sans-abrisme afin d'accompagner les personnes en situation d'exclusion. Grâce à son expérience, le travailleur pair dispose d'une expertise lui permettant de créer un lien et une relation de confiance différente avec les personnes accompagnées. Il est plus facile pour les personnes d'échanger avec un travailleur qui utilise un langage plus compréhensible, mais aussi qui a été confronté aux mêmes difficultés et est

L'AFFIRMATION DU TRAVAIL PAIR GRÂCE AU RELAIS OZANAM

Depuis le 1^{er} juillet 2015, le relais Ozanam, l'Oiseau Bleu, Un toit pour tous et le centre de soins infirmiers Abbé Grégoire ont mis en place le service TOTEM. Dans une logique de logement d'abord, le logement est le point d'ancrage qui va permettre de mettre en œuvre un accompagnement dans toutes ses dimensions (accès aux soins, réinscription sociale...). Ce service s'adresse aux personnes qualifiées de « grands exclus », qui sont sujets à différentes problématiques et qui n'accèdent pas aux dispositifs d'hébergement traditionnels pour diverses raisons. L'inclusion du travail pair dans la dynamique du service lui apporte une richesse supplémentaire. La présence de travailleurs pairs constitue pour l'équipe Totem « *un atout précieux proposant ainsi une autre modalité et une autre tonalité d'accompagnement* ». ⁽¹⁾ Elle permet d'enrichir les outils de contact et de lien et d'améliorer l'accompagnement des personnes. L'équipe est composée de 8 personnes dont 3 travailleurs pairs.

Du fait de l'absence de statut de travailleurs pairs, ils se trouvent sous statut d'animateur prévention santé en CDI à temps plein.

Dans une perspective plus globale, l'intégration de travailleurs pairs au sein du Service Totem traduit une volonté des associations porteuses du projet de développer le rôle du travailleur pair dans différents domaines d'interventions.

Ainsi, au-delà de la présence de travailleurs pairs dans le service Totem en faveur de l'accompagnement des personnes, l'objectif est également de renforcer le rôle et la capacité d'action des travailleurs via leur participation à des instances de partage d'expériences, de penser une offre de formation adaptée pour ces derniers et de faciliter l'intégration des travailleurs pairs dans les équipes, les partenariats et interfaces locaux.

(1) TOTEM FICHE DE PRÉSENTATION 2016-05
À RETROUVER SUR [HTTP://RELAISOZANAM.ORG/SERVICE-TOTEM/](http://relaisozanam.org/service-totem/)

donc en capacité de partager leur expérience. L'intervention des travailleurs pairs est enrichissante pour les travailleurs sociaux, et bénéfique pour les personnes accompagnées. Elle transforme les représentations des personnes accompagnées sur les accompagnants et inversement, et peut si nécessaire jouer un rôle de médiation entre les deux. L'action du travailleur pair ne se substitue pas à celle des travailleurs sociaux mais vient la compléter. Elle constitue un réel atout pour les travailleurs sociaux qui sont parfois confrontés à des situations complexes.

Le recours au travail pair a réellement émergé en France avec l'expérimentation *Un Chez soi d'abord*, mais il est encore trop peu répandu. Contrairement au Canada ou à la Belgique, pays dans lesquels le travail pair est institutionnalisé, le travail pair ne trouve pas aujourd'hui sa place et sa légitimité dans l'accompagnement des personnes sans logement. Il n'existe pas à ce jour de statut pour le travail pair, alors que la mise en place du logement d'abord nécessiterait un renforcement important de cette forme d'accompagnement.

G/ Garantir la participation des personnes, un facteur incontournable de l'accompagnement

La participation est définie par le Conseil de l'Europe comme «*le fait, pour des particuliers et groupes de particuliers, d'avoir le droit, les moyens, la place, la possibilité et, si nécessaire, le soutien d'exprimer librement leurs opinions, d'être entendus et de contribuer aux prises de décisions sur les affaires les concernant, leurs opinions étant dûment prises en considération eu égard à leur âge et à leur degré de maturité*».⁽¹⁾

En droit français, la loi du 2 janvier 2002 relative à la rénovation de l'action sociale et médico-sociale reconnaît aux personnes des droits fondamentaux qui incluent :

- l'accès à l'information relative à leur prise en charge
- la participation à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement
- la participation à la vie institutionnelle de l'établissement ou du service

Ainsi, l'article L311-3 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que toute personne prise en charge par un établissement et par les services sociaux et médico-sociaux est assurée de «*la participation directe ou avec l'aide de son représentant légal à la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne.*»

Depuis, différents outils ont été mis en place pour rendre effectives les modalités de la loi, et plus spécifiquement de l'article L311-3 du CASF. On peut relever, comme mesures principales, la création du conseil de la vie sociale dans chaque établissement, l'obligation d'afficher la charte des droits et libertés de la personne accueillie, et la communication du règlement de fonctionnement de la structure aux personnes accueillies.

(1) RECOMMANDATION CM/REC(2012)2 DU COMITÉ DES MINISTRES AUX ÉTATS MEMBRES SUR LA PARTICIPATION DES ENFANTS ET DES JEUNES DE MOINS DE 18 ANS, MARS 2012.

Malgré les dispositions et les dispositifs existant aujourd'hui, la participation des personnes accueillies et accompagnées est encore trop lacunaire. De plus, elle concerne essentiellement les personnes séjournant dans des structures d'accueil. Il est essentiel, tout particulièrement dans le cadre du Logement d'abord, que la participation se fasse également « hors les murs » à partir du moment où la personne dispose d'un suivi.

La participation des personnes est bénéfique à l'ensemble des acteurs. Elle l'est pour les personnes car leur capacité d'agir se voit renforcée par la prise en considération de leur avis. Elle permet de faire évoluer les pratiques professionnelles, d'en interroger les limites pour que ces dernières puissent s'adapter encore plus aux besoins des personnes. Enfin, la participation améliore également les relations que les personnes entretiennent avec l'ensemble des intervenants, par la création d'une relation d'égal à égal qui vient modérer la relation « verticale » entre accompagné et accompagnant, qui peut parfois cristalliser les tensions. Il faut que la participation des usagers soit systématiquement intégrée dans la stratégie globale de l'ensemble des structures, des associations et des services œuvrant pour l'insertion des personnes défavorisées.

H/ Développer l'accompagnement social communautaire permettant l'inscription sociale de la personne : la « clinique du lien »

L'accompagnement tel qu'il est organisé aujourd'hui est déterminé d'un point de vue individuel. L'approche collective n'est pas valorisée. Or, l'un des principaux enjeux de l'accompagnement est l'inscription sociale de la personne. Cela peut passer par la participation à une association de quartier, à un projet culturel ou social, à la vie au sein d'un groupe. Les dynamiques collectives ont une réelle influence sur le rétablissement des personnes. La personne réalise des actions pour le groupe, qu'elle n'aurait pas effectuées pour elle-même. La personne n'est plus considérée simplement comme sans logement, sans travail, sans papier. Ce sont ses compétences qui sont reconnues et utiles au collectif. Cette forme d'accompagnement est particulièrement pratiquée dans les squats d'artistes. Cette

LE TRAVAIL SOCIAL COMMUNAUTAIRE AU SEIN DU CHU RUELLES

À Toulouse, le centre d'hébergement d'urgence Ruelles fonctionne sur le principe du travail social communautaire. Il accueille 8 à 10 femmes seules pour une durée moyenne de 4 à 5 mois, en attendant une réorientation vers un hébergement de longue durée. Au côté de ces femmes, un couple d'hôtes salariés, mais lui-même hébergé et bénéficiant d'un accompagnement s'assure du fonctionnement quotidien de la structure. Ce sont eux qui sont par exemple en charge de répondre aux urgences la nuit. Pour accompagner les femmes hébergées dans leurs recherches de logement et d'emploi un travailleur social est présent à mi-temps.

