



FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement

en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24





FONDATION
Abbé Pierre

L'état du mal-logement en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24







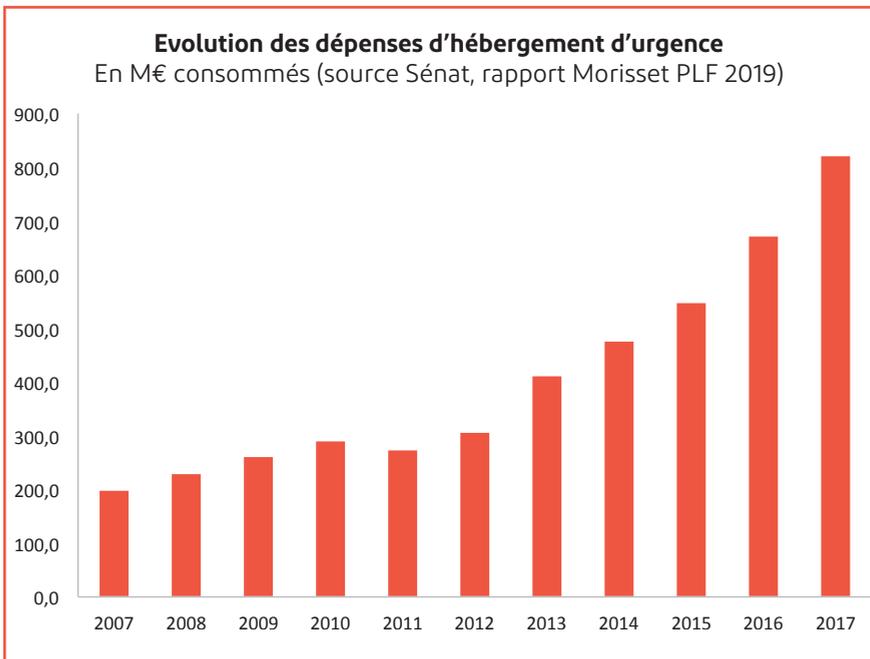
**Face au mal-logement
et à l'injustice,
il faut changer
de politique**

CHAPITRE 2

**Communication ou révolution ?
Le Logement d'abord à l'épreuve
du terrain**

Le 31 janvier 2017, à l'occasion de la présentation du rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, le candidat Emmanuel Macron annonçait les grandes lignes de son programme consacré au logement des personnes défavorisées. **Sa réponse aux propositions formulées par la Fondation suivait une ligne directrice : le Logement d'abord.**

Face à l'augmentation du nombre de sans-domicile, le candidat ne s'est pas engagé sur un objectif aussi précis que notre plan « Sans-domicile : objectif zéro » en 5 à 10 ans selon les territoires¹, présenté à tous les candidats à la présidentielle. Mais il avait affirmé son souhait d'en finir avec le recours grandissant aux solutions précaires d'hébergement pour les personnes sans domicile et de favoriser l'accès direct au logement pérenne de droit commun.



Dans ce but, Emmanuel Macron proposait des attributions Hlm plus transparentes et mieux ciblées vers les plus précaires *via* le système de la cotation de la demande, la production de 40 000 logements très sociaux PLAI par an, la création durant le quinquennat de 40 000 places d'intermédiation locative (IML) et 10 000 en pension de famille...

¹ Le plan est résumé ici : http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/sdf_objectif_zero_-_un_plan_pour_en_finir_avec_la_vie_a_la_rue.pdf.

D'UN PLAN NATIONAL À UNE MISE EN ŒUVRE LOCALE ACCÉLÉRÉE

Après une concertation de quelques mois confiée à la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), le 11 septembre, à Toulouse, le président de la République dévoilait son « **Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, 2018-2022** » : 5 priorités et 16 axes qui balayaient la plupart des sujets liés de près ou de loin au sans-abrisme et reprenant la plupart des mots d'ordre et analyses du secteur : accès direct au logement, accès aux droits, « aller-vers », prévention des ruptures, accompagnement adapté et modulable, maintien dans le logement, logements abordables...

Ce relatif consensus n'est pas surprenant. Il faut dire que le thème du Logement d'abord ne date pas d'hier. Depuis le succès du programme *Pathways Housing First* du psychologue Sam Tsemberis à New York dans les années 1990, l'accès direct des grands précaires sans abri au logement stable n'a cessé d'inspirer, en particulier en Europe depuis le début du siècle. C'est ainsi que la Finlande est parvenue à diviser par cinq le nombre des personnes sans domicile en vingt ans et fait aujourd'hui office de vitrine internationale du Logement d'abord.

La démarche est fondée sur la critique du fonctionnement du système « en escalier » qui conduit les personnes sans domicile à passer de l'hébergement d'urgence à l'hébergement d'insertion, puis par diverses formules d'habitat transitoire et de logement d'insertion, avant d'accéder à un logement ordinaire, particulièrement coûteux et pénalisant pour les personnes. En favorisant l'accès direct au logement, la politique du Logement d'abord est censée modifier en profondeur cette pratique. **Un certain nombre de principes font désormais consensus** en Europe² et dans le monde :

- le logement, stable et pérenne, comme droit fondamental, sans condition ni préalable, au lieu d'être la récompense à l'aboutissement d'un parcours probatoire au sein duquel le demandeur devrait faire la preuve de sa « capacité à habiter » et de sa volonté de s'insérer,
- le libre choix des services par l'utilisateur qui détermine ses besoins et les façons d'y répondre,
- la dissociation du logement et de l'accompagnement (pas de conditions réciproques),
- des services orientés vers le « rétablissement », la réduction des risques et le bien-être général de la personne,
- un engagement librement consenti, actif et sans coercition,
- un accompagnement souple et personnalisé, la personne restant au centre de toute décision ayant un impact sur sa vie,

² Nicholas Pleace, *Guide sur le Logement d'abord en Europe*, 2016.

- un accompagnement aussi longtemps que de besoin, à l'intensité modulable, qui n'est pas attaché au lieu, et qui s'arrête lorsque la personne n'en a plus besoin.

En France, le Logement d'abord a aussi une histoire. En 2009, le secrétaire d'État au Logement Benoist Apparu tente d'en faire la pierre angulaire d'une refondation du système de l'hébergement et du logement, suite à l'occupation du canal Saint-Martin par l'association des Enfants de Don Quichotte. Le résultat fut très limité, mais les appels à projets de la DIHAL de 2013 à 2015 ont tout de même donné lieu à une cinquantaine de projets innovants, de même que le programme « 10 000 logements accompagnés » du secteur Hlm lancé en 2014. Expérience emblématique, le programme Un chez soi d'abord, mené par la DIHAL depuis 2011 dans quatre agglomérations, est parvenu à ramener vers le logement des centaines de grands précaires, avec une méthodologie scientifique démontrant son intérêt pour le rétablissement des personnes et même pour les finances publiques.

L'enjeu du Plan quinquennal n'est donc pas tant la reconnaissance d'une philosophie d'approche que sa mise en œuvre concrète dans les arbitrages de l'État, sur les territoires et dans les pratiques professionnelles, au-delà de l'expérimentation. Dans cet objectif, Jacques Mézard, second ministre de la Cohésion des territoires du quinquennat, a lancé en novembre 2017 un « appel à manifestation d'intérêt » (AMI) auprès des collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la « mise en œuvre accélérée » du Logement d'abord. Le 30 mars 2018, à Montpellier, il a dévoilé les 24 territoires sélectionnés (23 suite au retrait de Tours Métropole), couvrant 20 % de la population française. On y retrouve la plupart des grandes métropoles (Lille, Grenoble, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Nice, Strasbourg, Lyon, Metz, Mulhouse..., à l'exception notable de Paris et de Marseille), et des départements comme la Seine-Saint-Denis, la Sarthe, le Pas-de-Calais ou Mayotte.

DE L'INSPIRATION AUX ÉCUEILS

Pour mettre en œuvre le Logement d'abord et réduire significativement le sans-abrisme, la France peut largement **s'inspirer des expériences étrangères**, notamment finlandaises. Elle peut aussi y **scruter les écueils à éviter**. Le troisième « Regard européen sur le mal-logement », rédigé par la Fondation Abbé Pierre et la Feantsa en 2018³, en liste quatre : une politique « allégée », consistant à revoir à la baisse les engagements, les moyens, la continuité de l'action ou la responsabilisation des acteurs, comme en Angleterre ; une politique « de papier », consistant à adopter un plan sans déclinaison concrète, comme au Portugal ou

³ FAP-FEANTSA, « Objectif zéro sans-domicile en Europe : comment y arriver ? », *Troisième regard sur le mal-logement en Europe*, 2018.

en Espagne ; la « criminalisation parallèle » des personnes sans abri, comme aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni ; la politique « en silo », qui prévoit des actions en faveur du logement pendant que d'autres alimentent la précarité, comme en Irlande. Nous verrons que ces quatre écueils guettent, à divers degrés, la politique française de promotion du Logement d'abord.

Toute la difficulté de la mise en œuvre de cette politique aux ambitions tout à fait positives, c'est qu'elle s'inscrit dans **un contexte social et politique plutôt défavorable**. À côté du second plan de prévention des expulsions locatives, des instructions pour relancer l'IML, la résorption des bidonvilles ou encore les attributions Hlm aux ménages prioritaires, d'autres décisions politiques plus structurelles ont passablement brouillé le message et braqué les partenaires du Logement d'abord. On pense en particulier aux coupes massives dans les APL, à la ponction budgétaire inédite sur les organismes Hlm ou encore à la baisse de la tarification des CHRS et à la réduction des emplois aidés. Tout cela dans un contexte de chômage de masse et d'aggravation de la pauvreté depuis la crise de 2008.

Le plan gouvernemental est passé au crible dans notre précédent rapport annuel sur l'état du mal-logement 2018. L'analyse proposée dans ce chapitre portera donc plutôt sur **l'articulation entre les choix politiques nationaux et leur mise en œuvre locale**. Les 24 projets de candidature des territoires retenus dans le cadre de l'AMI donnent un aperçu très riche de la progression des collectivités et des professionnels dans leur réflexion, tout comme les remontées de terrain qui nous viennent de territoires n'ayant pas candidaté ou n'ayant pas été retenus.

L'analyse ici ne sera pas exhaustive, mais plutôt un tableau impressionniste dessinant des tendances notables et la circulation de bonnes pratiques, mais également des difficultés et la persistance d'habitudes incohérentes et inquiétantes. Il est trop tôt pour formuler un avis définitif et global sur un processus qui démarre lentement et de manière inégale. Seul un recul de deux ou trois ans permettra de se faire une opinion plus arrêtée. Nous pouvons toutefois, dès maintenant, nous attacher aux signaux faibles qui montrent une vraie volonté ou au contraire une mauvaise compréhension et une ambition limitée, et aux initiatives positives qui peuvent inspirer d'autres acteurs. Certaines de ces pratiques ont émergé avant le plan Logement d'abord, rappelant que cette philosophie n'est pas nouvelle pour tout le monde et qu'elle peut s'appuyer sur de nombreux précurseurs. D'autres sont encore au stade de projets, et ne peuvent donner lieu à un bilan, mais sont tout de même à mettre en avant, ne serait-ce que pour encourager leur réalisation.

Le foisonnement d'actions permet d'esquisser certaines réponses aux questions posées par le Plan quinquennal. Le Logement d'abord tel qu'il se met en place aujourd'hui constitue-t-il vraiment un changement de modèle ou ne sera-t-il finalement qu'une tentative de plus de redonner de la cohérence au champ de l'hébergement et de l'accès au logement qui s'est profondément complexifié depuis une vingtaine d'années ? Le Logement d'abord apporte-t-il une réponse, ou un début de réponse, structurelle, à un système de l'aide aux sans-domicile au

bord de l'épuisement ? Représente-t-il une nouvelle étape dans la politique sociale du logement et dans la politique du logement des personnes défavorisées lancée au début des années 1990 ? Et si changement il y a, à quoi pourra-t-on le mesurer ?

Dans ce chapitre, nous passerons tout d'abord en revue les conditions de mise en œuvre des plans locaux de « mise en œuvre accélérée » du Logement d'abord, en termes de gouvernance, de portage et d'ambitions politiques, mais aussi en matière d'outils de suivi. Nous examinerons ensuite certains déterminants du Logement d'abord : l'attribution de logements sociaux aux personnes sans domicile, la production de logements à bas loyer, l'accompagnement au logement pour les plus exclus, la prévention des ruptures menant à la perte de logement. Enfin, nous scruterons la dynamique propre des « nouvelles approches », en ce qu'elles remettent en cause – ou pas – les habitudes de travail ainsi que les représentations, voire les préjugés, sur lesquelles elles reposent.

Des objectifs souvent trop modestes

UNE AMBITION LIMITÉE

Si les plans locaux de mise en œuvre du Logement d'abord détaillent longuement les moyens déployés et prévus pour aider les personnes sans domicile, rares sont ceux qui s'engagent sur des objectifs de résultat à atteindre, qui permettraient de juger de la réussite ou non à moyen terme. **Certains territoires ont pourtant pris le risque de s'engager sur des objectifs chiffrés**, certes plus ou moins précis, difficiles à suivre dans le temps de manière fiable et parfois plus modestes que la philosophie du Logement d'abord (comme résorber le sans-abrisme mais pas l'absence de logement personnel).

La métropole de Lyon prévoit de réduire par deux le nombre de personnes sans domicile en cinq ans. Amiens promet une extinction du sans-abrisme en deux ans et une division par deux du nombre de sans-domicile (y compris les personnes hébergées) en cinq ans. Le Puy-de-Dôme et Clermont-Ferrand annoncent parvenir en cinq ans à ce que plus personne ne vive « à la rue de manière pérenne », sans préciser les situations répondant à cette définition ni les étapes pour y parvenir (les maraudes ne recensent qu'une à trois personnes à la rue qui refuseraient les hébergements proposés). La métropole de Strasbourg, quant à elle, fonde ses objectifs de production et d'attributions de manière à faire accéder au logement toutes les personnes sans domicile en situation régulière en cinq ans, soit 1 625 personnes par an. Ces territoires, qui visent un résultat chiffré de réduction du sans-abrisme à une échéance précise, ne sont cependant pas capables de donner aujourd'hui un chiffre précis du nombre de sans-domicile, comme point de départ et de comparaison.

Le tableau de bord national constitué de 28 indicateurs suivis par l'État chaque mois, représente une avancée. Il liste un certain nombre de

données liées à la fluidité du système d'hébergement (sorties d'hébergement vers du logement social, de l'IML, une résidence sociale, relogement des réfugiés...) et à la production (PLAI, IML, PLAI adaptés...). Il souffre, toutefois, de plusieurs défauts qui affaiblissent son rôle pour orienter les politiques. Tout d'abord, ces indicateurs ne sont pas rendus publics et sont distillés au compte-gouttes lors de réunions diverses. Il n'existe pas de tableau de bord accessible à tous. Ensuite, ces indicateurs ne sont pas suivis régulièrement et localement, du moins dans la version communiquée, empêchant ainsi une vigilance citoyenne sur chaque territoire. Enfin, la méthodologie n'est pas assez connue, si bien que les confusions sont nombreuses parmi ceux qui les utilisent. Cet exercice de transparence devrait pourtant constituer un outil destiné aux pouvoirs publics locaux pour savoir quoi regarder, uniformiser leurs données et les partager publiquement.

Par ailleurs, d'autres indicateurs seraient tout aussi intéressants. Par exemple, les attributions de logement social à des personnes sans abri, et pas simplement à des personnes hébergées (dans une logique restreinte à la « fluidité » du système), ou le taux d'orientation des SIAO vers du logement pérenne, ou encore le nombre de personnes sans abri et sans domicile.

DES OUTILS D'OBSERVATION ET D'ÉVALUATION INSUFFISANTS

À l'échelle nationale, les outils de dénombrement sont en jachère. Le baromètre du 115, publié régulièrement par la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS), permettrait de suivre, dans certains départements, l'évolution des demandes non-pourvues par le 115 et les caractéristiques des demandeurs. Hélas, depuis le déploiement progressif du logiciel SI-SIAO, l'État dispose du monopole des chiffres et, en raison de leur collecte incomplète, n'en diffuse plus aucun. Le chantier pourrait avancer en 2019 avec le déploiement d'un logiciel unique SI-SIAO⁴ pour les volets « urgence » et « insertion », de manière à disposer de données homogènes (notamment à partir des mêmes définitions de ce qu'est une demande, une demande non-pourvue, etc.).

L'Insee de son côté a annoncé qu'il ne prévoyait aucune nouvelle étude sur les personnes sans domicile dans les années à venir. Il faut se contenter des excellentes mais désormais très datées enquêtes de 2001 et 2012. Or, la situation du sans-abrisme a été bouleversée au cours des dernières années, si bien que les chiffres de 2012, portant sur 143 000 sans-domicile, sont aujourd'hui dépassés.

En revanche, au niveau local, **de plus en plus de territoires commencent à mener des « Nuits de la solidarité »** pour comptabiliser, à intervalles

⁴ *Les fonctions du logiciel sont de gérer les demandes (centralisation, orientation, mises à jour, enregistrement des décisions...), le recensement des places disponibles en temps réel, l'édition d'indicateurs de suivi, l'alimentation de la base de données de l'observation sociale pour améliorer la connaissance des publics et de leur parcours. Guide de formation des utilisateurs, Application SIAO, version 5.11, DGCS, octobre 2017.*

réguliers, le nombre de personnes dormant dehors, comme ce fut le cas déjà à Paris et à Metz au début de l'année 2018, et comme le prévoient Toulouse, Montpellier, Strasbourg, Nantes ou Grenoble (voir ci-dessous). Ces enquêtes quantitatives ne se limitent pas aux personnes hébergées ou qui contactent le 115, et présentent donc l'avantage de mieux prendre en compte le « non-recours » aux droits et aux aides. En effet, la dernière enquête de la FAS et de la fédération des Samu sociaux, en mars 2017, avait montré que sur 1 300 personnes rencontrées par les 90 maraudes de 42 départements, les deux tiers n'avaient pas appelé le 115 pour demander à être hébergées. Ce que la Nuit de la solidarité parisienne a confirmé : 64 % des personnes rencontrées n'appelaient « jamais » le 115.

Ce type de dénombrement est très utile pour prendre et suivre l'engagement de réduire le nombre de sans-abri et de sans-domicile, pour sensibiliser l'opinion, recruter des bénévoles, en les reconduisant régulièrement, idéalement tous les ans. Mieux, il serait plus fidèle à la réalité de les mener deux fois par an, à différentes saisons. Durant le plan hivernal, des efforts spécifiques de mise à l'abri sont en œuvre, c'est pourquoi la métropole de Bruxelles opère ces comptages en novembre et en mars.

Le dénombrement parisien de 3 000 personnes sans abri a permis de trancher les polémiques stériles avec le gouvernement sur le nombre de sans-abri. Il a aussi permis d'identifier deux fois plus de personnes en difficulté que l'enquête flash du 115 de l'année précédente en février 2017. Avec l'annonce récente de la Ville de Paris d'ouvrir ses mairies pour l'hiver, la réponse prend la forme d'un hébergement précaire, très éloigné de l'objectif du Logement d'abord, mais on peut retenir que c'est bien le chiffre issu de la Nuit de la solidarité qui a poussé quelques mois plus tard à cette décision, fût-elle insuffisante.



Nuit de la solidarité à Grenoble : une démarche bien avancée et des interrogations

La mise en œuvre d'une opération de dénombrement à Grenoble, prévue pour le 30 janvier 2019, avant une restitution en mars, offre un aperçu des enjeux et débats occasionnés par ce type de démarche. L'opération n'était pas prévue dans le dossier de candidature à l'AMI mais s'est imposée par la suite, pour connaître précisément le nombre et les caractéristiques des personnes sans abri à Grenoble.

La Nuit de la solidarité grenobloise a réussi à associer toutes les parties prenantes à son élaboration au sein d'un comité de pilotage. La Métro assure la maîtrise d'ouvrage et l'association Un Toit pour tous la maîtrise d'œuvre. Tout le territoire de la métropole ne pourra pas être couvert, mais les quelque 500 bénévoles attendus se répartiront, après une brève formation, dans la plupart des quartiers de la ville-centre et de sa périphérie, à partir

d'une cartographie du sans-abrisme réalisée au préalable par les acteurs de la veille sociale et des universitaires, sous la houlette d'un conseil scientifique associant notamment l'Institut d'Urbanisme et de Géographie Alpine, l'Observatoire du non-recours, l'Institut d'études politiques. La Nuit de la solidarité est pensée comme l'occasion de mobiliser la société civile, à commencer par les professionnels et bénévoles de la veille sociale, mais aussi des étudiants.

Le périmètre des personnes visées a donné lieu à de longs débats. Au final, il s'agira des sans-domicile au sens de l'Insee (incluant sans-abri et personnes dormant dans leurs voitures, dans un parking, dans les urgences hospitalières, dans des cabanes ou en hébergement d'urgence), hors hébergement d'insertion de type CHRS ou CADA. Grenoble y ajoute les occupants de squats et de bidonvilles. Certains membres du comité de pilotage souhaitaient ajouter les personnes hébergées chez des tiers, habituellement considérées non pas comme des sans-domicile mais sans logement personnel. Cette catégorie n'a finalement pas été retenue au motif que leur situation semble moins dramatique à court terme et surtout très disparate, difficile à définir et à repérer lors d'une nuit.

Les choix déterminent l'ampleur du résultat du comptage, avec des craintes symétriques : un spectre trop large pourrait noyer le problème dans une problématique de « mal-logement » trop vaste ; un spectre trop serré pourrait aboutir à un chiffre si faible qu'il minimiserait la gravité du problème (on songe à la Nuit de la solidarité à Metz, qui a débouché sur le chiffre de 41 personnes sans-abri rencontrées).

Face à ces inquiétudes, le travail du comité de pilotage a été de chercher à forger un consensus le plus large possible sur la méthodologie et le sens à donner aux chiffres qui seront communiqués à l'issue de l'enquête. Il s'agit d'éviter la circulation de chiffres contradictoires selon les sources, qui brouillent le message d'interpellation, tout en assurant la complémentarité des différents points d'observation (chiffres du SIAO, de la domiciliation, des accueils de jour, des hébergés chez des tiers identifiés...).

Le questionnaire doit permettre d'interroger sur les caractéristiques des personnes, leur parcours, leur situation, leurs démarches. Il doit être complété par des enquêtes qualitatives plus approfondies, portant sur les trajectoires des personnes et les freins à l'accès au logement, à partir d'un suivi de cohorte de personnes sans-domicile envisagé par des chercheurs grenoblois, notamment le sociologue Julien Lévy, à la demande de la métropole⁵.

⁵ À Marseille, le « Lab Zéro », programme de la préfecture de région qui vise le « zéro SDF », prévoit également avec la Fondation Abbé Pierre une étude qualitative menée par un anthropologue afin de suivre chaque mois la situation résidentielle des 200 personnes engagées dans l'expérimentation du « Lab Zéro ».

Ces opérations de dénombrement doivent en effet être complétées d'enquêtes plus qualitatives (un recensement d'une nuit ne permet pas de poser plus d'une quinzaine de questions, dans des conditions de passation du questionnaire peu confortables). Disposer d'une connaissance fine et opérationnelle des personnes sans abri et dépourvues de logement est indispensable pour orienter et calibrer l'action publique, alors que le plus souvent ce sont les attentes des opérateurs et les moyens disponibles qui contribuent à forger les programmes d'action.



Une enquête qualitative en projet à Lyon

A Lyon et Villeurbanne, une enquête prend forme, à l'initiative d'un groupe de travail réunissant la Fondation Abbé Pierre et des acteurs de terrains (des salariés du Samu social de Lyon, de l'accueil de jour Péniche Accueil, du CCAS de Villeurbanne, de la Maison de la Veille Sociale, de l'Alpil), rejoints par la MRIE, la FAS, le Collectif SOIF et l'Odenore. L'objectif est de qualifier les situations des personnes sans abri, le non-recours aux droits, et d'entendre leurs besoins.

Ces réflexions s'inscrivent dans la poursuite de travaux engagés sous forme d'une recherche-action intitulée « Sortir de la rue », qui avait été initiée par l'agence régionale FAP en 2017, avec une trentaine d'acteurs locaux et des personnes concernées par la rue. Cette recherche-action visait à imaginer des réponses nouvelles dans un contexte de saturation du système d'accès à l'hébergement et au logement.

Ce travail cherche à dépasser les batailles de chiffres locales, à qualifier les besoins des personnes de manière déconnectée de l'offre existante, à mesurer le non recours. Il compte s'appuyer sur un repérage quartier par quartier, à Lyon et Villeurbanne, des lieux de vie des personnes sans domicile. Un travail d'enquête sera ensuite coordonné par la MRIE, sous la responsabilité de binômes qui seront spécialement formés à la passation de questionnaires (professionnels, bénévoles, étudiants en formation initiale de travail social, personnes à la rue ou l'ayant connue...), sur plusieurs jours et une nuit. La DIHAL soutient le projet en soulignant sa dimension qualitative, mais des discussions sont en cours avec la Métropole de Lyon pour boucler son financement.

Une réunion de présentation à un groupe d'acteurs en lien quotidien avec les personnes sans domicile s'est tenue en décembre 2018 pour étudier les moyens de toucher le plus grand nombre possible de personnes, notamment des jeunes qui ne présentent pas les stigmates de la vie à la rue, des occupants de squats qui ne souhaitent pas ouvrir leurs portes, des personnes en dehors de toute démarche sociale, et les personnes qui, faute de lien de confiance, ne répondront pas.

Le dénombrement et l'analyse des besoins, y compris des besoins non exprimés, sont indispensables face aux tentatives récurrentes de minimiser le nombre de personnes sans domicile. Ces tentations hélas sont fréquentes, si l'on songe au nombre de territoires où l'État s'échine à restreindre artificiellement ce nombre, en inventant à certains endroits la catégorie étonnante des sans-domicile « avérés ». « 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. 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, centres d'hébergement ou réalisant des maraudes dénoncent cette approche constituée de préjugés et de stigmatisation », regrette le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) au terme de son investigation dans le Rhône⁶. Même situation dans le Val-d'Oise, où le SIAO ne comptabilise que les personnes qui ont appelé le 115 dans la journée et ont réitéré leur appel en début de soirée avant d'être identifiées en fin de soirée comme effectivement à la rue sans solution par les maraudes...

Une mise en place laborieuse, une gouvernance incertaine

DES DÉBUTS HÉSITANTS

La mise en œuvre « accélérée » du Logement d'abord se déploie en réalité assez lentement. Après l'annonce puis la présentation du plan gouvernemental, les collectivités volontaires ont dû rédiger un dossier de candidature en réponse à l'appel à manifestation (AMI) de l'Etat. Après la phase des collectivités, celles-ci ont précisé et négocié avec l'Etat un plan d'actions plus précis qui commence seulement à se déployer sur le terrain, d'autant que tous les recrutements de coordinateurs ou animateurs du plan localement n'ont pas encore eu lieu. Au 30 novembre 2018, 16 conventions de financements entre les collectivités et l'État avaient été signées et autant de coordinateurs embauchés. Dans la plupart des territoires, un comité de pilotage a été créé et s'est déjà réuni.

À cette heure, les territoires qui ont réellement démarré des actions concrètes sont ceux qui étaient déjà engagés à un titre ou à un autre dans des démarches de type Logement d'abord avant le Plan quinquennal, soit dans le cadre du programme Un chez soi d'abord, soit dans le cadre des appels à projet de la DIHAL de 2012 ou encore en lien avec des initiatives associatives particulières sur ce sujet. A Grenoble, par exemple, si le démarrage opérationnel est effectif en 2018, le programme d'action se déploiera essentiellement en 2019 comme le montre la répartition des « crédits supports » de la DIHAL (53 000 euros en 2018 puis 262 000 euros en 2019).

⁶ HCLPD, Cinq conditions nécessaires pour la mise en œuvre du « Logement d'abord », novembre 2018.

A Lyon, la démarche a au contraire réellement dû être accélérée, mais pour des raisons uniquement financières, en décalage avec le programme de travail que s'était fixé la collectivité. En raison du Pacte financier avec l'Etat, plafonnant les dépenses de fonctionnement de la Métropole, les sommes reçues de l'AMI ont dû être placées sur le BOP 177, l'obligeant à les dépenser avant la fin de l'année sous peine de voir ces fonds perdus. Cette précipitation n'a pas permis la concertation annoncée et les associations ont été pressées de remplir des formulaires Cerfa en quelques jours, voire quelques heures. A Grenoble, la somme a pu être placée sur un budget annexe.

UN PORTAGE POLITIQUE LOCAL SOUVENT TROP FAIBLE

L'application locale relativement laborieuse et discrète du plan, au-delà des délais administratifs habituels, tient aussi à un manque d'implication des maires et présidents d'EPCI ou de départements eux-mêmes. Il est très rare que le principal dirigeant politique du territoire s'implique personnellement dans ce chantier et assume publiquement et régulièrement des engagements forts et précis. La tâche est souvent déléguée à un adjoint et, au quotidien, à un chargé de mission technique.

De nombreux plans sont également perturbés par des dissensions politiques locales, ou du moins par des implications très inégales entre partenaires qui devraient agir de concert. À Grenoble, le département de l'Isère a refusé de s'associer à la démarche de la métropole, alors qu'il gère le FSL, outil pourtant déterminant en la matière. En région parisienne, seul le département de la Seine-Saint-Denis s'est lancé, sans la Métropole du Grand Paris ni les établissements publics territoriaux, alors que le sans-abrisme, les politiques du logement et les marchés de l'immobilier sont profondément interdépendants dans cette agglomération. À Mulhouse, les tensions perdurent entre la métropole et la ville-centre, qui porte le plan, tandis que le département reste plutôt en retrait. Il arrive aussi que des dissensions surviennent au sein d'une même collectivité, entre ses différents services, pour déterminer de qui relève le Logement d'abord, entre la direction du logement et celle de la solidarité mettant en concurrence discours et appels à projet, au grand désarroi des opérateurs qui ne savent plus à quel saint se vouer.

À l'inverse, certains territoires sont largement mobilisés, sans divisions particulières entre collectivités, comme Lyon, Toulouse ou Montpellier. Dans le Puy-de-Dôme, le conseil départemental s'est associé à la principale ville, Clermont Métropole, pour présenter un dossier commun, afin d'éviter que les territoires sous son influence autour de la métropole n'échappent au plan.

Les grandes métropoles dynamiques, comme Lille, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux ou Nantes, qui concentrent un nombre de compétences croissantes depuis plusieurs années, semblent les mieux placées pour piloter efficacement les plans Logement d'abord. La métropole de Lyon, par exemple, a récupéré l'ensemble des compétences de solidarité du département et maîtrise désormais les questions

de logement, d'urbanisme, d'exclusion (FSL...), de handicap, du vieillissement..., lui permettant d'apporter des réponses les plus cohérentes possibles. C'est le cas également de Strasbourg qui, pour des raisons historiques propres, gère les compétences sociales depuis 35 ans pour le compte du département. Dans la Sarthe, département à dominante rurale, le Conseil départemental gère le FSL et les aides à la pierre depuis de nombreuses années et se place en pilote du Logement d'abord en lien avec les intercommunalités.

A l'inverse, les métropoles connues pour leur difficulté historique à fonctionner ou plus récentes, en particulier celles de Paris et Marseille, ne sont pas engagées dans la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. Sur les territoires qui ne font pas partie de l'AMI, mais qui comme tout le territoire national sont tout de même concernés par le plan gouvernemental, le changement de politique est souvent difficile à distinguer. En PACA, par exemple, la préfecture de région conseille aux collectivités lors du CRHH de piocher quatre ou cinq actions du plan quinquennal, sans insister sur sa dimension globale.