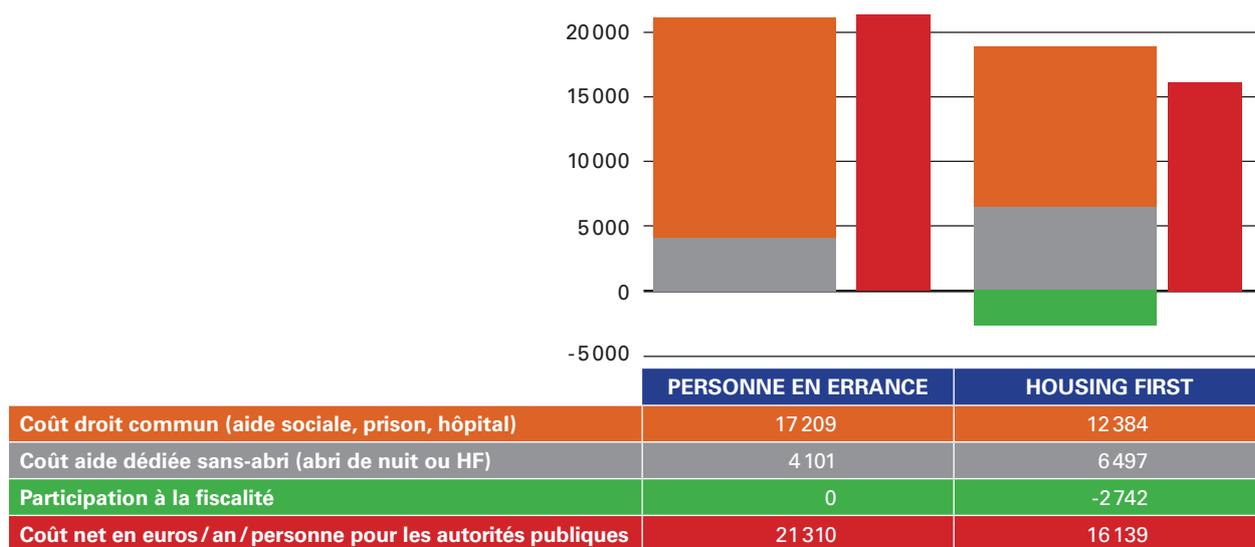
La « faible » présence du travailleur social s'explique par la dynamique du groupe, qui prend en charge une partie de l'accompagnement et qui favorise l'entraide entre les personnes. L'organisation de la structure favorise le fonctionnement collectif et solidaire. C'est la capacité d'action et l'expertise des personnes qui sont valorisées dans l'accomplissement des tâches et des activités quotidiennes. Cette approche favorisant l'accompagnement communautaire et les initiatives collectives est un modèle à diffuser pour réaffirmer l'inscription sociale des personnes accompagnées.

approche permet de lutter contre le sentiment d'isolement et d'impuissance des personnes accompagnées qui souvent n'arrivent pas à se projeter dans leur environnement car l'accompagnement individualisé ne permet pas d'affirmer son « utilité sociale ».

L'accompagnement communautaire est un vecteur vers le rétablissement. Il peut à ce titre être qualifié de « clinique du lien ».

I/ Disposer des moyens humains et budgétaires suffisants pour l'accompagnement dans le cadre du logement d'abord

Comme le montre le retour d'expérience de Housing First Bruxelles, la mise en œuvre d'une stratégie de logement d'abord permet de réduire la dépense publique. Le « coût » d'une personne en errance (colonne de gauche) est supérieur de 5 171 euros par an à celui d'une personne bénéficiant du dispositif *Logement d'abord* (colonne de droite).⁽¹⁾



Ce graphique montre que les dépenses de droit commun (hôpital, aide sociale, prison) baissent fortement. Cependant, il est important de souligner que l'aide spécifique aux personnes sans abri (le financement de l'accompagnement) augmente de 2 391 euros par an dans le cadre d'une stratégie de *logement d'abord*.

(1) L'ANALYSE D'EFFICACITÉ EXPLORATOIRE MENÉE EN BELGIQUE – HOUSING FIRST BELGIUM AVEC L'AIDE DU BUREAU DE CONSULTANCE IDEA CONSULT, NOUS AVONS RÉALISÉ UNE PREMIÈRE ANALYSE EXPLORATOIRE DU COÛT DE LA POLITIQUE HOUSING FIRST POUR LES AUTORITÉS PUBLIQUES, COMPARATIVEMENT À LA POLITIQUE MENÉE ACTUELLEMENT (« TREATMENT AS USUAL »). POUR LE SCHÉMA PRÉSENTÉ CI-DESSOUS, NOUS AVONS DEMANDÉ AUX PARTICIPANTS DE NOUS RAPPORTER LE NOMBRE DE FOIS QU'ILS ONT FRÉQUENTÉ DIFFÉRENTS SERVICES ET INSTITUTIONS LES 12 DERNIERS MOIS. CES SERVICES/INSTITUTIONS RELÈVENT SOIT DU « DROIT COMMUN » : CPAS POUR UNE AIDE SOCIALE GÉNÉRALE, INSTITUTION PÉNITENTIAIRE, HÔPITAL), SOIT DE L'AIDE DÉDIÉE SPÉCIFIQUEMENT AUX PERSONNES SANS ABRI : ABRIS DE NUIT, MAISONS D'ACCUEIL, SERVICE DE JOUR, ... LEUR RÉPONSE A EN SUITE ÉTÉ MULTIPLIÉE PAR (L'ESTIMATION DU) LE COÛT INDIVIDUEL LIÉ À LA FRÉQUENTATION DE CES INSTITUTIONS/SERVICES (PAR EX., LE COÛT D'UNE NUIT EN ABRI DE NUIT EST ESTIMÉ À 55 EUROS ALORS QUE LE COÛT D'UNE NUIT DANS LE PROGRAMME HF EST DE 17,80 EUROS). ENFIN, UN COÛT DE « RETURN » A ÉGALEMENT ÉTÉ PRIS EN COMPTE. IL S'AGIT DES TAXES ET IMPÔTS PAYÉS PAR LES PARTICIPANTS. L'ANNÉE PRÉCÉDANT LE DÉBUT DE L'EXPÉRIMENTATION, LE COÛT NET ÉTAIT IDENTIQUE DANS LES DEUX GROUPES.

La mise en œuvre du plan quinquennal demande dans un premier temps, une augmentation des budgets de l'accompagnement. Or, la plupart des dispositifs existants, (FSL, GLS, ALT, AVDL, ASLL) sont aujourd'hui contraints par des insuffisances de financement. Le cas de l'AVDL développé ci-dessous en est un exemple symptomatique.

DE LA COMPLEXITÉ DES PROCÉDURES AUX PRATIQUES IRRÉGULIÈRES: L'ACCÈS AU DROIT EN PÉRIL

L'accès au droit est un parcours du combattant; le manque d'information sur les droits auxquels chacun peut prétendre et la complexité des procédures constituent un obstacle à la mise en œuvre des droits. Les personnes sont souvent démunies et dans l'incompréhension face à cette machine à broyer qui les balade de guichet en guichet sans suivi entre chaque démarche. Les personnes sans abri font trop souvent face à des refus de domiciliation alors que celle-ci constitue la première démarche vers l'accès au droit.

La domiciliation permet aux personnes qui n'ont pas de domicile stable d'avoir une adresse pour recevoir du courrier mais également pour accéder aux droits et prestations. Le refus de domiciliation est un vecteur d'exclusion: les personnes ne pouvant pas accéder à un travailleur social ou formuler l'ensemble des démarches nécessaires pour évoluer librement dans la société (exercice des droits civils, ouverture de compte bancaire...) se retrouvent isolées, avec peu de capacité d'action. En parallèle des refus de domiciliation par certains CCAS, différents facteurs sont à l'origine de la non domiciliation sur les territoires; sur certains territoires notamment en Seine-Saint-Denis, la majorité des domiciliations est concentrée sur 6 CCAS et les communes qui concentrent le plus de nuitées hôtelières ne se situent pas sur les territoires où les CCAS font de la domiciliation. Il est également plus difficile pour une association dite « généraliste » d'être agréée pour effectuer des domiciliations, et face à ce phénomène certaines associations sont contraintes de fermer temporairement leur service de domiciliation afin de résorber le retard

de 2017. Ces phénomènes se banalisent, s'étendent de plus en plus et mettent en péril les personnes en situation de précarité. La domiciliation s'avère d'autant plus importante que de nombreux départements visités demandent un « attachement au territoire » pour pouvoir accéder à un rendez-vous avec un travailleur social. Cet « attachement » doit être attesté par une quittance ou tout autre preuve. Encore une fois, le manque de moyens engendre la création de filtres ne respectant pas les droits des personnes. Lorsque les personnes ont accès à un travailleur social c'est souvent un autre combat qui commence. Certains services refusent strictement que des personnes, notamment demandeuses d'asile, qui ont une domiciliation, aient accès à une assistante sociale, et les excuses sont plus inventives les unes que les autres pour assurer ce blocage. D'autres services sont dans l'incapacité d'assumer les prérogatives qu'ils sont en devoir d'assurer faute de moyens. Face à l'acceptation généralisée de la pénurie qui conduit à privilégier tel ou tel profil de demandeur et à transférer les pressions de niveau en niveau, les fonctions du premier accueil et les conditions de cet accueil sont en péril. L'accès au droit doit être l'une des missions des travailleurs sociaux et il est important de rassurer ceux-ci quant à la légitimité de cette mission. Il faut rendre son caractère humain à un accès au droit qui s'apparente aujourd'hui à une « file d'attente du droit ». Le manque de moyens généralisé semble justifier la priorisation des publics, ce qui provoque un effet en cascade et relègue les personnes que l'on qualifie de « situations complexées » au bout de la file d'attente.

RÉFORMER LE MODE DE FINANCEMENT DE L'AVDL POUR SÉCURISER LES MISSIONS DE L'ACCOMPAGNEMENT

Depuis 2015, le financement de l'AVDL est effectué par le FNAVDL décrit à l'article L300-2 du Code de la construction et de l'habitation. Les ressources de ce fonds dépendent uniquement du versement par les tribunaux des astreintes auxquelles l'État est condamné dans le cadre de la procédure en injonction du DALO. Le FNAVDL transforme donc une astreinte payée par l'État condamné pour non relogement en une ressource visant à permettre l'accès au logement par un accompagnement.