La gouvernance opérationnelle prend des formes diverses mais **s'articule souvent autour d'un comité de pilotage politique et d'un comité technique plus restreint**, appuyée parfois sur des contributions extérieures pour l'évaluation ou le portage du plan. Dans le Puy-de-Dôme, la gouvernance s'inscrit dans le PDALHPD. À Grenoble, c'est plutôt le rôle de la Conférence intercommunale du logement (CIL) qui a été clairement affirmé pour piloter la politique locale du Logement d'abord. Les décisions sont préparées par un Groupe technique institutionnel associant les services de l'État (DDCS, DDT), le Conseil départemental, la métropole et les têtes de réseaux (Hlm et associations). Il se réunit normalement toutes les six semaines. Cette instance de pilotage est surplombée par une instance de coordination politique et institutionnelle (DGS de la métropole et préfet) qui procède aux arbitrages. Parallèlement, un Groupe technique du Logement d'abord réunit les services de la Métro, de l'État et du conseil départemental, les partenaires (SIAO, etc.) et les acteurs opérationnels (bailleurs sociaux, associations) qui sont associés à la mise en œuvre du programme d'action. Ce Groupe technique qui se réunit tous les deux mois met en place et pilote des groupes de travail sur les différentes dimensions de ce programme. Une mission a été confiée à l'Ansa-Action Tank⁷ pour apporter un appui méthodologique dans la construction et la mise en œuvre du programme, notamment pour la gouvernance du projet et sur un certain nombre d'actions (plateforme d'accompagnement, transformation des résidences sociales, formation aux changements de pratiques en lien avec la FAS). On retrouve dans la Sarthe la volonté de se faire accompagner par un acteur extérieur (l'Ansa-Action Tank là aussi), pour l'évaluation du programme, prévue à la fin de la deuxième année.

⁷ L'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa) et l'Action Tank Entreprise. Ces deux organismes ont publié le rapport « Le Logement d'abord : et après ? » en mars 2017.

Les partenaires associatifs sont diversement associés à la gouvernance. La mise en œuvre accélérée du plan n'a pas empêché dans bien des endroits un travail partenarial rapide mais fructueux entre les autorités locales et le monde associatif, du moins là où les relations de travail existent et sont bonnes.

La participation des personnes accueillies ou sans domicile est souvent un point faible de la gouvernance des plans. Certaines expérimentations sont tout de même à saluer. À Strasbourg, des « focus groups » avec les personnes accueillies ont été organisés pour mieux comprendre les besoins d'habitat et d'accompagnement des personnes sans domicile, et cerner la complexité des parcours, les blocages et les attentes. À Limoges, une évaluation qualitative des principales actions menées est prévue en y associant un « groupe focus » de personnes accompagnées. À Grenoble, la pair-aidance intervient dans la mise en œuvre du plan, notamment autour du projet emblématique Totem, reconnu pour son savoir-faire dans l'implication des personnes accompagnées. À Mulhouse, les travaux des partenaires ont débuté en juin 2018 par une soirée de « théâtre législatif », de type théâtre-forum avec des personnes accompagnées, organisé par la Ville, l'association APPUIS et l'institut de formation ISSM, qui a donné lieu à des propositions reprises dans le programme d'actions municipal⁸.

DES FINANCEMENTS MODIQUES

L'AMI repose sur un co-financement de l'État et du territoire. Or, **la mise en œuvre plutôt lente et timide du Logement d'abord reste liée à des problèmes de financement que l'on retrouve partout.** De manière générale, les financements de l'État supplémentaires sont très modestes. Les crédits « supports » (ingénierie, observation sociale, suivi, évaluation, communication...) et les crédits « mesures » pour l'IML et les pensions de famille s'élèvent à environ 15 millions d'euros sur 2 ans en tout pour les 23 territoires (7 millions de crédits mesures et 8 millions de crédits support), en plus d'un accès facilité aux crédits de droit commun et de 8 millions supplémentaires provenant de l'Anah, sans garantie sur la pérennité dans le temps de ces crédits. Les territoires les mieux dotés, Lyon et Strasbourg, toucheront environ 700 000 euros chacun. Pour les autres, l'aide supplémentaire se résume à quelques dizaines voire centaines de milliers d'euros au mieux, de manière à créer un ou deux postes d'animation du dispositif et à renforcer les aides au développement de l'IML ou des PLAI adaptés, sans apporter des réponses à la hauteur des besoins. A noter que la ligne budgétaire « Logement d'abord » d'appui aux territoires de mise en œuvre accélérée, dans le programme 177 de la loi de Finances pour 2019, ne mentionne qu'une somme de quatre millions d'euros.

⁸ *Manuella Ngnafeu et al.*, « Quand le théâtre législatif redonne du sens politique au travail social. Une rencontre inédite entre personnes accompagnées, formateurs, artistes et professionnels en travail social », *Forum 2017/1 (N° 150)*.

Les collectivités sont pour leur part soumises à des contraintes financières drastiques. Le pacte financier État-collectivités, annoncé par le président de la République en 2017, pousse les grandes collectivités à réaliser 13 milliards d'économie sur leurs dépenses de fonctionnement d'ici 2022, en contrepartie de la stabilité des dotations. Il a donné lieu à des conventions financières signées avec l'Etat qui limitent l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an. Concrètement, ces contrats empêchent de nombreux territoires d'embaucher directement ne serait-ce qu'un salarié pour coordonner le plan Logement d'abord. Certains ont donc confié à l'État local le soin de le faire à leur place, comme à Montpellier.

Des financements insuffisants favorisent la compétition plutôt que le partenariat, par exemple, quand des collectivités passent par un appel à projets pour mobiliser les associations sur l'accompagnement des personnes, au risque d'entériner la concurrence entre associations. Face aux candidatures, le choix de l'allocation des fonds peut s'avérer délicat : faut-il soutenir au mieux quelques projets pour leur donner toutes les chances de faire leurs preuves, faut-il soutenir prioritairement les plus gros opérateurs déjà consolidés en présumant leur capacité à produire un changement d'échelle, ou alors procéder à un « saupoudrage » et sélectionner le moins possible afin d'appuyer la mutation en finançant le plus de projets possibles et faire émerger ainsi de nouveaux acteurs ?



A la recherche de fonds européens (Lyon)

La métropole du Grand Lyon, inquiète face aux coupes budgétaires sur le logement social, est partie à la recherche de fonds européens pour soutenir la production de logements très sociaux. Elle a conclu un accord pour une expérimentation portant sur plusieurs dizaines de millions d'euros de prêts de haut de bilan de la part de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Banque du développement social en Europe (CEB), à rembourser à partir de 2050.

Les premiers pas de la réforme des attributions : un gisement encore trop peu exploité

Taux de succès et répartition des demandeurs et attributaires selon le type de logement antérieur

	Taux de succès des attributions selon le type de logement antérieur	Part des demandeurs	Part des attributions
Sans-abri	16 %	2 %	1 %
Logement précaire	24 %	5 %	6 %
Logé gratuitement	32 %	17 %	23 %
En hébergement	25 %	5 %	6 %
Propriétaire occupant	26 %	4 %	4 %
Locataire privé	21 %	33 %	31 %
Locataire Hlm	20 %	33 %	29 %

SNE - Demandes en cours fin 2017 et demandes satisfaites en 2017 (source USH).

Les chiffres de l'USH, produits à partir du SNE, montrent que **le public le moins bien loti dans les chances de se voir attribuer un logement social est celui des sans-abri**, avec un taux de satisfaction de leur demande de 16 % seulement en 2016 comme en 2017. Seul un Hlm sur cent leur est attribué chaque année. Quant aux candidats en hébergement, ils représentent 5 % des demandeurs et 6 % des attributions. Les deux publics principaux du Logement d'abord – sans-abri et hébergés – pèsent donc 7 % des demandes et 7 % des attributions, c'est-à-dire qu'ils ne font objectivement pas spécialement l'objet d'une priorité d'accès au parc social.

L'objectif annuel d'augmenter les attributions de logement social en faveur des ménages hébergés dans les dispositifs d'hébergement généraliste de 34 % en 2018, assigné par le ministre du Logement par courrier aux préfets le 14 mars 2018, est suivi attentivement par le ministère au cours de visioconférences mensuelles avec ces derniers, sans résultats spectaculaires pour l'instant. Alors que 12 395 logements avaient été attribués à des ménages en hébergement en 2017, ce chiffre s'élevait, au 30 novembre 2018, à 12 614, laissant présager une hausse d'environ 10 % en 2018, loin de l'objectif officiel de 16 595 attributions. Mais la progression au second semestre 2018 est plutôt encourageante, preuve qu'une pression politique accrue peut faire bouger les acteurs, à condition qu'elle soit constante dans le temps et s'accompagne d'actions coercitives, comme l'attribution directe par la préfecture avec imputation sur les contingents concernés en cas de non-respect des objectifs légaux. Julien Denormandie dans un nouveau courrier le 28 novembre 2018 rappelle avec fermeté les règles à respecter et les marges de manœuvre des préfets pour les faire appliquer (avec modèles d'arrêtés d'attribution en annexe).

Depuis septembre 2018, le SNE permet de préciser clairement si le demandeur est prioritaire ou non.

Ce rappel est utile car, globalement, les résultats sont décevants. Alors que le nombre de relogements DALO était à 97 % équivalent à celui des ménages reconnus DALO en 2016, ce taux est redescendu à 88 % l'année suivante d'après les documents budgétaires⁹. Cette chute est liée à une hausse des reconnaissances DALO face à une stagnation des relogements. Ce qui montre que la hausse des attributions Hlm, pour être suffisante, doit être à la hauteur de l'augmentation des demandes.

Quant aux deux quotas d'attribution instaurés par la loi Égalité et Citoyenneté de 2017, ils sont encore trop peu respectés et suivis, alors qu'ils devraient jouer un rôle important dans la répartition des attributions entre réservataires et des efforts entre acteurs locaux. En effet, la loi impose d'attribuer 25 % des logements sociaux hors-QPV aux 25 % des ménages demandeurs les plus pauvres ; et à chaque réservataire (Action Logement, collectivités locales, logements des bailleurs hors contingent), EPCI par EPCI, de flécher au moins un quart des attributions vers les ménages prioritaires, en premier lieu les ménages reconnus DALO. Ces deux quotas sont encore bien modestes, puisqu'il ne s'agit jamais que d'éviter une discrimination des demandeurs pauvres, hors-QPV, et de faire appliquer les critères de priorité légaux sur un quart des attributions seulement.

Concernant les attributions au 1^{er} quartile des demandeurs hors QPV, le gouvernement produit pour la première fois un indicateur dans les documents budgétaires. Et au lieu d'atteindre 25 %, comme la loi l'impose, on atteint... 16,5 %, une augmentation de deux points seulement entre 2016 et 2017 (les attributions dans les QPV quant à elles passent de 24,5 à 26,5 %). Étrangement, l'État prend acte et prévoit un taux de 20 % en 2019 et une cible de 22 % en 2020. Ce signal est pour le moins ambigu envers les acteurs locaux et contradictoire avec les instructions ministérielles qui appellent au respect de la loi et à la sanction des acteurs qui la bafouent. Certaines collectivités procèdent de même, comme Le Mans Métropole qui se fixe un objectif d'atteindre seulement 19 % en six ans (contre 12 % aujourd'hui), alors que la loi impose 25 % sans délai.

À ce jour, seule l'Île-de-France dispose de données très précises fournies par la DRIHL sur ces attributions. L'effort de transparence est à saluer, car il permet aussi de constater à quel point la loi est bafouée, où et par qui. Sur les 25 % d'attributions aux plus pauvres hors QPV, on n'en est qu'à 13,5 %. Même les attributions au premier quartile en QPV ne sont que de 19 %. Ces chiffres permettent de distinguer les établissements publics territoriaux (EPT) les plus éloignés de la loi : ceux du 92. Et les plus vertueux : Est Ensemble avec 17 % seulement

⁹ *Projet annuel de performance, annexe au PLF 2019, Mission Cohésion des territoires.*

d'attributions. L'analyse par département francilien montre que la Seine-et-Marne, sans atteindre l'objectif légal, est le plus avancé, avec 21 %, tandis que les Hauts-de-Seine en sont le plus éloignés, avec 10 % seulement, juste derrière Paris à 11 %.

La région Ile-de-France atteint globalement le 2^{ème} quota de 25 % d'attributions aux demandeurs prioritaires, avec 20 282 attributions, dont 13 224 à des personnes bénéficiaires du DALO. Mais si l'on regarde plus en détail, il se trouve que le contingent préfectoral, hors fonctionnaires, leur a consacré 74 % de ses attributions (dont 50 % dans le cadre du DALO), tandis qu'Action Logement plafonne à 18,4 %, contre seulement 14 % pour les collectivités et 16 % pour les logements non contingentés des bailleurs.

Part des attributions Hlm aux ménages prioritaires et à bas revenus par Établissement public territorial de la métropole du Grand Paris en 2017 (DRIHL)

	Part d'attribution aux ménages prioritaires, y compris DALO	Part d'attributions aux ménages du 1 ^{er} quartile de revenus hors QPV
MGP - T1 - Paris	25,5 %	10,7 %
MGP - T10 - Paris-Est - Marnes et Bois	22,1 %	12,1 %
MGP - T11 - Grand Paris Sud Est Avenir	18,8 %	13,6 %
MGP - T12 - Grand Orly Seine Bièvre	25 %	14,3 %
MGP - T2 - Vallée Sud Grand Paris	25,4 %	12,3 %
MGP - T3 - Grand Paris Seine Ouest	25,5 %	8,0 %
MGP - T4 - Paris Ouest la Défense	20,4 %	8,2 %
MGP - T5 - Boucle Nord de Seine	27,4 %	12,1 %
MGP - T6 - Plaine Commune	28,9 %	14,5 %
MGP - T7 - Paris Terres d'envol	25,2 %	16,3 %
MGP - T8 - Est Ensemble	31,4 %	17,1 %
MGP - T9 - Grand Paris - Grand Est	25,7 %	16,7 %

Au-delà de ces quelques chiffres, qui sont avant tout marqués par la continuité, **le Logement d'abord approfondit la réforme des procédures d'attribution Hlm et de leur gouvernance** en cours depuis plusieurs années et va dans le sens d'une mise en cohérence et d'une transparence accrue.

Les Conférences intercommunales du logement (CIL), rendues obligatoires par la loi Égalité et Citoyenneté de 2017, jouent parfois le rôle de lieu de gouvernance des plans Logement d'abord, comme à Grenoble ou à Lille, plaçant ainsi les attributions Hlm au cœur du plan. À mi-2018, le ministère de la Cohésion des territoires indiquait que 228 CIL avaient été créées sur les 405 intercommunalités suivies (56 %). Dans la Sarthe, une commission mensuelle avec les bailleurs

sociaux pilotée par la DDCS a été mise en place pour assurer le relogement des prioritaires au titre du DALO et des sortants d'hébergement. Dans de nombreux territoires, les acteurs du logement social disposent ou sont prêts à se doter de commissions spéciales pour les ménages sans solution, appelées parfois « commissions des cas complexes ».

Outre la mise en cohérence du système d'attribution Hlm, **le plan Logement d'abord produit aussi des tentatives de rapprochement entre les attributions de places d'hébergement et de logements.** Dans le département de l'Isère, par exemple, l'attribution de places d'hébergement se fait dans le cadre des instances décentralisées que sont les POHI (pôles d'orientation pour l'hébergement d'insertion), ces instances ayant jusqu'à maintenant une faible connexion avec les dispositifs d'attribution des logements sociaux. Chaque POHI est géré par un acteur local (le CCAS de Grenoble pour le POHI de la Métro, le CCAS de Bourgoin pour celui de la CAPI, le Relais Ozanam pour celui du Pays Voironnais). Mais le rapprochement envisagé entre la Commission sociale intercommunale et le POHI de l'agglomération grenobloise peut, s'il se met en œuvre, être de nature à mieux articuler le champ de l'hébergement et celui du logement, et contribuer à apporter une réponse logement dans des cas où seul un hébergement était auparavant proposé.

Les SIAO, en tant que coordinateurs des dispositifs censés amener de la rue au logement, **sont au cœur des évolutions attendues**, alors qu'ils sont historiquement centrés uniquement sur l'orientation vers l'hébergement, et de plus en plus vers le logement accompagné (pensions de famille, résidences sociales, IML). Depuis peu, ils peuvent devenir guichet enregistreur de la demande de logement social. Mais certains y renoncent de peur, notamment, de ne pouvoir faire face à l'afflux de demandeurs que cela pourrait engendrer. Sans cet agrément, la majorité des SIAO n'a pas accès au Système National d'Enregistrement (SNE) ni au Syplo, et ne peuvent suivre une demande Hlm et restent déconnectés d'un élément essentiel de coordination des acteurs destiné à l'accès au logement.

Dans une étude fouillée sur les SIAO, l'ANSA relève également que s'il « existe des circuits d'accès direct au logement au sein de certains des SIAO étudiés, [...] ces pratiques sont toutefois marginales en termes de nombre de ménages concernés. Ainsi l'action des SIAO vise à recenser les ménages hébergés ou en logement accompagné pour fluidifier ces dispositifs. Autrement dit, il s'agit d'accélérer les parcours en escalier, plutôt que de faire du Logement d'abord par un accès direct au logement »¹⁰. Les SIAO, qui sont souvent identifiés par les pouvoirs publics comme les pivots du Logement d'abord, entretiennent des liens encore ténus avec les bailleurs sociaux et les réservataires (autres que le préfet), et le logement de droit commun en général.