Les ressources sont dépendantes du montant des astreintes décidées et liquidées par les juges, et sont donc caractérisées par leur volatilité d'une année sur l'autre et même au sein de chaque exercice. Ainsi, en 2016, les recettes du fonds pour l'accompagnement s'élevaient à 36 millions d'€ contre 27 millions d'€ en 2017 et 35 millions pour 2018.

Ce mode de financement n'est pas en adéquation avec les actions du FNAVDL. L'AVDL assure une mission d'accompagnement pour les personnes éloignées du logement, ce qui implique d'avoir une visibilité sur le long terme des moyens disponibles. Ce mode de financement conduit à une gestion chaotique du fonds qui fait peser une forte insécurité sur les opérateurs associatifs qui assurent les missions

d'accompagnement. Il est difficile d'établir des prévisions sur le montant de l'astreinte qui sera perçue et l'absence de visibilité des ressources empêche la mise en œuvre d'un mode de gestion pluriannuel et sécurisant pour les acteurs.

Ceux-ci se retrouvent souvent en début d'année sans connaître les moyens dont ils vont disposer pour l'exercice budgétaire : c'est le cas dans le département des Bouches du Rhône, où les opérateurs AVDL n'avaient pas eu connaissance en mars des ressources dont ils disposeraient pour 2018.

Par ailleurs, la gestion du budget du FNAVDL repose en partie sur une règle prudentielle qui fait qu'il est possible d'engager les dépenses uniquement à hauteur de la trésorerie disponible et non gagée. Or chaque année les disponibilités du fonds sont insuffisantes par rapport aux besoins, mais il n'est pas possible d'engager des dépenses au-delà de la trésorerie disponible. Pour atteindre les objectifs affichés par le gouvernement et garantir la mise en œuvre d'un accompagnement durable et de qualité, il est indispensable de stabiliser les crédits de l'accompagnement. Les crédits de l'AVDL doivent être inscrits sur des fonds publics permettant aux acteurs de mener une action pérenne.

LE SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT ET DE RÉINSERTION SOCIALE: LA DYNAMIQUE DE « L'ALLER VERS »

Le service d'accompagnement et de réinsertion sociale (SARS) qui couvre le département de Saône-et-Loire réaffirme l'importance de « l'aller vers » pour l'accompagnement des ménages. Ce service, opéré par l'association « Le Pont » et financé par la DDCS pour un coût moyen de 6600 euros par ménage, a accompagné plus de 300 personnes en 2017 sur l'ensemble du département. Le temps moyen d'accompagnement était de 36 mois en 2017. « L'aller vers » est privilégié afin de proposer un accompagnement sur mesure tout en respectant le milieu de vie et les habitudes de vie des personnes. Le SARS intègre la nécessité de souplesse et la réactivité dans l'accompagnement des ménages, ce mode d'accompagnement permet aux accompagnants d'être plus

disponibles pour des personnes qui sont en grandes difficultés et souvent peu mobiles. En parallèle à l'accès au logement, le SARS accompagne des ménages pour assurer le maintien dans le logement : 17 % des personnes accompagnées le sont ainsi pour procédure d'expulsion. Grâce à l'accompagnement mis en place, des ménages sont maintenus dans leur logement et d'autres relogés avant de passer nécessairement par l'errance ou les structures d'urgence.

Un quart des ménages accompagnés le sont par ailleurs pour « inadaptation du logement » : indécence, insalubrité, troubles de jouissance, etc. La moitié des sorties de l'accompagnement se font par le relogement de la personne accompagnée.

[CHAPITRE VI]

**RENFORCER LES CAPACITÉS D'INITIATIVE
DES ASSOCIATIONS DE LUTTE
CONTRE LE MAL-LOGEMENT
ET FAVORISER LEUR ADAPTATION
AUX EXIGENCES DU LOGEMENT D'ABORD**

Lors de nos déplacements, nous avons rencontré sur chacun des territoires visités une multitude d'acteurs associatifs aux actions des plus diverses. Ce réseau est une immense richesse, mais il se trouve aujourd'hui en grande difficulté. Dans ce chapitre, nous reviendrons rapidement sur l'histoire du mouvement des associations de lutte contre le mal-logement, puis nous relèverons les difficultés qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mission, avant de conclure par plusieurs préconisations.

§1 - Histoire du mouvement des associations de lutte contre le mal-logement : de la lutte contre les taudis à la production d'une offre alternative

Dans la lutte contre le mal-logement, la présence associative est constante. Les associations, souvent nées dans un contexte précis, ont su s'adapter aux évolutions qu'elles ont accompagnées. Cette capacité à s'inscrire dans la durée et le contexte est ainsi lisible dans l'évolution de leurs noms, qui marque également des étapes dans leur lecture et leur appréhension de l'accès à un logement digne et autonome.

Les PACT (Propagande et action contre les taudis) naissent en 1942 de l'action militante de jeunes lyonnais autour de Jean Pila. Après être devenu une marque, le PACT devient SOLIHA, Solidaires pour l'Habitat. La FNARS accompagne en 1953 l'évolution de l'aide sociale à l'hébergement, désormais inscrite dans la loi, et la création du statut de Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). La Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale, devient la Fédération des acteurs de la solidarité. Plus récente, la Fédération des associations pour l'insertion par le logement (FAPIL) devient la Fédération des acteurs pour l'insertion par le logement.

Ces modifications patronymiques nous renseignent sur les évolutions du monde associatif pour répondre aux transformations profondes qui affectent la question du mal logement par l'élargissement du champ concerné, l'apparition de nouvelles fractures, de « nouvelles pauvretés ». La lutte contre les taudis transforme les centres anciens, et s'accompagne de nouvelles formes d'exclusion pour les publics qui ne trouvent pas place dans les nouvelles configurations économiques et sociales qui découlent de ces transformations.

Le regard sur la diversité et la vitalité des acteurs associatifs ne serait pas complet sans citer celles qui se constituent autour de l'hiver 1954 et de l'insurrection de la bonté. Le mouvement et les communautés Emmaüs, ATD Quart Monde (1957), le foyer Notre-Dame des Sans-Abri à Lyon (1955), sont trois institutions naissant à cette époque et portées par des fondateurs charismatiques, l'Abbé Pierre, le père Joseph Wresinski et Gabriel Rosset. Toujours actives, elles sont garantes de la continuité d'une démarche caritative mais aussi solidaire et militante. La fondation

Abbé Pierre est devenue au fil des ans un relais indispensable du financement des associations face au désengagement de l'État et des collectivités.

■ **La lutte contre les mauvaises conditions de logement devient un combat pour la reconnaissance et contre l'exclusion**

De l'immédiate après-guerre aux années 1970, les interventions physiques contre le mal-logement se multiplient et s'institutionnalisent à partir d'un système organisé et de subventions de fonctionnement octroyées par l'État. À partir du milieu des années 70, les effets de la crise, les transformations urbaines, par les exclusions qu'elles génèrent et l'évolution de la politique migratoire qui entraîne une immigration familiale inattendue, font apparaître de nouveaux besoins. De nouvelles associations naissent alors comme l'ALPIL (Action pour l'insertion par le logement) à Lyon, l'APU (Atelier Populaire d'Urbanisme) à Lille, l'ODTI (Office Dauphinois des Travailleurs Immigrés) à Grenoble, et d'autres encore pour lesquelles la préoccupation du logement rencontre les attentes de personnes migrantes marginalisées.

Ces associations vont s'impliquer dans la lutte contre l'habitat indigne, dans la défense des familles que les opérations immobilières évincent des centres anciens, et dans la lutte contre les marchands de sommeil. Elles seront actives dans la transformation de l'habitat meublé (hôtels et garnis) en préfigurant les résidences sociales, pensions de famille, maisons relais et ce qui deviendra l'hôtellerie sociale. Elles ouvriront la voie pour de nouveaux acteurs de la production de logements abordables.

■ **Les associations deviennent actrices à part entière**

À la fin des années 1980 naissent les Agences Immobilières à Vocation Sociale qui constituent très vite un réseau national. La promulgation de la loi Besson en 1990 consacre la place du secteur associatif parmi les acteurs du droit au logement.

La Loi du 31 mai 1990, relative à la mise en œuvre du droit au logement, proclame que celui-ci « *constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation* ». Elle prend en compte l'accès au logement, et reconnaît le droit à une aide de la collectivité à toute personne, ou famille, éprouvant des difficultés particulières pour accéder à un logement décent et indépendant et s'y maintenir. Cette formulation est particulièrement importante, car elle est la définition du « public » concerné par les efforts de la collectivité dans le domaine de la lutte contre les précarités.

L'activité associative va se développer à partir de cela avec, en outre, l'apparition de nouveaux métiers, notamment dans le domaine de l'accompagnement dans le logement banal, prélude au logement d'abord. Les associations interviennent dans le champ de la connaissance sur l'accueil des personnes en difficulté. Elles s'intéressent au domaine du droit et influent sur les orientations des politiques locales. Elles se dotent de moyens de production par la maîtrise d'ouvrage d'insér-

tion. À partir de la loi de 1990, la production et la gestion de logements accompagnés par les associations ouvrent des droits aux financements par la puissance publique.