¹⁰ Ansa, « Pratiques inspirantes des SIAO. Accès au logement », mars 2018.

Autre élément de réforme des procédures d'attribution Hlm, utile au Logement d'abord : **la mise en œuvre de la cotation des demandes**, généralisée par la loi ELAN, au plus tard le 31 décembre 2021. Ce système de note accordée à chaque demande Hlm en fonction de différents critères objectifs liés à la situation du ménage doit permettre des attributions plus transparentes. De nombreuses collectivités adoptent petit à petit ce système comme une aide à la décision, bien que son déploiement semble très lent : d'après le ministère de la Cohésion des territoires, à mi-2018, seuls cinq EPCI avaient décidé de se doter d'un système de cotation.

La plupart du temps, les critères de l'absence de logement ou de la menace de perdre son logement sont noyés parmi tant d'autres critères et éléments de pondération, que **les ménages cibles du Logement d'abord peinent souvent à surnager parmi l'ensemble des demandeurs**, dans les territoires où ils sont nombreux. Et encore faut-il que ces ménages prioritaires soient effectivement dotés du plus grand nombre de points et, qu'*in fine*, soient choisis et passent l'épreuve de la commission d'attribution. Ce sont les ajustements progressifs, permis par la transparence des critères et la discussion que rend possible leur remise en cause, qui permettront l'amélioration du système, bien que ces grilles mériteraient, au regard de leur généralisation programmée, d'être un minimum harmonisées (pour éviter les inégalités de traitement, garantir la prépondérance des critères nationaux et l'examen des dossiers les mieux cotés par les CAL, prévoir le destin des dossiers refusés par les commissions d'attribution et des demandes les plus anciennes, et l'évaluation régulière des grilles et de leur résultat...).

Enfin, **les candidats sans-domicile au logement social sont victimes de deux problèmes majeurs : le manque de logements à très bas loyer** (voir partie suivante) **et les préjugés sur leur « capacité à habiter »** (voir dernière partie). Cette dernière problématique amène de nombreux bailleurs sociaux à se montrer encore souvent trop frileux à accueillir les personnes considérées comme les plus « éloignées du logement », et les pousse à systématiquement demander la mise en place d'une sous-location, en bail glissant ou non, pour faire porter le risque économique et social par des opérateurs associatifs pourtant bien plus fragiles qu'eux.

Mais les bailleurs sociaux sont aussi de plus en plus volontaires pour mettre en œuvre le Logement d'abord, dont ils constituent un pilier central. En Alsace, l'association des bailleurs sociaux AREAL a recruté une salariée notamment chargée de la promotion du Logement d'abord, tandis que celle des Hauts-de-France s'est dotée d'un vice-président en charge de la question. Des voies d'amélioration collective sont encore possibles en ce sens, par exemple en identifiant les logements sociaux aux loyers les plus bas pour les attribuer aux ménages les plus pauvres, et des remises sur quittance s'ils font défaut, ou en déclinant les priorités en termes d'attribution des plans Logement d'abord dans les conventions intercommunales d'attribution (CIA), qui sont les outils concrets de mise en œuvre des orientations des CIL.

À Lille, la métropole prévoit de poursuivre la hausse des attributions aux personnes sans domicile (passées de 453 en 2016 à 666 en 2017). A Strasbourg, la métropole a prévu un doublement des attributions HLM destinées aux sans-domicile dans le cadre du nouvel Accord collectif départemental (ACD), que la Convention intercommunale d'attribution (CIA) devrait confirmer. D'autres collectivités affichent des ambitions insuffisantes : la métropole de Nice annonce que seulement 10 % des PLAI et PLUS seront fléchés vers des publics du SIAO, ce qui ne représente que 35 logements par an.



Adapter certaines règles pour faciliter le relogement

À Strasbourg, la métropole a décidé un changement du règlement intérieur du FSL pour permettre l'ouverture des APL sans mois de carence. Elle cherche aussi à réduire le délai pour le versement des aides financières du FSL, qui est aujourd'hui de trois mois entre la validation du dossier et le paiement. Lille Métropole envisage aussi l'adaptation à titre expérimental des règles de financement de l'accès au logement par le FSL aux conditions de vie de personnes SDF sans ressources propres, les jeunes notamment.

PLAI, pensions de famille, IML : la production de logements abordables fragilisée ?

Pour le Logement d'abord, « il faut d'abord du logement », dit-on souvent. Sur ce point, la question de la production d'une offre locative à bas niveau de loyer, dans le privé comme dans le public, a des effets moins rapides qu'une réorientation des attributions Hlm mais potentiellement structurants à long terme. Le gouvernement a donc mis l'accent sur les produits les plus sociaux pour la mise en œuvre de son plan, comme les PLAI, les PLAI adaptés, les pensions de famille et l'intermédiation locative.

Au niveau national, la production de PLAI, en baisse significative en 2017, remonte apparemment en 2018 autour de 34 500. Le maintien d'un tel niveau et plus encore son augmentation (l'objectif du gouvernement est de 40 000 PLAI par an) sont en partie hypothéqués par la « Réduction de loyer de solidarité » (RLS), véritable ponction financière sur les Hlm, qui est encore appelée à s'alourdir en 2020. De plus, **se contenter d'un objectif quantitatif de production de PLAI sans s'intéresser au niveau de leur loyer est insuffisant**. Aujourd'hui, la moitié des PLAI offrent des loyers supérieurs aux loyers-plafonds pris en compte pour le calcul des APL et sont donc régulièrement trop chers pour des personnes à très bas revenus, ce qui constitue l'obstacle principal pour accéder au logement.

Localement, des collectivités mettent l'accent sur les PLAI dans la production neuve. Lorient Agglomération, par exemple, souhaite monter à 50 % la part de PLAI dans la production Hlm (contre une moyenne nationale d'environ 30 %). Montpellier annonce la création de 80 logements PLAI ordinaires supplémentaires en deux ans. Le projet grenoblois de développement d'une offre de logement abordable prévoit la mobilisation de 1 600 logements sur les cinq années du plan, les deux tiers dans le parc social et un tiers dans le parc privé, sans que l'on sache toujours s'ils viennent en complément des objectifs de production inscrits dans le PLH. Les sommes consacrées au parc privé représentent seulement 70 000 euros dans les crédits d'ingénierie, sur un total de 315 000 euros (30 000 euros pour la mobilisation de l'offre, 40 000 euros pour un fonds de sécurisation des bailleurs). Des objectifs plutôt à la hausse mais dans des proportions encore très restreintes et que les coupes financières subies par les bailleurs sociaux mettent en péril. **De manière générale, la production de logements à bas loyer reste marginale dans la production immobilière.**

• **Les difficultés à produire du logement adapté et des pensions de famille de qualité**

Parmi les PLAI, le Logement d'abord peut s'appuyer sur un produit spécifique, les « PLAI adaptés », à bas niveau de quittance, souvent dans le diffus. Financés par le Fonds national des aides à la pierre, leur niveau de production reste très loin de l'objectif de 3 000 logements par an, ne dépassant jamais le millier et tombant même à 181 en 2016. 2018 est toutefois annoncée comme une année record avec une estimation de production à hauteur de 1 014 logements.

Globalement, **le nouveau cadre d'agrément des PLAI adaptés paraît plus satisfaisant** depuis sa simplification : le financement vient bonifier le PLAI sur les opérations les plus qualitatives du point de vue du projet social, des moyens de gestion locative sociale ou adaptée et de l'accessibilité financière pour les locataires. Les fonds qui abondent le PLAI adapté (issus de la majoration des prélèvements effectués sur les communes carencées au titre de la loi SRU) augmentent et devraient atteindre 28 millions d'euros en 2019, offrant ainsi une occasion de développer davantage ce produit très social. **L'enjeu principal pour l'année qui vient est donc l'utilisation du financement des « PLAI adaptés »** par les collectivités et les maîtres d'ouvrages (organismes agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion ou bailleurs sociaux). Les collectivités doivent désormais s'en emparer comme un outil du Logement d'abord, en complément des moyens qu'elles investiront (et non en substitution) et les bailleurs sociaux doivent s'approprier ces projets à forte valeur ajoutée sociale.

La Métropole de Nice est aujourd'hui la seule à bénéficier, dans le cadre du plan quinquennal, d'une délégation de crédits d'investissement, à titre expérimental, pour produire des « PLAI adaptés ». 3,1 millions d'euros y seront affectés sur une période de cinq ans, et plus de 520 000 en 2018, en complément des crédits de l'AMI. 50 logements devraient être agréés en 2018 et ciblés sur les ménages sans-domicile ou risquant de le devenir.

Même si le financement PLAI moyen depuis une dizaine d'année est en diminution et que le sur-financement spécifique PLAI adapté vient souvent simplement combler ce recul, d'une part cette baisse de crédits n'est pas identique partout et, d'autre part, la mobilisation des collectivités reste cruciale, en cas de délégation des aides à la pierre, pour que les arbitrages restent favorables aux « PLAI adaptés », tout en évitant de « faire du chiffre » en validant des projets peu aboutis.

En ce qui concerne **les pensions de famille, qui sont à juste titre présentées comme des structures précurseuses du Logement d'abord** pour les grands précaires préférant vivre dans un lieu articulant logement privatif et espaces collectifs en les accueillant pour une durée indéterminée. **Le plan de relance des pensions de famille**, initié lors du précédent quinquennat¹¹ et renforcé par le présent gouvernement, **marque un regain d'intérêt pour ce chantier emblématique**. 1 310 places en pensions de famille ont été ouvertes au 30 novembre 2018 (contre 1 015 en 2017) et l'année 2019 prévoit une production à la hausse avec plus de 2 000 créations de places. La plupart des dossiers de candidature à l'AMI intègrent cette question, avec des objectifs parfois relativement ambitieux. La métropole du Grand Lyon, par exemple, veut doubler son nombre de places en pensions de famille en cinq ans, avec la production de 20 structures (400 places).

Certains obstacles persistent toutefois au renforcement de la dynamique des pensions de famille de qualité. Sur de nombreux territoires, la volonté d'atteindre les objectifs amène les services de l'État à valider des projets architecturaux et sociaux rapidement ficelés pour entrer dans les appels à projets, et parfois assez éloignés de la philosophie des pensions de famille. De plus, l'équilibre économique des pensions de famille est de plus en plus menacé par la réduction des subventions PLAI et reste pénalisée par le gel depuis dix ans de l'aide forfaitaire à 16 euros par place et par jour, souvent insuffisante pour développer un accompagnement adapté et diversifié en lien avec les secteurs de la santé, de la culture ou du sport.

• **Intermédiation locative : une montée en puissance mais des solutions trop précaires**

Le développement de l'intermédiation locative est une priorité du plan quinquennal qui prévoit de capter 40 000 places supplémentaires, pour atteindre 65 000 places. Au 31 décembre 2017, 34 358 places étaient mobilisées dans le dispositif Solibail, une **augmentation importante en seulement quelques années**, mais il ne faut pas oublier que cela représente près de trois fois moins de logements (12 772). Les chiffres de 2018 montrent que la montée en charge se poursuit, avec 5 599 places créées au 30 novembre (5 617 en 2017).

¹¹ *Circulaire interministérielle du 20 avril 2017 relative à la mise en œuvre du plan de relance 2017-2021 des pensions de famille et des résidences accueil.*

Principal bémol, et de taille : il s'agit essentiellement (à 85 %) de sous-location, donc sans contrat de bail classique au nom de l'occupant, et encore très rarement de mandats de gestion ou même de sous-location avec un bail glissant. Qui plus est, les conditions de logement y sont parfois critiquables. Sur des territoires tendus, les opérateurs associatifs ont du mal à mobiliser des logements privés en bon état au niveau de loyer demandé. Certains propriétaires profitent des difficultés des opérateurs associatifs pour « caser » des logements dans un état médiocre et entretenu a minima en échange d'un loyer garanti et finalement assez proche du loyer de marché. Les avantages de la location/sous-location rendent comparativement le mandat de gestion bien moins attractif pour les propriétaires privés.

La précarité de l'IML en sous-location est d'autant plus gênante quand elle ne constitue pas une offre supplémentaire, mais remplace des places de CHRS. C'est ce qui se passe dans le Rhône, où la DDCS envisage de transformer près de 100 places de CHRS en diffus en places d'intermédiation locative. Transformer de l'hébergement en logement temporaire semble à première vue se rapprocher du Logement d'abord, à ceci près que la sous-location, surtout quand elle n'est pas accompagnée d'une possibilité de glissement de bail, ne garantit pas moins de précarité que l'hébergement. D'aucuns parlent de sous-location à durée indéterminée, afin de garantir le maintien des personnes jusqu'à l'attribution d'un logement social, ce qui pose alors la question du maintien sous « tutelle » de personnes durablement cantonnées au statut de sous-locataire, au même titre que celles cantonnées au statut d'hébergé. De plus, l'IML, en faisant reposer le risque locatif sur les associations, pousse à sélectionner les publics les moins à risque.

De manière générale, si les associations saluent l'instruction du 4 juin 2018 relative au plan de relance de l'IML, elles alertent aussi sur **les niveaux de financement globalement insuffisants**, notamment pour mobiliser des logements à bas loyers pour y accueillir des personnes à très bas revenus et pour accompagner des ménages en difficulté. La dépense moyenne de l'Etat s'élève à 2 200 euros/an/place, très loin des niveaux de financement dévolus, d'un côté, à l'hébergement en hôtel, de l'autre, aux solutions très qualitatives comme dans le programme Un chez soi d'abord.

Si la part de logements captés en mandat de gestion reste très faible, certains territoires visent un certain rééquilibrage. La métropole de Strasbourg prévoit la captation de 260 logements par an, dont 165 en mandat de gestion. 88 mesures d'IML ont été attribuées (dont 39 en mandat de gestion et 49 en sous-location) en Isère, dans le cadre d'un appel d'offre lancé par la DDCS à l'été 2018, portant ainsi l'ensemble des mesures de 150 à 238 pour l'ensemble du département (61 en mandat de gestion et 177 en sous-location). Dans le Puy-de-Dôme, 500 captations de logements sont prévues, dont la moitié en mandat de gestion. Mais globalement les services de l'État tout comme les collectivités ont souvent du mal à s'acculturer à cette modalité pourtant plus sécurisante pour les occupants.

En tout état de cause, **dans la plupart des territoires, les objectifs de captation du parc privé s'avèrent trop faibles pour constituer un véritable complément au parc social** : 20 logements par an à Lorient, 20 à Sophia Antipolis, 24 à Tours, 40 à Montpellier... **Ces objectifs limités ont malgré tout l'intérêt dans bien des endroits de susciter une réflexion sur les outils disponibles** pour les atteindre, et peuvent aboutir à la création d'une AIVS, comme à Toulouse ou à Lorient pour faire du mandat de gestion. Des partenariats se nouent avec des professionnels de l'immobilier privé pour créer des synergies. Les bailleurs sociaux se proposent de créer un dispositif « Soli-HLM », sorte de Solibail porté par les Hlm via l'achat de logements dans le parc privé mis à disposition d'associations (bien que l'on puisse s'interroger sur une contribution des organismes HLM à la production de solutions temporaires si le Soli-HLM ne vise au final que la sous-location). À Lyon, les fonds du Logement d'abord permettent de prévoir un poste de « capteur » de logement. À Montpellier, un tel poste a été créé au sein du SIAO pour convaincre des bailleurs privés de s'engager dans le mandat de gestion. Grenoble, qui double les objectifs de son PLH (de 70 à 140 logements par an), complète le dispositif Louer Abordable avec une prime de captation de 1 000 euros/logement et prévoit un fonds de garantie visant à rassurer les propriétaires et sécuriser les associations. On retrouve à Mulhouse cette volonté de sécuriser les propriétaires privés qui s'engagent, en les faisant bénéficier des aides du FSL (« garantie de paiement des loyers ») en cas d'impayés, comme dans le parc social et en accélérant l'octroi des aides financières (CAF, FSL...) aux ménages en difficulté de paiement.