La maîtrise d'ouvrage d'insertion permet aux associations de créer une offre abordable et accompagnée dans le parc de logements privés. Le bail à réhabilitation permet aux associations de remettre en état des logements du parc privé vétustes ou insalubres, pour les louer à des ménages qu'elles accompagnent dans ce nouveau logement. Il constitue l'un des outils de la maîtrise d'ouvrage d'insertion, avec la construction et l'acquisition de logements pour les louer à des ménages mal-logés. Les Agences immobilières à vocation sociale ont les compétences d'une agence immobilière, et mettent en relation des propriétaires voulant louer leur logement avec des ménages mal-logés, accompagnés via la gestion locative adaptée (GLA). Cette action est assurée par de nombreuses associations, regroupées au sein des fédérations associatives FAPIL et UNAF0. L'association Solidarités Nouvelles pour le Logement, en Île-de-France, crée ainsi chaque année environ 50 logements accompagnés pour des familles mal-logées. L'intermédiation locative permet également aux associations de gérer des logements, privés ou sociaux, pour conclure un bail de sous-location avec les ménages qu'elles accompagnent. Il s'agit par exemple du dispositif Solibail qui concerne 3 400 personnes en Île-de-France.

Dans un contexte de redéfinition des vulnérabilités avec la création du RMI, et confortées par la reconnaissance législative et les ouvertures qu'offre le renouveau de la politique du logement, les associations poursuivent une dynamique qui en fait des éclaireurs d'enjeux, des défricheurs des possibles et les initiateurs de réalisations inédites et parfois utopiques.

Ce rôle est par exemple décrit dans une circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 : *« Au cœur de la société civile, les associations occupent une place essentielle dans la vie collective de la Nation et le fonctionnement de notre modèle de société. Elles sont fréquemment amenées à anticiper, éclairer ou compléter l'action conduite par les pouvoirs publics, inspirant à l'État et aux collectivités territoriales de nouvelles formes d'intervention, aux avant-postes de l'innovation et de la créativité dans les territoires »*. Ce texte a cependant des accents de chant du cygne de la reconnaissance associative lorsqu'il poursuit : *« il est indispensable de conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels »*.

■ Le glissement progressif de l'avant-garde à la prestation de services

État et collectivités reconnaissent la pertinence du travail des associations. Des formes de contractualisation se mettent en place avec les MOUS⁽¹⁾, MOS⁽²⁾ et autres études-actions : bientôt l'expérience associative se transmute en dispositif. L'accompagnement et l'accueil incondi-

(1) MAÎTRISE D'ŒUVRE URBAINE ET SOCIALE

(2) MAÎTRISE D'ŒUVRE SOCIALE

nel doivent entrer dans des mesures ; les réalisations doivent également trouver place dans un ensemble obéissant à des normes administratives. Les initiatives originales sont incluses dans des appels d'offre (auxquels même les associations qui sont à l'origine de ces initiatives et qui les ont mises en œuvre doivent se soumettre).

Les capacités imaginatives sont réduites, contraintes de trouver place dans un moule, qui est lui-même réduit du fait de l'évolution des financements publics. Les aides de l'Union Européenne perdent de leur accessibilité en même temps que sont rabaissés l'ensemble des financements des collectivités et de l'État.

Les associations sont appelées à devenir fournisseurs de solutions pré-écrites. La question n'est plus « que pouvez-vous proposer ? », elle est « voilà ce qu'il faut faire et comment, quel est votre prix le plus bas ? ». La mise en concurrence qui s'installe n'est pas fondée sur la qualité mais sur le « moins disant » au risque de voir se diluer une richesse pourtant reconnue.

§2 - Le milieu associatif, précurseur du *Logement d'abord*, la plupart du temps en anticipant des politiques nationales

Nous avons pu constater lors de nos déplacements que de nombreuses associations avaient d'ores et déjà des pratiques visant à l'accès direct au logement de personnes mal ou non-logées. Ces bonnes pratiques rencontrées prennent presque toujours leur origine à l'extérieur des dispositifs, ou sont la conséquence de pratiques en marge de ceux-ci. Elles se caractérisent toutes par la volonté de s'inscrire dans la durée. Elles ont en commun une attention particulière portée au bien-être des personnes accueillies et à la qualité de l'accompagnement qui leur est proposé.

Ainsi, la maison Goudouli à Toulouse, évoquée plus haut, a ouvert dans l'illégalité avant d'être subventionnée par la mairie de Toulouse, qui a dû reconnaître l'efficacité de son action de stabilisation. Elle est aujourd'hui financée par un dispositif de pension de famille, mais elle n'aurait jamais pu répondre au cahier des charges d'une résidence sociale classique si l'action n'avait pas préexisté à l'inscription dans un dispositif.

Le service TOTEM à Grenoble est un autre exemple d'initiative, cette fois financée dès le début par les pouvoirs publics, dont l'efficacité et l'adaptabilité aux personnes accueillies sont directement liées à son approche hors des dispositifs traditionnels. TOTEM a pour objectif l'accès direct au logement de personnes en grande précarité. 25 personnes étaient ainsi accueillies en 2016 dans des logements accompagnés. Le croisement de nombreuses problématiques sociales nécessite l'intervention croisée de plusieurs acteurs, qui ont élaboré le projet ensemble :

- **l'association Un Toit pour Tous**, qui via son Agence Immobilière à Vocation Sociale rend disponibles les logements
- **le Relais Ozanam** qui prend en charge l'accompagnement global et l'accès aux droits

- **L'Oiseau Bleu** qui a pour objectif l'accompagnement sanitaire et l'accès aux droits liés à la santé
- **le centre de soins infirmiers Abbé Grégoire** qui mène une action de réduction des risques concernant l'usage de drogues.

Ces quatre associations travaillent en lien avec l'équipe psychiatrique mobile de Grenoble. L'action développée par TOTEM prévient les ruptures de parcours en instaurant un « droit au recommandement » pour les personnes accueillies pour qui la transition vers le logement serait trop difficile. L'accompagnement pluridisciplinaire est également en partie assuré par des « travailleurs pairs », personnes ayant également une expérience de rue.

L'ensemble des acteurs (pouvoirs publics et opérateurs associatifs) est concerné par le passage d'une logique d'accès et de maintien dans l'hébergement à une logique d'accès direct au logement. Les évolutions indispensables impliquent, outre le développement de formes de logement accompagné, de rapprocher le parc d'hébergement existant des normes du logement. Il s'agit bien de considérer l'ensemble des personnes accueillies et accompagnées comme ayant vocation à intégrer un logement.

L'approche par l'urgence est un obstacle à l'évolution positive du financement des associations. À l'inverse des pratiques actuelles, un financement inscrit dans la durée (pluri-annualité des projets) permettrait de détacher les actions entreprises d'une culture de dispositif et de favoriser la mise en place d'actions correspondant à l'objectif du logement d'abord, à la diversité des situations rencontrées et à leurs temporalités.

§3 - Baisse des moyens et mise en concurrence effrénée : les associations en difficulté

Le financement des associations de lutte contre le mal-logement obéit à une logique d'urgence que l'on retrouve dans le financement général de la politique d'hébergement par l'État. Ajouté à la volonté politique de réduction de la dépense publique, ce contexte met en difficulté les acteurs associatifs du secteur.

■ La baisse des financements de l'État et des transferts aux collectivités met en péril l'action associative

La politique d'austérité budgétaire mise en place au moins depuis le début des années 2000 a conduit à des budgets consacrés à l'aide sociale de plus en plus contraints. Si le BOP 177, budget consacré à l'hébergement, augmente chaque année, cette hausse est alimentée par une gestion à très court terme de l'hébergement d'urgence et notamment par le recours massif aux nuits d'hôtel.

Cette augmentation est forcée par l'aggravation des situations de mal-logement mais ne permet pas un traitement sur le long terme du problème du logement. Par ailleurs, la délégation

aux collectivités territoriales des compétences desquelles dépend toute une partie de la politique d'aide sociale n'a pas empêché la réduction des crédits qui leur sont alloués : 9 milliards d'euros en moins entre 2014 et 2017. L'aide sociale constituant une part très importante du budget de ces collectivités (64 % des dépenses de fonctionnement des départements par exemple), cette baisse impacte directement la mise en place des actions d'accompagnement et d'hébergement au niveau local.

■ La diminution drastique des contrats aidés

Le gouvernement a également annoncé mi-2017 sa volonté de limiter fortement le champ des contrats aidés, qui permettaient à de nombreuses associations d'augmenter leur rayon d'action sans passer par des subventions de fonctionnement. Ces contrats étaient utilisés aussi bien par les collectivités territoriales ou les établissements publics que par un certain nombre d'associations. L'insincérité budgétaire qui pèse sur le budget de l'hébergement posait également problème pour les contrats aidés : de 2013 à 2016, le nombre de contrats réellement financés dépassait la prévision initiale d'entre 10 et 30 % chaque année.

Ces contrats, au nombre de 456 000 en 2016, ont vu leur champ d'action réduit et leur nombre tomber à 200 000 (financés à 50 % contre 70 % minimum auparavant) dans la loi de finances pour 2018. Cette diminution drastique est un exemple parmi d'autres de l'impossibilité de penser sur le long-terme pour les associations du secteur de l'hébergement : de nombreuses personnes salariées d'associations ont vu leur contrat s'arrêter brutalement alors qu'elles pensaient être renouvelées. Les actions qu'elles menaient envers des personnes en difficulté ont été brutalement interrompues.

■ L'hébergement d'insertion mis en difficulté

Ce contexte budgétaire contraint impacte l'hébergement d'insertion, jusqu'ici moins affecté que l'hébergement d'urgence car principalement financé par des dotations pluriannuelles. Les CPOM (Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens) créés en 2002 et utilisés de plus en plus généralement, ont pour but originel de permettre aux associations de négocier un financement pérenne sur plusieurs années avec les services déconcentrés, afin de sortir d'une logique d'urgence et de pouvoir engager des actions sur le long terme.

Cependant, et malgré les engagements du gouvernement en ce sens auprès des associations, la loi de finances pour 2018 fait état d'une baisse de 20 millions d'euros de la dotation des Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale. Cette baisse intervient dans le contexte de l'Enquête nationale des coûts (ENC) : cette enquête menée depuis 2012 auprès des gestionnaires de lieux d'hébergement a pour objectif d'aboutir à « une définition au plus près des bénéficiaires les prestations qui sont assurées par les associations » en déterminant « à quel coût elles le sont ». Cette

enquête n'avait pas selon la DGCS l'objectif de déterminer un coût moyen à la place. Cependant, en novembre 2017, cette dernière annonçait l'instauration de tarifs plafonds par catégorie de places d'hébergement (Groupe homogène d'activités et de missions), et une baisse des dotations de 7% par an pour les lieux d'hébergement qui ne respecteraient pas ces plafonds.

Cette nouvelle orientation court le risque de niveler par le bas les prestations d'accompagnement et d'hébergement proposées par les gestionnaires : en effet, les centres d'hébergement qui coûtent le plus cher sont souvent ceux qui s'adressent à des catégories de personnes dont le besoin d'accompagnement social est le plus grand, ou qui sont les plus éloignées du logement pérenne. La baisse des coûts est donc de nature à aboutir à une sélection des acteurs associatifs accompagnant les personnes les plus proches du logement.

L'obligation de contractualiser les prestations d'hébergement par un CPOM, progressivement mise en place d'ici 2023, ainsi que l'alignement du maximum de structures sur la tarification CHRS à la place, posent problème dans ce cadre. Elles vont en effet nécessairement contribuer à baisser les financements d'un certain nombre de structures, concernant le travail d'accompagnement effectué en particulier. Pourtant, dans la philosophie du logement d'abord, les évolutions nécessaires des CHRS demandent dans un premier temps un investissement visant à faire évoluer les structures vers du logement accompagné, pour pouvoir générer une économie dans un second temps.

■ La généralisation des appels à projets :

il est de plus en plus difficile d'obtenir des financements pérennes

Face aux baisses de crédits qui touchent le financement de la politique d'hébergement, les services déconcentrés comme les associations et les collectivités ont fait émerger de nouveaux modes de financement, ayant pour objectif d'allouer les ressources existantes de la manière la plus efficace possible. Ces modes de financement ont en commun d'être liés à des actions particulières, et de ne pas permettre pour la plupart de poursuite de ces actions sur le long terme.

Le financement des associations par appel d'offres ou appel à projets s'est ainsi fortement développé dans les dernières années, aussi bien au niveau local qu'au niveau national, notamment pour la mise en place d'actions « innovantes », qui mettent en avant un accompagnement spécifique ou des partenariats nouveaux entre acteurs. Ce mode de financement a pour avantage de permettre aux différents acteurs de sortir des cadres imposés par les subventions classiques.

Cependant, les acteurs rencontrés au cours de nos déplacements nous ont fait part à plusieurs reprises de la difficulté d'obtenir des financements pérennes à la suite de ces appels d'offre. Ainsi, à Lyon, en 2015, une action visant à l'accès au logement des personnes sortant de prison, bénéficiant d'un soutien de la DIHAL et rassemblant l'ensemble des acteurs de cette thématique, a manqué de ne pas pouvoir se poursuivre faute de financement après un an. À Paris, le Comité actions logement (CAL) avait également bénéficié d'un financement pour projet « innovant » de

la DIHAL durant 2 ans pour une action de prévention des expulsions, qui incluait notamment des permanences collectives et l'autoformation des ménages suivis. La fin du financement par la DIHAL, début 2018, a conduit à une période d'incertitude concernant le prolongement de cette action, surtout le suivi des plusieurs centaines de ménages qui en bénéficiaient depuis deux ans. Dans l'ensemble des territoires visités, des actions d'accompagnement ou d'accès au logement (ou à l'hébergement) originales et efficaces, mais dont le financement n'est pas assuré dans la durée, ont ainsi été évoquées.

Par ailleurs, le temps consacré à la recherche de financements, ainsi qu'à l'évaluation des actions menées, n'est pas financé. Ceci crée un malaise pour les personnes salariées par les associations, contraintes de consacrer beaucoup de temps à la recherche de nouveaux fonds pour pérenniser les actions existantes, au détriment de la disponibilité nécessaire au travail de terrain et à l'invention des prochaines actions à entreprendre. En effet, rédiger les réponses aux appels à projets est extrêmement chronophage. Une directrice de CHRS, rencontrée en déplacement, estimait ainsi à 50 % le temps de travail passé à traiter les demandes de financements et les évaluations demandées sur les financements en cours. Certains financeurs n'hésitent pas, par ailleurs, à demander des rapports mensuels ou trimestriels sur l'action entreprise, même si le financement couvre une période d'une ou deux années.

L'absence de continuité est de nature à déstabiliser profondément les structures associatives. Comme évoqué plus haut, dans un certain nombre de cas, des avances de fonds propres sont nécessaires de la part des associations pour « combler les trous » entre deux financements ou faire face aux retards de paiement des financeurs publics. Dans le cas de petites associations comme le CAL, ces fonds propres sont rares voire inexistant, ce qui met en péril leur viabilité.

■ Le financement de la Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion en perpétuelle instabilité

Les associations qui œuvrent dans le secteur de la maîtrise d'ouvrage d'insertion font notamment appel aux subventions et aux prêts dirigés vers le secteur du logement social. La baisse continue des aides à la pierre sur les dernières années a ainsi mis en péril le financement de leur action.

■ La généralisation d'une logique d'évaluation et de financement au résultat

De nombreuses associations rencontrées nous ont fait part d'inquiétudes concernant une logique d'évaluation de plus en plus stricte des collectivités publiques, de plus en plus tournée vers le résultat de l'action financée. Certaines actions d'accompagnement social lié au logement sont ainsi financées à des niveaux différents selon l'accès ou non au logement de la personne accompagnée à la fin de l'action, ou selon le diagnostic qu'il a été possible de réaliser avec la personne.

De telles pratiques s'accompagnent d'une vision très segmentée de l'accompagnement et de l'action des associations. Ces financements sont individuels, contrôlés a priori et a posteriori.

A Lyon, une commission mensuelle est ainsi chargée d'évaluer si le financement ASLL alloué par la métropole peut être proposé aux ménages : l'association qui accompagne ces ménages doit donc produire un premier dossier, et commencer l'action d'accompagnement sans certitude que celle-ci sera financée. Une fois l'accompagnement et le diagnostic réalisé, l'association doit produire un diagnostic social complet. Si celui-ci n'est pas complet, elle ne touche qu'une partie du financement prévu. Par ailleurs, l'accompagnement est prévu sur une période (3 mois) et un nombre d'heures précis (30 h).

Le renouvellement de l'action d'accompagnement est conditionné à la validation de la même commission une deuxième fois. Enfin, les actions prévues par le contrat de financement ne comprennent que l'accompagnement social proprement dit, et pas un certain nombre d'actions qui pourraient permettre au ménage d'améliorer sa situation de logement, comme les relations avec le bailleur ou le suivi de la procédure d'expulsion...

Nous sommes ici dans une logique managériale qui écrase la dimension sociale. Cette logique ignore la diversité des situations humaines et conduit à ignorer la dimension qualitative de l'accompagnement. Elle entrave la latitude d'adaptation indispensable des personnes accompagnantes.

De manière plus générale, le pendant du fonctionnement en appel à projets décrit plus haut est l'évaluation des actions menées dans le cadre du financement. Cette évaluation est la plupart du temps uniquement quantitative, et se base sur des indicateurs de sortie ou d'entrée dans les dispositifs (nombre de personnes ayant accédé au logement ou à l'hébergement stable par exemple). Cette

“ ON EST JUSTE UN MOYEN
D'ALIMENTER UNE MACHINE
À LAQUELLE ON N'EST PAS ASSOCIÉS

UN RESPONSABLE DE CHRS
À PROPOS DES INDICATEURS D'ÉVALUATION

« culture du chiffre » ne rend pas visible le travail qualitatif d'accompagnement mis en place par les structures, et incite à une pratique d'accompagnement indifférenciée qui aurait pour but la réalisation des indicateurs, et non plus l'adaptation

à des situations individuelles. Elle contribue, par ailleurs, à mettre en difficulté les structures qui prendraient en charge des personnes sans avoir de garantie a priori sur le financement qui leur sera alloué. Comment quantifier le résultat des heures d'accompagnement d'une personne à la rue depuis de nombreuses années, qui n'auront d'effet qu'à long terme sur sa capacité de rétablissement ? Comment quantifier la reconstitution d'un réseau de solidarité, via, par exemple, une permanence collective d'accès au droit ?