La mobilisation du parc privé à vocation sociale s'appuie sur le dispositif fiscal Louer Abordable (ou Cosse dans l'ancien) entré en vigueur en 2017 et dont les limites se confirment. Au-delà d'un coup de pouce à l'IML (défiscalisé à 85 %) et de la dynamique du Logement d'abord, les caractéristiques habituelles du conventionnement Anah restent problématiques pour mobiliser le parc privé (intérêt quasiment nul à pratiquer des loyers très sociaux, loyers trop élevés, désincitation à mobiliser de petits logements, abattement fiscal inéquitable selon les taux d'imposition des propriétaires, garantie des risques locatifs insuffisante...). Le rapport de la Fondation Abbé Pierre de 2017 sur la mobilisation du parc privé à vocation sociale avait proposé des alternatives qui n'ont jamais été réellement étudiées¹², alors qu'elles permettraient de mieux doser socialement, financièrement et géographiquement le montant des aides fiscales aux propriétaires privés, en transformant l'abattement fiscal accordé selon un zonage approximatif en un crédit d'impôt basé sur l'écart entre un loyer très social et le prix du marché locatif mesuré par les observatoires locaux des loyers. Faute de quoi, le « Cosse » continue à créer des effets d'aubaine ou à échouer à produire des loyers bas en quantité significative dans les zones tendues. La métropole de Lille, par exemple, alerte sur l'écart entre le loyer de marché et le loyer « très social » de l'Anah, que les avantages fiscaux actuels ne suffisent pas à compenser, aboutissant

¹² Christophe Robert, « La mobilisation du parc privé à des fins sociales », rapport remis à la ministre du Logement, novembre 2016.

à un niveau extrêmement bas du nombre de conventionnements Anah très sociaux. Une réforme serait indispensable, surtout à l'heure où il est envisagé de contacter les nombreux propriétaires de logements loués en Robien, Scellier ou Pinel pour leur proposer de poursuivre leur engagement avec un conventionnement Anah.

• **Mobilisation de la vacance et des « espaces intercalaires »**

La production de logements très sociaux supplémentaires, dans le parc privé, public ou social, peut passer également, dans les contextes fonciers tendus, par la mobilisation de la vacance, durable ou temporaire. Pour cela, la mobilisation des propriétaires privés a besoin de dispositifs efficaces, sécurisants et attrayants, mais surtout connus des bailleurs qui sont dans leur immense majorité de simples particuliers, et non des professionnels. Pour cela, **les collectivités désireuses de développer ce secteur lancent des campagnes de communication** : campagnes d'affichage, dans la presse, sur internet, sensibilisation auprès des professionnels en contact avec les propriétaires (notaires, agents immobiliers...). Mais cela nécessite aussi des actions plus fines pour entrer en contact directement avec les propriétaires de logements vides ou susceptibles de s'engager dans un conventionnement social.

Il est possible de s'appuyer sur les outils coercitifs de lutte contre la vacance, comme les fichiers de la taxe sur les logements vacants, pour prendre contact avec les propriétaires et leur faire connaître des solutions plus valorisantes d'utiliser leurs logements à des fins sociales, voire de brandir le spectre de la réquisition pour finir de les convaincre. C'est la démarche initiée en 2016 par la métropole de Strasbourg, intitulée « Mieux relouer mon logement vacant », qui s'appuie sur les communes pour écrire à tous les propriétaires de logements vides depuis plus de trois ans et leur proposer toutes les aides nécessaires, avec une prime de 1 500 à 3 000 euros à la clé pour toute sortie de vacance (augmentée pour les logements de petite taille ou conventionnés en loyer « très social »), en plus de toutes les aides de l'Anah existantes. Après un premier envoi, 40 % des 3 500 destinataires ont répondu. La métropole vise une centaine de logements captés par an. Strasbourg a également initié un « réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant » (RNCLV), en lien avec l'ADCF, pour inspirer des collectivités attentistes ou tout simplement insuffisamment outillées pour lancer cette mobilisation. Le réseau a prévu de publier un guide début 2019.

C'est également ce que la ville de Charleroi, en Belgique, entreprend sous le nom de « **réquisition douce** » : contacter les propriétaires de logements vides pour les avertir d'un risque de réquisition, mais leur proposer une solution plus souple, consistant à sortir de la vacance « par le haut » en confiant leur logement à une agence immobilière sociale leur offrant un loyer modéré et une gestion locative garantie, voire une aide aux travaux si besoin¹³.

¹³ *Ibid.*

À Lille, un repérage de 2 000 logements vacants de longue durée a été effectué par l'opérateur de rénovation des quartiers anciens « La Fabrique des quartiers » qui amorce des démarches amiables ou coercitives (abandon manifeste, bien sans maître...), en direction des propriétaires. La métropole de Tours a lancé de son côté une étude auprès de 1 000 propriétaires de logements vides pour examiner les freins à l'utilisation de leurs logements et envisage de renforcer la garantie Visale pour les convaincre de confier leur logement à une nouvelle Agence immobilière sociale (AIS) créée par Soliha.

La mobilisation de la vacance ne passe pas seulement par le contact auprès de propriétaires individuels mais également par **le repérage de bâtiments entiers durablement ou temporairement vides**. Dans cette optique, un véritable engouement se déploie pour le parc immobilier « intercalaire », à l'image du projet des Grands Voisins, sur le site en voie de reconversion d'un hôpital parisien. Le projet de la préfecture de région à Marseille Lab Zéro s'en est inspiré pour le projet Coco Velten, sur un bâtiment public inemployé de 4 000 m², pour créer une centaine de studios destinés à des personnes sans domicile, en s'appuyant sur une convention d'occupation de près de quatre ans. Cette utilisation des friches urbaines doit toutefois être maniée avec prudence, car elle peut aboutir à des projets temporaires qui n'offrent pas aux occupants des conditions d'habitat pérennes, point clé du Logement d'abord.

La Maison Goudouli, à Toulouse, est parvenue à concilier lutte contre la vacance et accueil pérenne. Issu en 2011 du squat d'un bâtiment abandonné appartenant à l'État par un collectif de travailleurs sociaux regroupés au sein du Groupement pour la défense du travail social (GPS), l'immeuble est aujourd'hui officiellement mis à disposition pour y loger sans limitation de temps, y compris jusqu'à la fin de vie, une vingtaine de personnes plutôt âgées en grande précarité sur le plan médico-social, qui ne trouvaient pas toujours leur place dans les structures habituelles. L'équipe pluridisciplinaire offre un accompagnement renforcé à très bas seuil, dans une logique de réduction des risques, permettant un droit à la seconde chance, en conservant par exemple le logement d'une personne qui repartirait provisoirement à la rue. La Maison Goudouli sera prochainement transformée en pension de famille.

• **La transformation de places d'hébergement en logements : un chantier encore marginal mais prometteur**

Dimension essentielle du Plan quinquennal pour le Logement d'abord énoncée comme l'axe 4 de sa première priorité (« Produire et mobiliser plus de logements abordables »), la proposition de transformation de l'offre d'hébergement s'exprime dans le Plan sous deux formes : **favoriser l'évolution des centres d'hébergement collectif en logements ordinaires ou adaptés**, en structures mixtes regroupant plusieurs dispositifs d'hébergement et de logement, et encourager le passage sur un même logement du statut d'hébergé à celui de locataire ou de sous-locataire.

Des projets de transformation de centres d'hébergement en logements ou en solutions proches du logement sont prévus dans certains dossiers, mais restent toutefois assez rares et d'ampleur limitée. À Lyon, trois CHRS proposent de devenir de véritables logements, tandis que des résidences sociales comptent être transformées en habitat groupé en PLAI. À Mulhouse, les associations gestionnaires transforment des places d'hébergement en « places Logement d'Abord » en mobilisant les baux glissants ou l'accès direct des personnes au logement avec un bail à leur nom. La DDCS se fixe un objectif de réduction de 50 % du parc d'hébergement en cinq ans. A Nice, la métropole veut « transformer progressivement les places de CHRS d'insertion éclaté (réalisé pour 125 places à ce jour) en mesures d'accompagnement hors les murs dans le cadre du Logement d'abord », en négociant le glissement des baux au nom des ménages lorsque le CHRS est locataire. L'ANSA et l'Action Tank, dans leur étude réalisée pour la métropole de Strasbourg, indique que 250 places d'hébergement et logements d'insertion sont situées dans des logements du parc social, qui pourraient donc être facilement transformées en logements pérennes¹⁴.

L'accompagnement des personnes : une plateforme et après ?

Le Logement d'abord n'est pas qu'une extension du champ de l'hébergement où « l'accès à un accompagnement » resterait une condition, se déclinant alors sur le mode du « logement accompagné ».

Néanmoins, la question de l'accompagnement reste déterminante pour permettre de faire accéder des personnes en grande précarité au logement de droit commun. Dans le programme Un chez soi d'abord, les dépenses d'accompagnement dans le logement sont la principale clé de son succès. En dehors de ce programme pilote, il est presque impossible de retrouver un tel niveau et une telle qualité d'accompagnement. Dans le modèle actuel, il est prévu essentiellement en amont de l'accès au logement, dans les différentes formules d'hébergement ou de logement d'insertion. Quant aux dispositifs qui proposent un accompagnement pour accéder à un logement (et s'y maintenir), ils sont souvent le support d'une évaluation continue de la capacité à habiter des personnes suivies.

La logique du Logement d'abord implique donc surtout un changement de nature et de positionnement de l'accompagnement. Plutôt que d'alimenter l'inflation des demandes de garanties à l'entrée d'un logement, il faut rendre possible pour les bailleurs et les occupants la mobilisation des ressources de l'accompagnement ou des dispositifs de

¹⁴ ANSA et Action Tank, Strasbourg, métropole Logement d'abord : étude de faisabilité et propositions d'actions, juillet 2018.

sécurisation économiques quand un ou plusieurs besoins se manifestent (recherche d'emploi, suivi psychiatrique, isolement, impayé, dégradation, problème avec le voisinage, retrait et pertes de droits sociaux...). Il faut dépasser les logiques d'intrusion et de contrôle, pour se mettre à disposition des personnes, en favorisant l'expression de leurs besoins en confiance et faire preuve d'une réactivité qui permette la mise en place effective et rapide des solutions souhaitées et adaptées aux ménages accompagnés.

• Quelle forme prendront les plateformes de l'accompagnement ?

Les plateformes territoriales peuvent prendre diverses formes, plus ou moins prometteuses. De simples réunions régulières permettant aux différents acteurs de l'accompagnement de se parler sont sans doute nécessaire mais pas de nature à faire vraiment changer les pratiques. En revanche, les plateformes réellement opérationnelles, fléchant la prise en charge de tel ou tel ménage vers un dispositif précis, cela peut permettre de ne laisser personne sans accompagnement en cas de besoin et à l'inverse d'éviter de sur-accompagner des ménages. **Deux modèles de plateforme s'esquissent donc : une simple coordination ou une mutualisation des dispositifs d'accompagnement.** L'implantation de la plateforme peut aussi varier : certaines sont envisagées au sein des CIL, d'autres au sein des SIAO, de manière à ce que l'accès au logement reste central. Avec pour objectif que les personnes sans domicile puissent bénéficier au plus vite d'une évaluation de leurs besoins éventuels d'accompagnement et de logement, et se voient proposer l'un et l'autre sans que l'un conditionne l'autre, sans être contraint systématiquement par les règles trop strictes de l'ASLL ou de l'AVDL ni par la pénurie de moyens. L'accompagnement doit également pouvoir se déployer, depuis la rue (en renforçant le rôle des accueils de jour) vers le maintien dans le logement si besoin, de manière coordonnée autour d'un référent social unique, pour bénéficier d'une vision globale et en continu de la situation de la personne en toute confiance, et éviter à celle-ci de devoir raconter systématiquement son parcours à chaque interlocuteur. Quelle que soit la forme prise, une évaluation devra proposer, selon les contextes locaux, les changements pertinents.

La métropole lilloise entend profiter de la création de cette plateforme pour coordonner les actions d'accompagnement mais aussi pour acculturer les différents intervenants. La plateforme aura donc aussi pour rôle de former et informer les acteurs de l'accompagnement et d'organiser des séjours en immersion de professionnels chez leurs partenaires, pour comprendre les contraintes et le fonctionnement de chacun, et dépasser les incompréhensions.



Sarthe : des plateformes d'accompagnement pour favoriser le maintien dans les logements

Dès 2012, le département de la Sarthe était l'un des dix territoires pilotes accompagnés par la DIHAL pour tester la politique du Logement d'abord de l'époque. Dans ce cadre, la question de l'accompagnement dans le logement était apparue centrale : un groupe de travail avait produit une analyse des publics en difficulté de maintien dans leur logement, ainsi qu'un état des lieux de l'offre d'accompagnement existante. L'identification de plus de 40 dispositifs avait mis en évidence leur profusion et leur manque d'articulation, une même personne pouvant bénéficier de différents accompagnements sans que ceux-ci soient coordonnés.

Le projet de plateformes territoriales est né de la volonté de maintenir les personnes dans leur logement ou de les accompagner vers des solutions de logements adaptés par des interventions le plus en amont possible, afin d'éviter la dégradation des situations (sur le plan social et sanitaire) et d'assurer l'accompagnement le plus adapté par une coordination locale des dispositifs. Les modalités d'action reposent sur 3 axes :

- La veille et le repérage préventif des problématiques de maintien dans le logement par des acteurs de proximité (correspondants de sites de Sarthe Habitat et chargés de contentieux, relais des associations d'aide à domicile, CESF des services de la CAF, travailleurs sociaux des circonscriptions d'action sociale, des CCAS, des centres sociaux...);
- Une prise de contact dans le logement par un médiateur (infirmier, travailleur social, psychologue) d'une association spécialisée sur le handicap psychique (ADGESTI) pour recréer du lien avec les habitants et assurer une évaluation globale de la situation (interventions financées par la DDCS);
- La coordination des acteurs de l'accompagnement dans le logement au sein de commissions mensuelles instruisant des situations individuelles, dans l'objectif d'apporter une réponse pluridisciplinaire, née de la coordination de différents dispositifs, à une problématique globale.

En 2018, six plateformes sont désormais actives en lien avec les circonscriptions de la Solidarité départementale et le FSL. Elles regroupent l'ensemble des acteurs locaux du logement, du social et du sanitaire. Chacune comporte : un comité de pilotage conduit par la DDCS qui se réunit une fois par an pour définir les orientations politiques, un comité technique co-animé par le CCAS et la DDCS et une commission technique de suivis individuels pilotée par les CCAS qui se réunit six à huit fois par an avec l'ensemble des acteurs locaux (État, département, CCAS, EPSM, centres d'addictologie, CAF, associations locales, CLIC...).

La veille sociale vise à éviter les récurrences ou les aggravations de situations. Une vigilance particulière est mise en place pour éviter l'expulsion de leur logement de personnes anciennement sans domicile. Deux psychologues de l'ADGESTI ont acquis des compétences pour reprendre contact avec des personnes isolées. Un lien avec la CCAPEX existe également depuis trois ans, les plateformes agissant à titre préventif en amont de sa saisine et donc de la procédure d'expulsion. L'accompagnement social du FSL peut être mobilisé à l'issue de l'examen des situations en CCAPEX et des mesures spécifiques sont prévues, notamment dans le cadre de la prévention des expulsions.

Chaque année plus de 150 personnes sont suivies. Dans deux tiers des situations, les résultats sont là : reprise des paiements, fin des troubles de voisinage, reprise de lien social ou d'accompagnement social, reprise de soins somatiques ou psychiatriques.

Deux nouvelles plateformes doivent être mises en place dans le cadre de la réponse à l'AMI, pour mieux couvrir le département, notamment ses territoires ruraux.

La réorganisation et rationalisation des différentes mesures d'accompagnement est nécessaire, mais ne suffira pas à dégager le volume de mesures d'accompagnement dans le logement qui reste aujourd'hui insuffisant pour réussir le Logement d'abord. D'après les calculs de bons connaisseurs des finances publiques, l'accompagnement au logement représente au total moins de 150 millions d'euros par an, si l'on additionne tous les types d'accompagnement (ASLL, AVDL, IML, CHRIS, monde Hlm, CAF, polyvalence de secteur...). Sur un effort public pour le logement de près de 40 milliards d'euros en France par an, on comprend aisément que le financement de l'accompagnement vers le logement reste le parent pauvre du plan Logement d'abord. C'est la conclusion du rapporteur du budget Logement à l'Assemblée nationale, François Jolivet : « La réussite de ce plan repose en grande partie sur l'existence d'un accompagnement social continu des personnes entrant dans un logement. Pourtant, cet accompagnement social par les acteurs de terrain apparaît peu budgété, et pas réellement à hauteur des moyens nécessaires pour accomplir cette transformation systémique¹⁵ ». « L'accompagnement social ne peut être une variable d'ajustement budgétaire. Il doit bénéficier de crédits stables, pérennes, et proportionnés aux ambitions gouvernementales », précise le député d'Indre-et-Loire qui pointe du doigt le problème du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), financé par les astreintes payées par l'État lorsqu'il est condamné au titre du DALO. « Dépendants des décisions de justice, les versements

¹⁵ François Jolivet, *Rapport pour le PLF 2019, Mission « Cohésion des territoires », Assemblée nationale, 2018.*

sont irréguliers et leur montant ne peut être anticipé. Ils reposent de plus sur la condamnation de la carence de l'État. Les services du ministère de la Cohésion des territoires soulignent, dans leurs réponses au rapporteur, que cette irrégularité de l'encaissement des astreintes entraîne « une absence de visibilité et une insécurité juridique et financière qui peuvent dissuader les opérateurs de s'engager ». Le rapporteur avait proposé de sanctuariser des crédits dans le programme 177 dédiés à l'accompagnement, par souci de lisibilité, sans succès.

Faute de crédits suffisants, les divers travailleurs sociaux chargés d'accompagner les personnes en difficulté vers et dans le logement sont trop débordés pour mener à chaque fois un accompagnement de qualité, être réactifs en cas d'imprévu, pour mener les partenariats avec d'autres acteurs médico-sociaux ou les visites à domicile, au détriment de la préconisation d'aller-vers les personnes les plus fragiles, notamment celles qui ne viennent plus aux guichets sociaux... Une travailleuse sociale parisienne mettant en œuvre des mesures d'ASLL en résidence sociale avait, en 2018, 58 ménages à accompagner en même temps. « *Ma responsable me demande de me limiter strictement à l'accompagnement lié au logement, au détriment de toutes les autres démarches. Pour ce qui est des visites à domicile, j'ai le temps de visiter le logement social qui est proposé aux personnes que j'accompagne, mais pas de retourner les voir ensuite pour travailler sur la question du maintien.* »

Le manque de moyens peut aussi détourner les accompagnants des dossiers les plus difficiles à traiter, des situations les plus complexes, pour privilégier celles qui aboutiront plus facilement à une sortie par le haut vers un relogement sans incident. La baisse récente des tarifs CHRS décidée par le gouvernement pour trois années risque d'accroître cette sélectivité. Comme le souligne encore le rapporteur François Jolivet, « si la grille de tarifs-plafonds prend en compte le degré d'accompagnement social et le taux d'encadrement dans la fixation des tarifs, des questions demeurent sur l'existence d'un indicateur qui renseignerait la difficulté des publics. Or, l'accompagnement social n'est pas le même selon le parcours antérieur de la personne prise en charge ». Si bien que les conséquences pourraient être dommageables : « Sélection des publics ayant le moins besoin d'accompagnement social, fermeture à terme de services très spécialisés, réduction du personnel. Cela alors même que le plan Logement d'abord se repose en grande partie sur ces associations et leurs équipes¹⁶ ».

• Un chez soi d'abord

Le travail autour de l'accompagnement au logement peut s'appuyer sur le succès du programme Un chez soi d'abord, qui repose sur un accompagnement intensif, variable et pluridisciplinaire, nécessitant des budgets

¹⁶ ANSA et Action Tank, Strasbourg, métropole Logement d'abord : étude de faisabilité et propositions d'actions, juillet 2018.

sans commune mesure avec ceux dévolus au droit commun. Dans cette optique, on peut se réjouir que le déploiement de ce programme, expérimenté initialement dans quatre villes, s'étende à quatre grandes villes supplémentaires par an pendant quatre ans. Il est aussi prévu un essaimage d'un Chez soi d'abord hors des métropoles, à travers des programmes à petite échelle, pour quelques personnes très précaires souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions.

Ce déploiement ne doit pas se faire en vase clos mais s'articuler avec la mise en œuvre du Logement d'abord, en servant d'inspiration aux acteurs du « droit commun » du logement de la santé, notamment en ce qui concerne l'accompagnement à domicile et les liens à nouer avec le secteur de la santé, en nouant des partenariats avec les agences régionales de santé (ARS) ou en articulant les Programmes Régionaux d'Accès à la Prévention et aux Soins des plus démunis (PRAPS) aux PDALHPD.

Un Chez soi d'abord peut aussi servir d'inspiration pour un accompagnement qui fasse la part belle à la pair-aidance, à la participation des personnes accueillies ou accompagnées elles-mêmes, en lien avec les Conseils consultatifs régionaux des personnes accueillies et accompagnées (CCRPA).

Sortants d'institutions, expulsions, bidonvilles, droit au séjour : quand le Logement d'abord cherche à agir sur les causes du sans-abrisme

• Les sorties sèches des sortants d'institutions : un enjeu bien identifié, des actions trop limitées

Le chapitre principal de ce rapport aborde longuement la question des **sortants d'institutions qui sont parfois abandonnés sans logement ni accompagnement**. Ce sujet est heureusement bien identifié dans la plupart des dossiers de candidatures à l'AMI Logement d'abord, mais rarement quantifié précisément faute de repérage clair des besoins. La métropole du Grand Lyon s'engage sur un objectif zéro sortie sèche pour les sortants d'institutions en 2022. Un effort qui doit se retrouver dans les autres territoires et surtout s'articuler avec ceux de l'Etat et des conseils départementaux pour être crédibles.

De nombreuses collectivités disposent, ou prévoient de le faire, sur ce type de problématiques, de référents thématiques désignés au sein du SIAO pour faire le lien entre le monde du logement et les institutions concernées, qu'il s'agisse de l'administration pénitentiaire, de l'aide sociale à l'enfance ou de la psychiatrie. Des projets d'accompagnement spécifiques sont souvent en cours ou envisagés. La métropole de Lille compte approfondir certains projets de prévention des ruptures : extension progressive du dispositif créé en 2016 d'accompagnement de l'accès et du maintien dans le logement de personnes incarcérées, renforcement des actions en cours des bailleurs OXALIA et LMH dans

le cadre du programme « 10 000 logements accompagnés » et du programme « Logipsy », qui vise le maintien dans le logement de personnes en situation de handicap psychique par la Sauvegarde du Nord.

À Strasbourg, des référents thématiques au sein du SIAO ont été créés pour les sortants d'ASE et de prison. L'ANSA et l'Action Tank dans leur rapport préconisent des référents similaires pour les femmes victimes de violence et les personnes sortant d'hospitalisation ou ayant des problèmes de santé¹⁷. Le projet local Logement d'abord prévoit également des réponses sur mesure en prévention des ruptures, en particulier la pérennisation du dispositif SIVIL (Sortants d'Incarcération Vers l'Insertion Locative) créé en 2015 et doté de 20 logements accompagnés, ainsi que la création d'un projet pour les femmes victimes de violence visant l'éloignement du conjoint violent avec une proposition d'hébergement dédié, sur le modèle du projet AUVIV expérimenté en Haute-Saône. Pour les sortants d'ASE, il est proposé de flécher 20 logements captés en IML couplés à un accompagnement par le Conseil départemental.

• Prévention des expulsions : le renforcement de dispositifs existants

À côté du volet du Logement d'abord consistant à faire accéder des personnes sans domicile à un logement, il est nécessaire d'éviter au maximum la perte de logement pour celles qui en ont un. Parmi les facteurs de perte de logement les plus importants figurent naturellement les expulsions locatives, qui sont en augmentation constante depuis 15 ans. Or, **si ce sujet est identifié dans presque tous les dossiers de candidature des territoires à l'AMI Logement d'abord, très peu se sont engagés sur un objectif chiffré de réduction des procédures d'expulsion ou d'expulsions effectives** (notamment de ménages reconnus prioritaires DALO), alors qu'un tel objectif obligerait à mieux coordonner les actions des collectivités, de la préfecture et des associations. Citons toutefois la métropole de Lyon qui s'engage sur un objectif dans 5 ans de tendre vers zéro expulsion sans solution alternative, dans le parc social ou privé, due à un logement trop cher ou à des troubles psycho-sociaux. Le Puy-de-Dôme promet une baisse de 5 % par an du nombre d'octrois de la force publique.

De nombreux dispositifs existent déjà en matière de prévention des expulsions (voir la partie du tableau de bord consacrée à ce sujet), **mais butent souvent sur un manque d'informations** et de recours aux aides existantes des ménages concernés. C'est pourquoi, la tenue de permanences d'accès aux droits est essentielle, à la manière de celles tenues par la Fondation Abbé Pierre à l'Espace Solidarité Habitat à Paris, et de celles qui existent depuis plusieurs années à Lyon et Marseille. Au fil du temps, la Fondation a repéré et soutenu un réseau d'une quarantaine de partenaires associatifs réalisant un « **accompagnement aux droits liés à l'habitat** » (ADLH) – accompagnement dans les démarches

¹⁷ *Ibid.*

juridiques et administratives, tout au long des procédures, en lien avec tous les acteurs concernés sur lesquels peuvent s'appuyer les territoires Logement d'abord. La métropole de Montpellier participe ainsi au financement de la permanence ADLH créée par la Fondation Abbé Pierre, en partenariat avec l'Association Trait d'Union, ADAGES Maison du Logement et Gestare. Cette plateforme tient une permanence téléphonique et des juristes spécialisés dans les questions d'habitat, en binôme avec des travailleurs sociaux, reçoivent les ménages sur rendez-vous, pour les accompagner ou si besoin les réorienter vers le droit commun de la polyvalence de secteur, sur des questions liées aux risques d'expulsion, mais aussi d'habitat indigne et de recours DALO. D'autres territoires, comme Lille et Nîmes se sont engagés également sur ce type d'actions assez simples mais très efficaces. Montpellier prévoit également d'amplifier l'expérimentation, portée par l'association Gestare d'un accompagnement renforcé dans le parc social sur signalement des bailleurs en cas de risque d'expulsion, pour la porter de 25 aujourd'hui à 150 ménages par an, avec un financement complémentaire du FSL et des organismes Hlm concernés. La ville de Mulhouse mobilise un travailleur social pour contacter et soutenir les ménages d'un quartier menacés d'expulsion.

Face aux risques d'expulsion, la métropole de Strasbourg compte expérimenter un « bail de sauvegarde » : une association intermédiaire devient locataire du logement, avec l'accord du bailleur, à la place du locataire en difficulté, avant de refaire glisser le bail au nom de ce dernier une fois sa dette apurée. La ville de Mulhouse prévoyait un dispositif du même type en 2019. La Sarthe quant à elle a mis en place une plateforme d'accompagnement spécialisée dans la question du maintien dans le logement (voir plus haut). Elle entend de plus élaborer une nouvelle charte de prévention des expulsions, ouvrir la CCAPEX aux intervenants en matière de santé et faire appliquer par les bailleurs leur obligation légale en matière de signalement des commandements de payer. Le Pas-de-Calais souhaite de son côté accompagner 500 ménages assignés par des actions d'explication du jugement suivant l'audience.

À Lille, la Métropole entend soutenir les actions de prévention des expulsions conduites par l'association GRAAL en vue d'une médiation propriétaires-locataires. Ainsi qu'un projet de plateforme d'intervention mobile porté par l'association VISA, en élargissant son action auprès des locataires en logement social en direction des personnes migrantes, femmes isolées avec ou sans enfant, personnes âgées, et du parc privé...

• Relogement des personnes en bidonvilles : quelques réussites encourageantes

Alors que plus de 16 000 personnes vivent en bidonvilles en France métropolitaine, **la plupart des dossiers de candidature à l'AMI Logement d'abord passent ce sujet sous silence**, souvent sensible localement. Dans les faits, la politique d'expulsions sans relogement des bidonvilles reste un peu partout la norme. Pourtant, les habitants des bidonvilles ont droit et aspirent au logement

eux aussi. **Certaines collectivités s'y essaient toutefois, en prenant appui sur quelques succès locaux, soutenues par la DIHAL** et confortées par la dernière instruction du 25 janvier 2018. Il s'agit d'éviter les expulsions de terrain sans solution d'hébergement stable ou de logement, de stabiliser les personnes pour pouvoir mener à bien leur accès aux droits. Par exemple, la métropole de Montpellier annonce la poursuite et la valorisation de l'expérience de sortie du bidonville de Celleneuve, portant sur 20 ménages accompagnés en bail glissant en Hlm. Celle de Toulouse compte poursuivre sa mobilisation sur des principes similaires.



À Nantes, une MOUS pour résorber les bidonvilles

En 2017, la métropole de Nantes a mis en place une MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) en vue de résorber les bidonvilles de l'ensemble de l'agglomération. Les 24 maires des communes concernées s'y sont engagés et ont mutualisé leurs efforts. Afin de financer ce dispositif, la métropole souhaitait bénéficier de fonds européens mais cela s'est révélé compliqué, la région n'ayant pas inscrit « l'inclusion des populations marginalisées » dans son programme opérationnel 2014-2020. Le projet a débuté en mars 2018 avec le recrutement de trois salariés de l'association Saint-Benoît Labre qui a gagné l'appel à projet. De son côté la métropole a recruté une personne à temps plein pour mobiliser l'ensemble des services.

La MOUS doit se dérouler en plusieurs étapes : stabilisation des ménages sur le terrain (sécurisation des lieux, liens avec l'environnement extérieur), inventaire des solutions existantes dans la métropole (logements disponibles, sous-location...), diagnostic individuel et global, et enfin accompagnement social des ménages en tenant compte de la spécificité de chacun.

La métropole souhaite intégrer les personnes accompagnées dans le cadre de la MOUS dans leur plan d'action Logement d'abord en repensant l'accompagnement notamment pour les ménages les plus fragiles. La MOUS s'est fixé un objectif de résorption de cinq terrains et 80 relogements par an, ce qui ne permettra pas toutefois de résorber l'intégralité des bidonvilles de l'agglomération.

Le cas de Villeurbanne illustre une émulation positive entre une collectivité, les associations et des collectifs de citoyens engagés, œuvrant ensemble pour l'accès à un vrai logement dans la commune pour les personnes vivant en bidonvilles. Il montre aussi les défaillances des dispositifs de droit commun et la manière de les surmonter et de tenter ensuite de les améliorer, pour des personnes vivant en bidonvilles puis, plus largement, pour les ménages en grande précarité.



L'accès direct au logement à Villeurbanne

Tout est parti de l'évacuation du bidonville de la Feyssine à Villeurbanne en janvier 2016. Alors que le Préfet propose de diriger les personnes vers deux villages d'insertion, liés au programme I2E (Insertion par l'École et par l'Emploi), des élus de Villeurbanne soulignent que certaines familles ont un lien fort avec leur territoire, sont soutenues par des collectifs locaux et ont leurs enfants scolarisés dans la ville. Ils estiment que leur éloignement vers un village d'insertion provoquerait une rupture dans leur parcours et fragiliserait des liens et des repères déjà construits, alors qu'il leur manque surtout un accompagnement vers l'emploi et le logement.

Le CCAS décide donc de travailler autour de quatre familles et élabore, dans l'urgence, avec les acteurs locaux (associations et collectifs de soutien) un projet d'accès direct au logement, sans préalable d'insertion sociale, professionnelle ou de ressources. Il est décidé de leur proposer une forme d'habitat dans le diffus la plus proche possible du droit commun, et bien étayée sur le plan de l'accompagnement social et locatif.

Quatre logements sont mis à disposition pour un coût limité : trois logements appartenant à la ville (patrimoine scolaire) et un logement capté dans le parc privé par l'Association d'aide au logement des jeunes (Ailoj), dans le diffus. Ils sont loués à une association qui assure la gestion locative adaptée (Entre2toits et Ailoj), puis sous-loués aux familles pour un mois renouvelable d'abord, puis pour six mois renouvelables, jusqu'à trois ans. Un pécule est versé par le CCAS aux familles, équivalent au RSA et à l'APL, destiné à se réduire une fois un emploi trouvé. Le principe est celui d'une participation financière à hauteur de 20 % de leurs ressources.

Au bout de six mois, au moins un membre de chaque ménage était en emploi. Trois familles sont aujourd'hui relogées dans le parc social. Ce relogement pérenne s'est fait dans le cadre du contingent préfectoral suite au dépôt d'une demande de logement social, au bout de 18 à 24 mois. Une seule famille n'a pas encore trouvé de logement assez grand (T5 ou 6).