L'ensemble des acteurs associatifs rencontrés mettent en avant cette absence d'indicateurs qualitatifs comme ne représentant pas la réalité de leur action et de leur travail. Pour apprécier au mieux cette action dans une logique d'évaluation, une solution serait d'aboutir à des indicateurs d'évaluation ou d'auto-évaluation de leur bien-être par les personnes accueillies. La maison Goudouli à Toulouse, lieu qui accueille des personnes en sortie de rue après de nombreuses années, mène ainsi une évaluation de la situation personnelle des résidents à travers des indicateurs simples :

temps de sommeil, consommation d'alcool, alimentation et prise du traitement éventuel. Des indicateurs de ce type, par opposition à des indicateurs basés sur le coût évité à la collectivité ou la sortie du dispositif, permettent de mesurer l'impact réel de l'action sur des personnes, et non des flux.

■ **La culture « militante pour le droit au logement » de certaines associations est une garantie du sens de leur action et du respect du choix des personnes**

Nous reprenons dans ce titre un vocable qui constitue pour certains un marqueur culturel positif, mais qui prend, pour d'autres, une connotation négative. À y regarder de près, être « militant » revient en général à défendre l'accès à des droits fondamentaux, par le respect des textes et dispositions qui s'appliquent à la lutte contre l'exclusion. La posture dite militante n'est au bout du compte, dans l'exercice des métiers du social, que l'expression du professionnalisme.

Il est indispensable de prendre cette dimension en compte. Elle ne ressort aujourd'hui que dans les travaux académiques des chercheurs en sciences sociales et des enseignants, comme si elle était dématérialisée.

Les initiatives associatives évoquées plus haut montrent que le professionnalisme engagé des associations est ce qui les pousse à mettre en place des solutions proches des personnes, et adaptées au respect de leurs droits. Ce caractère dit « militant » permet de conserver une relation de partenariat où les objectifs de l'action sociale sont le reflet non seulement des prérogatives de gestion de la puissance publique, mais également des préoccupations des associations et, surtout, de celles des personnes accueillies.

L'engagement des associations pour le respect des droits et de la dignité des personnes qu'elles accueillent est une force, puisque c'est ce qui les pousse à la réalisation d'actions complexes et efficaces. Même, et peut-être surtout lorsque les associations sont délégataires d'une prérogative d'État, leur engagement, et l'activité de plaider en faveur du droit au logement qui en découle, sont indispensables. Ils permettent d'aboutir à une représentation équilibrée, entre les besoins et les droits des personnes d'une part, et les contraintes de gestion de l'État d'autre part. Sans cette action des professionnels du social, une pratique réduite à la simple gestion de l'hébergement court le risque de malmenager fortement les personnes qu'elle a pour but d'accompagner. S'il s'agissait de gérer des flux et des stocks, sans apporter de sens humain à cette action, n'importe quelle entreprise pourrait gérer un centre d'hébergement, ou réaliser de l'accompagnement.

■ **Un environnement qui favorise les « grosses structures » au détriment des « petits »**

L'ensemble des éléments évoqués ci-dessus favorise les grandes structures associatives, ainsi que les acteurs privés de l'action sociale, qui ont les moyens de financer des activités de recherche de fonds sur leurs fonds propres ainsi que de salarier des personnes chargées d'effectuer les évaluations des actions entreprises. Ces structures sont favorisées par leur capacité de réponse rapide

aux appels d'offre, leur expertise interne conséquente et leur présence au niveau national qui les rend identifiables.

Ainsi Adoma, Aurore ou encore le groupe SOS sont de plus en plus présents dans de nombreux territoires et gagnent de nombreux appels à projets, souvent en lieu et place des associations implantées localement. La réactivité de ces acteurs, ainsi que leur compétence de gestionnaires de l'hébergement qui les conduit à proposer des coûts bas, sont appréciées des services de l'État. Cependant, plusieurs responsables de services déconcentrés nous ont fait part de constats inquiétants vis-à-vis des structures gérées par ces acteurs, évoquant notamment des problèmes de qualité de l'accompagnement, de sécurité, mais également l'absence de certains équipements (par exemple des cuisines en nombre insuffisant dans les hôtels rachetés par Adoma).

■ Cette situation alimente le passage d'une relation de partenariat à une relation de prestataire sous contrôle de l'État vis-à-vis des associations

La mise en concurrence entre associations, par le biais des appels à projets, modifie enfin de manière significative la relation entre celles-ci et l'État. Dans un contexte où les fonds publics sont rares, de plus en plus de gestionnaires considèrent que ceux-ci doivent être réservés à des structures ne critiquant pas l'action de l'État, voire du gouvernement. Nous avons entendu à de trop nombreuses reprises le mot « militant » employé par des gestionnaires de services déconcentrés de manière péjorative lors des déplacements. Au lieu de la relation de partenariat entre associations et services de l'État, qui semblait prévaloir dans le cadre de subventions classiques, s'installe une relation de contrôle et de prestation. Un gestionnaire de service déconcentré pouvait ainsi nous déclarer : *« Il faut aussi que les acteurs locaux se rendent compte qu'ils sont prestataires de services pour l'État et que l'État a des exigences (...) Le discours militant peut avoir ses bons côtés, mais à un moment la personne qui finance souhaite une prestation et pas forcément deux heures de discours sur les causes de la pauvreté en France ».*

Nous avons ainsi relevé plusieurs exemples de structures associatives dont l'action était interrompue ou mise en péril du fait de leurs prises de position « militantes », en faveur du droit au logement. Une association gestionnaire de SIAO n'a ainsi pas été re-contractualisée par la préfecture, notamment suite à des prises de position médiatiques. A Lille, une association locale risque de perdre sa subvention métropolitaine, malgré plus de 30 ans de présence sur le territoire et un travail d'accès au droit quotidien, parce qu'elle refuse de fournir aux services de la métropole une liste nominative des personnes qu'elle accompagne. Dans plusieurs territoires, le fait de faire « trop » d'accès au droit, et notamment de formuler « trop » de recours au DALO nous a été signalé par les associations comme de nature à détériorer leurs rapports avec les services de l'État.

LES CONTRATS À IMPACT SOCIAL

Les contrats à impact social (CIS), adaptés des Social Impact Bonds britanniques par la loi sur l'économie sociale et solidaire de 2016, sont un exemple emblématique des évolutions du financement de l'action sociale. Ces contrats permettent à un investisseur privé de contractualiser avec une puissance publique et un opérateur pour la réalisation d'une action donnée. Le contrat fixe des indicateurs de succès et, dans le cas où ces indicateurs sont remplis, l'investisseur est rémunéré par la collectivité en fonction du coût évité pour celle-ci. Ces financements sont donc spécifiques à une action, orientés vers une réduction de la dépense publique, et intrinsèquement liés à une évaluation de l'action menée. Dans le domaine de l'hébergement, un des premiers fonds à impact social finance la gestion par Adoma de 60 hôtels transformés en centres d'hébergement pour demandeurs d'asile et réfugiés (CAO et PRAHDA). Le fonds Hémisphère, qui réunit plusieurs investisseurs institutionnels, a investi 100 millions d'euros dans le dispositif et se rémunérera si la gestion de ce parc hôtelier par Adoma revient moins cher que le coût du même nombre de places d'hôtel louées par l'État. Ce nouveau mode de financement présente l'avantage de permettre une participation du privé, et de lisser les coûts pour la puissance publique, qui n'a pas de dépense d'investissement massive à faire. Elle se limite à rémunérer les investisseurs année par année, en fonction du succès. Mais la question des coûts supplémentaires se pose. En effet, au-delà de l'action proprement dite, un Contrat à impact social suppose de financer la mise en relation avec le privé, ainsi qu'une ingénierie d'évaluation

qui implique au moins un intermédiaire supplémentaire.

Par ailleurs, le choix des indicateurs interroge. En effet, en indexant ceux-ci sur les coûts évités pour la collectivité, le risque est de pousser aux économies à tout prix en sacrifiant la qualité et l'adaptabilité de l'action sociale. Au Royaume-Uni, un SIB ayant pour indicateur la réinsertion professionnelle a conduit l'agence qui en bénéficiait à inciter les personnes accompagnées à accepter des offres d'emploi ou de formation inadaptées, pour améliorer ses résultats affichés. Le problème posé par ces indicateurs est également éthique ou politique. Par exemple, dans un autre contrat britannique, ayant pour objet une action vis-à-vis de personnes SDF, l'un des indicateurs retenus était le nombre de retours au pays d'origine de personnes en situation irrégulière permis par l'accompagnement des associations. Ce type de financement aurait l'avantage de permettre le financement d'opérations dont le bénéfice est incertain par des opérateurs privés, plutôt que par une collectivité publique au budget contraint. Mais, les investisseurs privés étant en recherche de rentabilité, on peut a priori supposer qu'ils ne seront pas moteurs pour financer des projets où le retour sur investissement est incertain. Il nous semble donc opportun de réfléchir à une orientation des obligations à impact social vers des projets « utopiques ». Par exemple, on pourrait voir un opérateur proposer un programme d'éradication du recours à l'hôtel sur 3 ans dans un cadre métropolitain. Une sorte de « pari impossible » ou un challenge qui propose de changer radicalement la donne.

PROPOSITIONS

Loger des personnes, les accompagner, n'est pas une activité où la simple gestion de stock et de flux suffit à atteindre l'objectif. Si c'était le cas, le secteur privé pourrait assumer ce rôle. La particularité du secteur associatif lié au logement est qu'il s'occupe d'humains, dans leur

diversité, leur complexité, leurs forces et leurs contradictions. La qualité du lien entre intervenant et personne accueillie, ou accompagnée, est absolument primordiale. Il ne peut se résumer à une relation de client ou d'utilisateur à prestataire (ou administration), au risque de générer une grande violence et de placer les personnes en situation d'échec. Le plan quinquennal pour le logement d'abord a besoin, pour sa réussite, d'un secteur associatif fort, professionnel et éminemment humain. Plusieurs axes permettent pour nous la réalisation de cet objectif :

► **Maintenir et développer un tissu associatif divers favorisant l'innovation et la singularité des actions vers les personnes**

Face aux évolutions évoquées plus haut, et à la mise en concurrence des associations qui semble être amenée à prévaloir, il convient de rappeler la nécessité, pour l'action en matière de lutte contre le mal-logement, de s'appuyer sur un milieu associatif divers et riche, mobilisé pour la défense du droit au logement et à l'hébergement. Les situations de mal-logement et de précarité sociale sont aussi diverses que les individus qui les vivent. Face à cette diversité humaine, il est impossible d'appliquer des recettes uniformes sur un territoire national, ou de vouloir fixer une bonne formule d'accompagnement unique. L'existence d'une multiplicité d'acteurs de tailles différentes, mettant en place des actions diverses, est au contraire une garantie de succès dans la mise en place d'une politique publique adaptable à chaque individu, préalable nécessaire au logement d'abord. Pour pouvoir engager une politique d'envergure pouvant répondre aux besoins des personnes dans leur singularité, la diversité des acteurs est une nécessité.

► **Assurer un financement pérenne aux acteurs engagés dans une philosophie de *Logement d'abord***

L'urgence caractérise la conduite de l'ensemble de la politique de logement depuis de nombreuses années. Cette urgence est devenue une culture. Allié aux incertitudes sur l'évolution des budgets, ce contexte maintient les acteurs associatifs du logement dans une situation particulièrement anxiogène, sans aucune visibilité à moyen ou long terme.

Le financement pérenne et global des actions des associations, et notamment celui de leurs activités de plaidoyer et d'accès au droit, apparaît donc comme nécessaire à la préservation et à la prolifération d'un milieu associatif riche, à même de jouer son rôle de « rétablisseur » pour les personnes en situation précaire. Des contrats pluriannuels, concernant chacune des associations intervenantes, permettraient d'introduire un peu de sérénité dans leur action, en plus de proposer aux salariés du secteur associatif des contrats de travail moins précaires que ceux que nous avons pu observer.

► **Maintenir et développer un tissu associatif divers favorisant l'innovation et la singularité des actions vers les personnes**

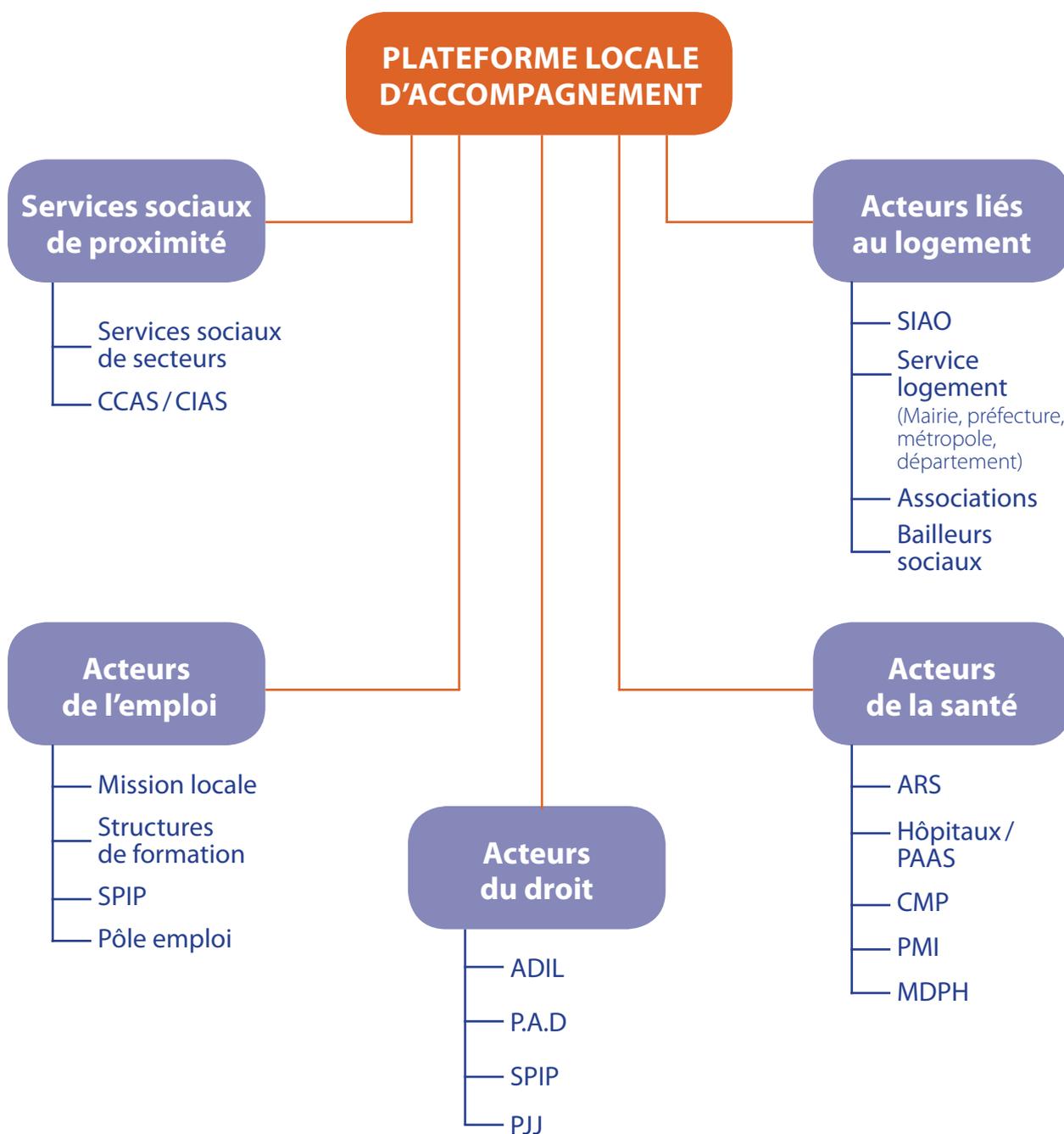
L'engagement de certaines associations en faveur des droits fondamentaux constitue un atout, qui les conduit à sortir des clous de la gestion et des dispositifs pour proposer des actions innovantes en direction des personnes. Cette logique est également celle qui alimente le bénévolat, et qui fait la force de ces structures. Elle permet de sortir d'un système de « tarification à l'acte », où une action, liée à un financement, serait dirigée vers les personnes accueillies ou accompagnées dans ces limites strictes.

Les personnes et les structures qui ont mis en place les initiatives évoquées plus haut, salariées ou bénévoles, ont pris le temps et la peine d'adapter leur action à la situation des personnes rencontrées, plutôt que de chercher à faire rentrer la situation de ces dernières dans le dispositif qu'elles étaient chargées de gérer. Cet engagement professionnel, alimenté par le bénévolat et par des financements non liés à une action en particulier, constitue la « plus-value » de ces associations, par rapport à des opérateurs gestionnaires ou à des services de l'État aux attributions plus strictes. Il doit être soutenu.

ANNEXES

ANNEXE I PLATEFORME D'ACCOMPAGNEMENT

MODÈLE DE PLATEFORME LOCALE D'ACCOMPAGNEMENT (LISTE DES ACTEURS NON EXHAUSTIVE)



MISSIONS PRINCIPALES DES ACTEURS DE LA PLATEFORME D'ACCOMPAGNEMENT

■ Services sociaux de proximité :

■ **Les Services sociaux de secteur** : les services sociaux polyvalents de secteur sont accessibles à l'ensemble des publics pour tout type de difficulté sur un territoire géographique donné. Au sein de ces services sont présents des conseillers en économie sociale et familiale, des assistantes sociales, des médecins...