Le dispositif a été renouvelé avec un deuxième volet visant dix logements en 2018. Il concerne actuellement huit familles et s'intitule désormais « Une école, un toit, des droits ». Sept familles ont trouvé un emploi via leur réseau personnel ou avec le soutien de bénévoles.

Les familles sans domicile sont repérées par les associations locales, les collectifs de soutien ou le CCAS dans le cadre de la domiciliation administrative. Elles entrent dans le projet de logement sur plusieurs critères : un enfant scolarisé dans une école de Villeurbanne, des perspectives d'insertion (c'est-à-dire le droit de travailler, ce qui exclut les demandeurs d'asile et les personnes déboutées). l'absence de logement.

La sélection s'affine ensuite au regard de la typologie des logements mis à disposition et des problématiques particulières rencontrées par les familles (santé...). Une commission réunit le CCAS, la direction de l'éducation, les associations AVDL et ALPIL et les élus en charge du secteur (éducation et solidarité).

Parallèlement, depuis un an, une veille est développée sur le territoire qui n'existait pas avant, après que le collectif Jamais sans toit, intervenant dans les écoles, a interpellé les élus autour de situations d'élèves mal logés. Le CCAS a alors créé une plate-forme de remontée des situations des familles mal-logées dont les enfants sont scolarisés à Villeurbanne : une adresse mail de signalement à usage du collectif, des directeurs d'école, des services sociaux... L'association ALPIL a la charge d'aller à la rencontre de ces personnes, de qualifier avec elles leurs besoins, de les signaler à la Maison de la veille sociale et de les raccrocher au droit commun. 58 signalements de mars à novembre 2018 sont venus de cette plateforme et d'autres acteurs : des personnes vivant à la rue en squat, dans leur voiture... Un peu plus de la moitié a aujourd'hui trouvé une solution stable (foyer, logement...).

Le dispositif « Une école, un toit, des droits » devrait compter 15 logements en 2019 et 20 en 2020. Le service du patrimoine de la ville aide à repérer les logements, réalise les travaux de remise en état, effectue l'état des lieux et passe les conventions avec les opérateurs de la gestion locative adaptée. Le CCAS finance l'ameublement (2 000 €/logement), le pécule et une partie de l'accompagnement social et socioprofessionnel. Une dimension auto-rénovation (avec les compagnons bâtisseurs) est en train de se mettre en place.

Le projet cherche à s'inscrire le plus possible dans le droit commun, mais ce dernier n'a pas su s'adapter sur plusieurs points, que le CCAS a dû combler sur le plan financier notamment.

- Il en est ainsi de l'accompagnement lié au logement. La métropole a d'abord octroyé des mesures ASLL, mais après plusieurs renouvellements successifs (de six mois chacun), elle a stoppé son aide au bout de deux années. L'État a donc été sollicité pour prendre le relais et a décidé de flécher quatre mesures AVDL seulement sur les dix prévues par le projet. Le CCAS a donc dû prendre en charge l'accompagnement des autres familles.
- L'accompagnement socio-professionnel n'a plus été pris en charge depuis la fin du programme I2E, en octobre 2018. Le CCAS a donc décidé d'intervenir ici aussi pour y pallier.

Le projet existe donc principalement grâce aux financements du CCAS, qui permet aux familles de vivre, de se loger et de trouver du travail. Cet investissement reste inférieur à ce que représente une prise en charge à

l'hôtel. Lors du démantèlement du bidonville de la Feyssine en 2016, le CCAS a dépensé pour quatre familles en deux mois de nuitées d'hôtel l'équivalent de ce qu'il a dépensé ensuite en douze mois de logement pour ces quatre familles.

Le projet a été sélectionné par la métropole dans le cadre de sa mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. Cependant, le financement de 20 000 euros octroyé, bien qu'opportun, reste très modeste au regard de son coût global et des besoins identifiés.

• Le point aveugle des personnes en situation irrégulière

Dans la grande majorité des territoires, la question des personnes en situation irrégulière n'est pas même évoquée. Pourtant, tout le monde sait pertinemment qu'une forte proportion des personnes sans domicile le sont pour des raisons avant tout administratives, faute de titre de séjour pour accéder au logement, à l'emploi ou aux prestations sociales. À Strasbourg, par exemple, la collectivité estime que les deux tiers des sans-domicile sont des ménages à droits dits « incomplets ». En conséquence, de nombreux projets Logement d'abord choisissent de ne pas prendre ces personnes en considération, comme si elles n'étaient par nature pas concernées par cette philosophie. Adopter ce point de vue, c'est faire une croix sur un objectif de réduction importante du sans-abrisme.

Certes, les personnes en situation irrégulière ne sont aujourd'hui pas éligibles au logement social. Mais **rien n'interdit à une collectivité de mener des actions en leur direction.** Elle peut d'abord ne pas les ignorer, les recenser parmi les personnes sans domicile et les intégrer à l'état des lieux de son plan Logement d'abord. Ensuite, elle peut à minima se soucier de leur accès à l'hébergement, qui est légalement une liberté fondamentale puisque même les personnes en situation irrégulière bénéficient du droit à un accueil inconditionnel. Elle peut dans ce cadre les orienter vers des formes d'hébergements proches du logement, y compris dans des logements au sens physique avec un statut d'hébergé. Elle peut également les aider à accéder à un vrai logement dans le parc privé, auprès de particuliers ou dans des locaux communaux. Elle peut, enfin, les aider à accéder à leurs droits, en particulier pour accélérer leurs démarches de régularisation auprès de la préfecture. Bref, malgré les idées reçues, les personnes en situation irrégulière ont des droits, et ne sont pas destinés à vivre à la rue et aux mains des marchands de sommeil ou de l'hébergement hôtelier. C'est ce qu'a d'ailleurs rappelé l'adjoint au maire d'Amiens en charge du Logement et Président de l'OPAC d'Amiens Métropole en ouverture des assises du Logement d'abord de la FAS le 27 septembre 2018 : *« le Logement d'abord c'est d'abord un logement, qui peut passer par de la sous-location. Pour les papiers, on s'en occupe ensuite ».*

À Rennes, la sous-location dans des locaux mis à disposition par des promoteurs permet d'héberger dans du logement des personnes en situation irrégulière. À

Lyon, certaines associations hébergent des personnes « à droits incomplets » dans des logements, avant de faire glisser le bail à leur nom le jour où elles ont obtenu un titre de séjour. Dans le Puy-de-Dôme, le conseil départemental promeut ainsi un dispositif alternatif à l'hôtel (Alternativ'Hôtel) pour les familles déboutées du droit d'asile, « en couple ou isolées avec enfants mineurs dans le cadre de la protection de l'enfance ». 25 familles sont accueillies dans ce cadre dans des logements des parcs public et privé, loués ou sous-loués et bénéficient d'un accompagnement social global, pour un coût de 30 % inférieur à l'hôtel. Une idée qui a fait des émules dans l'Hérault.



Alternativ'Hôtel à Béziers

La problématique du logement des déboutés une fois qu'ils sortent du CADA se pose avec acuité pour les associations gestionnaires, tiraillées entre leur obligation de libérer les places au bout d'un mois et la volonté de trouver des solutions alternatives pour ne pas mettre des familles à la rue. C'est pourquoi des expériences innovantes de logement de personnes sans-papiers dans le diffus ont vu le jour, parfois directement en lien avec la gestion du CADA, pour assurer une sortie digne. C'est le cas à Béziers, où le projet Alternativ'Hôtel a vu le jour en 2013, porté par la Cimade, l'association gestionnaire du CADA de la ville, et promu dans le cadre du plan de réduction des nuitées hôtelières.

Le projet a été mis en place en étroite collaboration avec l'État et le conseil départemental, avec lesquels la Cimade partageait le même diagnostic d'encombrement des dispositifs d'hébergement et du coût exorbitant des nuitées hôtelières, notamment pour le conseil départemental qui jusqu'aux élections de 2015 prenait en charge toutes les familles avec enfants dans le département. « *Notre idée c'était de faire comprendre que de toute façon les gens sont là, ils ne sont pas reconduits, (...) donc autant faire quelque chose pour qu'ils soient plus tranquilles, qu'on puisse travailler avec eux.* » (Alternativ'Hôtel, Béziers)

Huit appartements sont loués par la Cimade dans le centre-ville de Béziers : quatre T5 accueillant chacun deux familles en colocation et quatre T2. Au total, douze familles peuvent être logées. L'accompagnement des ménages est global : non seulement les personnes bénéficient de l'expertise de la Cimade en matière de droit des étrangers, mais elles sont aussi accompagnées dans leurs démarches d'emploi, de santé, de logement, d'apprentissage du français et de scolarité. La durée moyenne de présence est d'un an et demi, ce qui donne la possibilité d'un suivi approfondi. « On n'a jamais eu de limite de temps. Et ça a marché. L'État a vu que c'est adapté. »

Depuis 2018 et le retrait du Conseil départemental, ce projet n'est plus financé que par l'État. Le SIAO n'est pas intervenu du fait de la particularité des publics auxquels il se destine, et qu'il avait l'habitude d'éconduire du fait de leur absence de ressources régulières et déclarées. Un travail a toutefois été enclenché permettant d'orienter les sortants d'Alternativ'Hôtel régularisés vers une offre de logement d'insertion régulée par le SIAO (appartements relais).

En 2016, bien que l'accompagnement des familles hébergées ait pu aboutir à une régularisation pour trois d'entre elles, trois autres ont fait l'objet d'une arrestation ou d'une assignation à résidence, ce qui met en lumière la dualité du rôle de l'État : finançant des places d'un côté, opposant un refus de régularisation de l'autre. La Cimade se retrouve donc confrontée, depuis peu, à la nécessité de trouver des solutions de sortie du dispositif pour des familles sans titre de séjour (hébergement citoyens, collectifs...). Cela alors même que le projet a été jugé pertinent par les partenaires qui l'ont reproduit à Montpellier et à Sète, permettant l'accueil en tout de 150 personnes dans l'Hérault.

L'intermédiation locative représente parfois **une solution permettant à des personnes en situation de séjour irrégulier d'accéder à un vrai logement dans le parc privé**. Hélas, l'instruction du 4 juin 2018 destinée à relancer l'IML les exclut explicitement de son périmètre, alors que rien ne l'obligeait à le faire. Elle prévoit deux exceptions très limitées : les familles monoparentales en attente du renouvellement d'un titre de séjour ; la régularité du séjour d'un des membres du couple. Dans les faits, les services de l'État tolèrent parfois la mobilisation de l'IML pour des personnes en situation irrégulière, et certaines collectivités ont demandé des dérogations dans ce sens. Mais il est regrettable de laisser aux acteurs locaux, collectivités ou associations, la charge d'assumer cette entorse.

L'accompagnement au changement : un foisonnement d'initiatives prometteuses qui se heurtent encore à des habitudes bien ancrées

• **Quand le Logement d'abord suscite le débat et bouscule les pratiques**

Bien que les mises en œuvre du Logement d'abord tardent parfois à se concrétiser au-delà d'expérimentations à petite échelle, on peut toutefois souligner que ce plan a suscité de nombreuses interrogations et remises en question chez les acteurs de l'hébergement et du logement, un peu partout sur le territoire, au point que l'on peut espérer que les graines du Logement d'abord sont semées.

De nombreuses formations professionnelles s'engagent. Le « *Hub Housing First* », plateforme associative européenne de promotion du Logement d'abord, a organisé ses premières sessions de « formation des formateurs ». Des voyages en Finlande, pays exemplaire de cette transformation, ont été organisés avec des militants associatifs, des élus et des techniciens.

Les échanges de pratiques entre professionnels constituent le meilleur moyen de diffuser la philosophie mais aussi les conseils concrets pour changer de modèle, pour travailler sur ses préjugés entre pairs. À cet égard, le club des territoires organisé par la DIHAL, qui permet aux collectivités parties prenantes de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord de dialoguer, est prometteur. Cette démarche de mise en débat et de circulation des pratiques se propage, par exemple, avec le club des territoires Logement d'abord d'Occitanie, un club des élus pour le Logement d'abord ou encore un club des SIAO, dont le lancement a été annoncé suite à un séminaire national organisé par la DGCS en novembre 2018.

On assiste à **une remise en question salutaire des dispositifs habituels**, de la part d'associations manifestement prêtes au changement. Alors que les échanges il y a 10 ans sur le sujet avaient donné lieu à de nombreuses incompréhensions ou procès d'intention de la part d'acteurs sur la défensive, on constate aujourd'hui une appétence plus forte pour un changement d'approche.

Le travail de sensibilisation des fédérations associatives est une œuvre de longue haleine mais il permet à la longue de diffuser auprès des opérateurs la philosophie du Logement d'abord. Le succès des assises du Logement d'abord, organisées par la FAS à Amiens en septembre 2018 en est un exemple. On retrouve ce type d'initiative localement : la FAS, la Fondation Abbé Pierre et l'UNAF0 ont organisé un laboratoire d'échanges de cinq jours en octobre 2018 à Mulhouse, après un voyage d'études en Belgique, débouchant sur 20 propositions.

À Lyon, l'équipe Logement d'abord a mis en place quantité d'outils pour toucher de diverses manières les acteurs du Logement d'abord : *task force*, réunions « sans casquettes » pour échanger sans relations hiérarchiques, usage des réseaux sociaux pour faire vivre et connaître les initiatives Logement d'abord (<https://twitter.com/LDALyonMetro>). Elle a organisé en 2018 des réunions thématiques très diverses pour faciliter les échanges autour d'un film, un séminaire à l'ENS sur la « présomption de capacité » destinée à réinterroger la « capacité à habiter », qui fait si souvent obstacle au Logement d'abord. Elle réunit aussi des acteurs de l'action sociale, hors des directions et des responsables, afin de permettre une discussion large sur les difficultés, les améliorations possibles de son propre travail, les structures, les freins et les leviers, au cours d'un atelier intitulé « trébucher vers l'avant » (*fail forward*).



Bonne pratique : le Diplôme universitaire Logement d'abord à Lyon 2

À Lyon, la sensibilisation au Logement d'abord orchestrée par le « collègue coopératif AURA » cible aussi bien la formation initiale que la formation continue, ainsi que celles des élus locaux. En s'inspirant notamment des formations du Hub Housing First européen, les futurs travailleurs sociaux en formation initiale se voient proposer un module spécial sur le sujet. Pour la formation continue, un Diplôme universitaire Logement d'abord est en cours de création avec l'université Lyon 2, associant de nombreux protagonistes du sujet, universitaires ou travailleurs sociaux, théoriciens ou acteurs de terrain. Le « collègue » aimerait mobiliser des financements européens, pour disposer d'une quinzaine de places préfinancées à offrir (8 000 euros pour deux ans), ainsi que le programme Erasmus + pour financer des visites à l'étranger. Une chaire universitaire Logement d'abord pourrait également voir le jour dans ce prolongement.

La formation, pour entraîner largement le système, ne doit pas se limiter aux personnels directement en charge du relogement. À Amiens, l'adjoint au maire en charge du « Logement pour tous », Jean-Christophe Loric, a prévu une formation des gardiens d'immeuble de l'office public de l'habitat de la ville, par un travailleur social de l'office, entièrement dédiée au Logement d'abord, pour qu'ils puissent aider au suivi et à l'accompagnement des nouveaux locataires, et devenir les ambassadeurs de cette nouvelle approche. À Grenoble, un programme de formation est prévu en 2019 en direction des chargés de clientèle Hlm.

L'appétit pour les formations est fort et légitime, mais bute sur un manque de moyens pour en assurer une plus grande diffusion. Pour financer cet effort, le Fonds d'appui aux réformes structurelles de la Commission européenne pourrait être mobilisé dans les mois à venir par l'État français pour financer des supports pédagogiques pérennes.



Pédagogie de l'objectif Zéro SDF : recommandations britanniques

Dans son rapport « *Everybody in, How to end homelessness in Great Britain* » [Tout le monde logé. Comment résorber le sans-abrisme en Grande-Bretagne], publié en juin 2018, l'association Crisis détaille l'ensemble des mesures devant être prises pour mettre fin au sans-abrisme au Royaume-Uni. Parmi ces mesures, l'association pointe l'importance de **communiquer auprès du grand public afin de changer l'image du sans-abrisme et d'impliquer les citoyens**. Elle relève trois points à travailler :

- Donner une définition juste du sans-abrisme : il ne s'agit pas seulement des personnes vivant à la rue, mais aussi de toutes celles qui n'ont pas de domicile.