■ **Les centres communaux d'action sociale / Centres intercommunaux d'action sociale / Mairie pour les communes de moins de 1 500 habitants** : ces centres sont en charge de l'action sociale dans les communes. À ce titre, ils proposent un ensemble de prestations afin de remédier aux situations de précarité ou de grande difficulté sociale.

■ Les acteurs liés au logement :

■ **Le Service Intégré d'Action et d'Orientation (SIAO)** : Les SIAO assurent deux niveaux de prise en charge : l'urgence et l'orientation. Dans le cadre de cette mission, ils collaborent en permanence avec les acteurs locaux œuvrant dans le domaine de l'accueil, de l'hébergement et du logement.

■ **Les services logement (Mairie, Préfecture, Département, Métropole)** : ensemble des acteurs qui œuvrent pour la mise en place de la politique publique de l'hébergement et du logement.

■ **Les bailleurs sociaux** : les organismes bailleurs sociaux ont pour mission la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution et la gestion de logements locatifs à loyer modéré.

■ **Les associations** : associations de défense des personnes en situation d'exclusion qui mènent de façon significative des actions en faveur de l'hébergement du logement et de l'accompagnement et l'insertion des personnes défavorisées.

■ Les acteurs de l'emploi :

■ **La mission locale** : acteur de l'orientation vers l'emploi pour les jeunes entre 16 et 25 ans, la mission locale assure une mission d'accueil et d'accompagnement vers la formation et l'emploi des jeunes. L'accompagnement vers l'emploi est couplé à un accompagnement vers l'insertion en général qui inclut le logement, la santé, la mobilité et le droit.

■ **Pôle emploi** : En tant qu'interlocuteur des demandeurs d'emploi, il a vocation à assurer l'accompagnement et l'orientation des demandeurs dans leurs recherches et démarches vers l'emploi.

■ **Les Structures de formation :** ensemble des structures travaillant en partenariat avec la mission locale, pôle emploi et également avec les autres acteurs de la plateforme qui participent à l'insertion par l'emploi de l'ensemble des publics.

■ Les acteurs du droit :

■ **L'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL) :** elle a « *pour mission d'informer gratuitement les usagers sur leurs droits et obligations, sur les solutions de logement qui leur sont adaptées (...)* ». ⁽¹⁾

■ **Les Points d'Accès au Droit (PAD) :** lieux d'accueil qui permet à toute personne de recueillir des informations sur ses droits, de disposer d'une aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit et de conseils juridiques gratuits par des professionnels du droit.

■ **Le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) :** Chargé de suivre les personnes placées sous main de justice (en milieu ouvert et fermé), la mission du SPIP est de favoriser la réinsertion des personnes. Il favorise l'accès aux dispositifs d'insertion sociale et professionnelle (logement, formation, emploi...)

■ **La Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ) :** Dans le cadre de mesures éducatives prises par l'autorité judiciaire, la PJJ a pour mission au-delà de la prévention de la récidive l'intégration des jeunes par l'accès à la formation, à la culture...

■ Les acteurs de la santé :

■ **L'Agence Régionale de Santé :** elle assure le pilotage régional du système de santé. Elle élabore et met en œuvre la politique de santé à l'échelle régionale.

■ **Permanence d'Accès aux Soins Santé (PASS) :** ces permanences garantissent aux personnes sans couverture médicale ou avec couverture partielle un accès inconditionnel au système de santé et un accompagnement.

■ **Les Centres Médico-Psychologiques (CMP) :** ils assurent des consultations médico-psychologiques et sociales pour toute personne, enfant et adulte, en souffrance psychique.

■ **Le service de Protection Maternelle et Infantile (PMI) :** le service assure la protection sanitaire de la mère et l'enfant. Des consultations et des actions de prévention médico sociale sont organisées.

■ **Les Maisons Départementales des Personnes Handicapées :** fonctionnant sous forme d'un guichet unique relatif aux démarches liées aux situations de handicap ; elles assurent l'accueil et l'accompagnement des personnes handicapées et de leurs proches.

(1) ARTICLE L.366-1 DU CODE DE LA CONSTRUCTION ET DE L'HABITATION

ANNEXE II

DIAPORAMA DE LA DDCS DU RHÔNE PRÔNANT LA « DISCONTINUITÉ DE L'HÉBERGEMENT »



Préfet du Rhône
Direction Départementale Déléguée de la
Cohésion Sociale

**Point d'étape
Renfort hivernal 2017-2018**

Réunion Préfecture du Rhône
31 janvier 2018

1

**La mise en œuvre du renfort hivernal
dans le Rhône**

Janvier : Une mise à l'abri renforcée

- ❑ **Objectif : Garantir la mise à l'abri des familles avérées à la rue**
 - ❑ Convergence des signalements des acteurs de la veille sociale vers la MVS ;
 - ❑ Discontinuité de la mise à l'abri pour garantir au plus grand nombre une prise en charge.

9

ANNEXE III

GLOSSAIRE DES ACRONYMES EMPLOYÉS

ADIL	Agence départementale d'information sur le logement
AHI	Accueil hébergement et insertion
ALT	Aide au logement temporaire
ALUR	Accès au logement et un urbanisme rénové (loi)
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (privé)
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social
APL	Aide personnelle au logement
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASLL	Accompagnement social lié au logement
AVDL	Accompagnement vers et dans le logement
BOP	Budget opérationnel de programme
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAES	Centre d'accueil et d'examen des situations
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
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
CCPA	Conseil consultatif des personnes accueillies
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGL	Confédération générale du logement
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CMP	Centre médico-psychologique
CMU	Couverture maladie universelle
COMDALO	Base de données nationale relative au Dalo
CPH	Centre provisoire d'hébergement
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
CRHH	Comité régional pour l'hébergement et l'habitat
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DALO	Droit au logement opposable
DDCS/DGCS	Direction générale/départementale de la cohésion sociale
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
DNA	Dispositif national d'asile
DREES	Direction de la recherche, de l'étude, de l'évaluation et des statistiques
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Île-de-France)
ELAN	Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi)
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale (EPT en Île-de-France)

CINQ CONDITIONS NÉCESSAIRES À LA MISE EN ŒUVRE DU « LOGEMENT D'ABORD »

ETHOS	Typologie européenne de l'exclusion liée au logement
FAP	Fondation Abbé Pierre
FAPIL	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FEANTSA	Fédération européenne des associations travaillant avec les personnes sans abri
FILOCOM	Fichier des logements par commune
FNAP	Fonds national des aides à la pierre
FSL	Fonds de solidarité logement
GLA/GLS	Garantie locative adaptée/garantie locative sociale
GUL	Garantie universelle des loyers
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRL	Indice de référence des loyers (basé sur l'inflation des prix à la consommation)
MNA/MIE	Mineur-es non accompagné-es/mineur-es isolé-es étrangers
MOLLE	Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi)
MOS	Maîtrise d'œuvre sociale
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRUH	Observatoire francilien des personnes hébergées ou à la rue
OLAP	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PAD	Point d'accès au droit
PASS	Permanence d'accueil aux soins de santé
PDAHI	Plan départemental de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLAI; PLS; PLUS	Catégories de financements du logement social, déterminant en retour des plafonds de ressources des locataires
PLH	Programme local de l'habitat
PMI	Protection maternelle et infantile
QPV	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
RSA	Revenu de solidarité active
RHVS	Résidences hôtelières à vocation sociale
SAMU	Service d'aide médicale d'urgence
SIAO	Service intégré de l'accueil et de l'orientation
SI-SIAO	Système d'information du SIAO (application informatique de gestion)
SNE	Système national d'enregistrement de la demande de logement social
SOLIHA	Solidaires pour l'habitat
SPIP	Service pénitentiaire d'insertion et de probation
UNAFO	Union nationale des associations gestionnaires des foyers
USH	Union sociale pour l'habitat (union professionnelle des bailleurs sociaux)
VISALE	Visa pour le logement et l'emploi (garantie de loyer sous condition de ressources)

LES MEMBRES DU HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

LA PRÉSIDENTE :

Marie-Arlette **CARLOTTI** - Ancienne ministre

LES MEMBRES :

Khalid **ALAOUI** - Ancien membre du CNLE, membre du Conseil national des personnes accueillies

Aline **ARCHIMBAUD** - Ancienne Sénatrice EELV

Michèle **ATTAR** - Directrice de la SA-HLM *Toit et Joie*

Jean-Michel **BELORGEY** - Ancien conseiller d'État

Annie **DAVID** - Ancienne sénatrice communiste de l'Isère

Gilles **DESRUMAUX** - Délégué général de l'UNAF0

André **GACHET** - Administrateur de la FAPIL

Christine **LACONDE** - Directrice du Samusocial

Christian **NICOL** - Président délégué de SOLIHA

Gilles **PIERRE** - Président de la Fédération des acteurs de la solidarité de Bourgogne-Franche-Comté

Michel **POUZOL** - Ancien député socialiste de l'Essonne

Arnaud **RICHARD** - Ancien député UDI des Yvelines

Christophe **ROBERT** - Délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Martine **ROURE** - Présidente de l'association LAHSO

Evelyne **YONNET** - Ancienne sénatrice socialiste de Seine-Saint-Denis

Yasmina **YOUNES** - Représentante du Conseil national des personnes accueillies