- Le sans-abrisme n'est pas qu'un problème individuel : il résulte d'un manque de moyens affectés par la collectivité pour prévenir les ruptures et d'un manque de logements abordables.
- Il n'y a pas de fatalité, des solutions existent, le public doit les connaître.

Crisis invite les associations à porter un discours commun visant à déconstruire les idées reçues à propos du sans-abrisme, pour générer le sentiment d'une responsabilité collective et soutenir l'importance de mener une politique de long terme basée sur le Logement d'abord.

Les politiques changent peut-être lentement mais le débat est désormais ouvert. Comme le dit Marc Uhry, chargé de l'animation du Logement d'abord à Lyon, « *les acteurs qui portaient des expérimentations de Logement d'abord en marge du système sont aujourd'hui ceux qui intéressent tout le monde et qui sont donnés en exemples* ».

• Une difficulté persistante à dépasser la « capacité à habiter »

L'essaimage de bonnes pratiques et la fréquence accrue de débats et formations autour du Logement d'abord, pour satisfaisants qu'ils soient, ne doivent pas masquer la **persistance de représentations et de pratiques en contradiction flagrante avec les principes du Logement d'abord**. Au cœur de ceux-ci se trouve l'évaluation préalable à toute attribution de logement, voire à toute demande de logement, de la « capacité à habiter » des personnes.

Même dans un dossier de candidature pour l'AMI Logement d'abord, la communauté urbaine d'Arras évoque en gras les logements pour les ménages en « capacité à habiter ». Dans la Sarthe, les actions mises en œuvre ou projetées par le conseil départemental évoquent fréquemment l'autonomie des personnes, qui semble conditionner leur parcours (« Le parcours dans les dispositifs se fait en fonction de l'autonomie des personnes », mentionne le dossier de candidature à l'AMI). Sont aussi privilégiées des solutions de logement temporaire pour des ménages « non autonomes » : c'est particulièrement le cas pour des sortants d'ASE, d'hôpitaux psychiatriques ou de prison, mais aussi pour des familles régularisées ou réfugiées. En janvier 2018, par exemple dans la Sarthe, 118 personnes en situation régulière étaient laissées en hébergement (hôtel, CHRS, CHS) car elles n'étaient pas jugées « en capacité d'être autonomes dans le logement ».

Les critères empêchant concrètement l'accès au logement ou même parfois à l'hébergement ou au logement d'insertion sont particulièrement flous et fluctuants, laissant une grande place à l'arbitraire. Certains services AVDL cochent les ménages comme « prêts au logement » uniquement si leur dossier de surendettement a été tranché par le juge, d'autres sont plus souples. Dans un cas récent, un service d'accompagnement a estimé que trois des quatre petits-enfants aujourd'hui adolescents ou jeunes adultes qui

habitaient avec leur grand-mère devaient décohabiter pour que le dossier de la grand-mère entre dans la case « prêt au logement » sur le logiciel.

Au cours de l'été 2018, un gestionnaire de résidence sociale parisien a refusé une candidature présentée par le SIAO en raison de la précarité supposée de la personne, qui n'avait pas de revenus suffisamment stables puisqu'elle était auto-entrepreneuse, ni de quittances de loyer à présenter (« Or, la condition d'un paiement régulier mensuel des loyers est primordiale pour nous tout comme pour les futurs bailleurs potentiels. Nous ne pouvons en effet nous permettre d'avoir des impayés », explique ce gestionnaire). Des critères pour le moins paradoxaux de la part d'une structure destinée à accompagner des profils plus précaires vers l'autonomie.

Cette notion de « capacité à habiter » se retrouve très fréquemment, sous diverses formes, plus ou moins assumées. La récurrence de la catégorie floue des ménages « prêts au logement » est la plus frappante. Son interprétation et son maniement ne sont pas simples car elle contient différents critères, servant à départager les personnes ayant droit à un logement à un moment donné et les autres. Cette notion recoupe la complétude d'un dossier de demande Hlm, mais aussi parfois l'ouverture ou non de droits sociaux permettant d'évaluer la solvabilité du ménage. Elle peut aussi désigner la régularité du séjour des personnes. Mais également une évaluation du comportement, du savoir-être, de la motivation ou du mérite d'un demandeur. Même le ministère de la Cohésion des territoires, dans les réponses aux questions des parlementaires, utilise ce vocabulaire au sujet de l'IML, destiné selon lui « à des ménages défavorisés, notamment des ménages hébergés qui sont en capacité d'occuper un logement », sans autres précisions.

L'analyse de l'Ansa met en évidence un double mécanisme : « l'exclusion des ménages jugés « pas prêts au logement » en raison d'une trop faible autonomie ; et l'autocensure de la part des travailleurs sociaux trop habitués à voir certaines catégories de demandeurs rejetés ». Ce qui aboutit à ce que, « six ans après le lancement opérationnel des SIAO, le nombre de ménages recensés « prêts au logement » est largement en deçà du nombre de ménages éligibles au logement au sein des structures d'hébergement et de logement accompagné. »

Ce mécanisme se traduit également par le fait qu'une grande partie des personnes en CHRS n'ont pas de demande de logement social active actualisée ni *a fortiori* de recours DALO en cours. Ce dysfonctionnement fréquent est dû à plusieurs facteurs : découragement ou mauvaise information des personnes hébergées, manque de temps des travailleurs sociaux qui les accompagnent ou sentiment chez certains d'entre eux que ces demandes n'ont aucune chance d'aboutir en raison des refus des bailleurs sociaux, dont l'offre Hlm est parfois inadaptée (typologie, niveau de loyer et de charges, localisation...), ou de « l'incapacité à habiter » supposée des hébergés. C'est ce cercle vicieux que l'accent mis sur l'accès au logement Hlm pour les personnes en hébergement peut venir enrayer : si les travailleurs sociaux et les hébergés constatent que les demandes

de logement social aboutissent, ils seront encouragés à en formuler davantage, ce qui fera à son tour pression sur les bailleurs sociaux et les réservataires pour en accueillir davantage. L'accent mis sur la « capacité à habiter » n'est en effet pas seulement un préjugé qu'il suffirait de déconstruire : il est aussi un habillage de la pénurie de logements accessibles, consistant à intégrer en amont de la demande ce déficit et en faisant porter la responsabilité de cette carence sur les défauts supposés des mal-logés eux-mêmes. Si bien que l'incapacité à habiter désigne parfois plutôt l'incapacité à convaincre le système Hlm d'accepter certains types de ménages par rapport à d'autres. C'est ce cercle vicieux que remet en question le Logement d'abord.

Conclusion

Il est difficile de tirer un bilan après à peine un an de mise en œuvre du Logement d'abord, mais il se dessine un scénario de la déclinaison locale type sur les 23 territoires de mise en œuvre accélérée à partir de **certains traits communs, au-delà des différences parfois importantes entre territoires** : des objectifs modestes et difficiles à suivre mis en œuvre de manière relativement laborieuse et sans moyens supplémentaires à la hauteur, portés par des équipes motivées mais sans portage politique au plus haut niveau ; des attributions qui gagnent en cohérence et ciblent un peu mieux les candidats les plus exclus mais sans changement de braquet significatif pour l'instant ; une production de logements très sociaux plutôt en hausse en ce qui concerne les pensions de famille et l'IML, mais fragilisée par la RLS et marquée par une certaine précarité en ce qui concerne la sous-location ; un accompagnement au logement qui reste dramatiquement sous-doté mais qui se rationalise à travers la création de plate-forme communes ; une prévention des ruptures marquée par une profusion de mesures et dispositifs mais qui peine à enrayer la hausse des expulsions et la multiplication des sorties sèches d'institutions ; un point aveugle sur le sort des personnes « à droits incomplets » et pour finir une dynamique enclenchée malgré tout qui interroge les habitudes et mobilise le secteur mais qui peine encore à faire ses preuves face à l'ancrage des représentations sur « l'incapacité à habiter » supposée des personnes sans domicile.

Concrètement, en l'état des choses, ce plan a de grandes chances de se traduire, sur une métropole moyenne, par une production accrue de quelques dizaines de places d'IML, à peine plus de PLAI qui se produisaient précédemment, deux ou trois pensions de famille supplémentaires, quelques dizaines ou centaines d'attributions Hlm en plus à des sortants d'hébergement, une plate-forme de l'accompagnement tendant à rationaliser l'offre pléthorique, quelques projets innovants montrés en exemple lors de sessions de formation adressées à certains travailleurs sociaux, des réunions régulières entre les partenaires animées par un nouveau chargé de mission en charge du Logement d'abord.

Ce tableau ne serait pas négligeable ni déshonorant, car toute solution de logement supplémentaire est bonne à prendre. Mais on serait loin d'une révolution, et de la généralisation, même progressive, d'une approche Logement d'abord. L'ampleur très limitée des actions entreprises ne risque pas de modifier le cours des choses : fuite en avant dans l'hébergement d'urgence de qualité aléatoire, délais interminables pour passer de la rue au logement après différentes étapes probatoires, et toujours des milliers de personnes sans solution à la rue ou dans les bidonvilles. Pour prendre la direction d'un véritable changement de modèle, plusieurs orientations doivent être prises rapidement.

• Des besoins de financements supplémentaires

Partout, qu'il s'agisse de production neuve à bas loyer, d'accompagnement lié au logement, de mobilisation du parc privé ou de prévention des expulsions, **les initiatives liées au Logement d'abord butent sur le manque de moyens pour parvenir à changer d'échelle.** L'Ansa et l'Action Tank ont calculé, par exemple, que la métropole de Strasbourg, pour venir à bout du sans-abrisme en cinq ans (en y intégrant les flux prévisibles de nouveaux sans-domicile), devait y consacrer deux millions d'euros de plus par an, alors que les financements liés au Logement d'abord ne représentent que 800 000 € pour 2019. Cela représenterait un coût supérieur de 14 % au coût du système actuel strasbourgeois de prise en charge des sans-domicile pendant cinq ans (17 millions d'euros contre 15 actuellement), mais qui s'avèrerait moins coûteux à l'échelle d'une décennie.

L'effort budgétaire serait donc raisonnable. Il est surtout absolument nécessaire et doit être sécurisé à moyen terme. Il s'agirait là de la preuve de l'engagement de l'État dans ce chantier, indispensable pour redonner confiance aux acteurs associatifs qui hésitent parfois à s'engager dans cette voie-là si les perspectives ne sont pas assurées. Tout le monde a encore en mémoire l'échec du plan Logement d'abord de 2009, qui avait été perçu comme une manière pour l'État de faire des économies sur les dépenses d'hébergement. Les épisodes en début de quinquennat de coupes importantes dans les emplois aidés et les APL ont déjà déstabilisé de nombreuses associations d'aide au logement et ravivé ce souvenir. Les mesures de plafonnement tarifaires imposées récemment dans les CHRS sont venues confirmer les inquiétudes de coupes budgétaires portant sur le segment de l'hébergement le plus qualitatif, au moment où les solutions d'hébergement d'urgence continuent leur progression, minant davantage la crédibilité du gouvernement dans sa politique de Logement d'abord.

Il est donc devenu essentiel de **développer une logique d'investissement social**, telle qu'elle est promue d'ailleurs dans le plan pauvreté. Investir dans le Logement d'abord permettra d'éviter les coûts humains et sociaux liés au mal-logement, qu'il s'agisse des dépenses d'hébergement d'urgence ou d'hospitalisation. Mais ces économies, dans le contexte de tension sur l'hébergement, ne pourront se faire sentir que dans plusieurs années, et il serait irresponsable et de toute façon voué à l'échec de diminuer trop rapidement le nombre de places d'hébergement

à court terme, à l'heure où tant de nos concitoyens sont tout simplement à la rue. Pour réussir, le plan logement est condamné à bénéficier d'un financement supplémentaire¹⁸.

• **Un besoin de remobilisation du monde Hlm en revenant sur la RLS**

Un des meilleurs signes de cet engagement de l'État consisterait, dès cette année, à revenir sur la ponction subie par le monde Hlm. Le ministre du Logement Julien Denormandie a annoncé une clause de revoyure avant le passage de la RLS de 873 millions à 1,5 milliard d'euros, avant la loi de finances pour 2020. Cette échéance est une opportunité à saisir pour redonner de l'air aux bailleurs sociaux et les inciter à s'engager davantage dans le plan Logement d'abord, par exemple en faisant mieux respecter les quotas d'attribution aux plus précaires ou en renforçant leur programme « 10 000 logements accompagnés ». Autant de demandes qui sont aujourd'hui difficiles à faire entendre au moment où les bailleurs sont progressivement asphyxiés budgétairement et connaissent déjà depuis des années une paupérisation de leur occupation.

Le monde Hlm peut aussi prouver, si besoin en était, son utilité sociale indispensable, à l'heure des difficultés à mobiliser un parc privé toujours plus cher à des fins sociales, en proposant au gouvernement un desserrement de la contrainte financière insoutenable en échange d'un engagement à produire des logements vraiment très sociaux, c'est-à-dire des PLAI sous plafonds APL en nombre accru. Sur la base de 40 000 PLAI, cet objectif représenterait un investissement supplémentaire d'environ 300 millions d'euros par an pour équilibrer les opérations, sous forme d'aides à la pierre. Pour atteindre l'objectif réellement nécessaire, c'est-à-dire 150 000 logements vraiment sociaux dont 60 000 PLAI, l'effort budgétaire serait bien plus conséquent.

• **Un besoin d'assouplissement et d'aménagement du droit commun**

Les multiples innovations sociales dans le cadre du Logement d'abord se heurtent également à des rigidités administratives ou légales qui sapent les efforts des acteurs locaux et créent des failles dans la protection sociale qui rendent certaines situations quasiment insolubles, sauf à tordre les règles ou à bricoler des solutions précaires.

Les deux principaux publics sans solution sont les jeunes et les personnes en situation irrégulière. L'impossibilité d'accéder à un revenu minimal comme le RSA avant 25 ans constitue pour les jeunes en grande difficulté

¹⁸ C'est par exemple le sens du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), qui finance à hauteur de quatre millions d'euros la prévention des impayés et l'accès au logement et le maintien des personnes vulnérables (en consolidant les systèmes d'information existants et en accompagnant les changements de pratique des agents), par l'anticipation d'une baisse de dépenses équivalente dans les quatre ans à venir.

un obstacle majeur à l'accès au logement. Même les solutions de logement les plus sociales nécessitent une certaine contribution personnelle que peuvent permettre à certains égards les minima sociaux. Sans eux, des milliers de jeunes démunis, sans travail ni famille, sont renvoyés vers la rue, les squats, l'entraide ou parfois l'hébergement d'urgence pour lequel ils sont rarement prioritaires. La Garantie jeune n'est pas une réponse suffisante du fait de son ampleur limitée, de sa durée trop courte et de sa conditionnalité à des engagements d'insertion parfois difficiles à tenir pour les jeunes les plus en difficulté. On pourrait faire la même remarque au sujet des contrats jeune majeur pour les sortants de l'aide sociale à l'enfance, qui ne sont pas des droits mais des contrats concédés au compte-gouttes aux jeunes les plus insérés et soumis aux arbitrages budgétaires des départements.

Pour les personnes en situation irrégulière, qui sont elles aussi largement surreprésentées parmi les sans-domicile, les problèmes de solvabilité se redoublent d'une inéligibilité légale au logement social. Même pour les collectivités qui refusent de laisser ces personnes dans le dénuement total, les solutions ne peuvent être que des pis-aller, des sous-locations plus ou moins assumées ou des hébergements précaires à l'hôtel, essentiellement pour les familles. Une solution gratuite et d'effet immédiat et massif pour réussir le Logement d'abord consisterait tout simplement à faciliter leur obtention de titres de séjour. Il est incompréhensible que l'État se démène d'une main pour mettre en œuvre le Logement d'abord en mobilisant des centaines d'associations sur les territoires, si de l'autre il empêche lui-même l'accès à un logement à des milliers de ménages. Une mesure simple et rapide consisterait également à assouplir la règle qui impose, pour être éligible à un logement social, que tous les adultes du ménage disposent d'un titre de séjour régulier.

On pourrait citer **de nombreux autres blocages** de différentes ampleurs, parmi lesquelles le mois de carence des APL, qui prive d'accès aux APL les personnes pour leur premier mois d'emménagement, les précipitant d'emblée dans la difficulté. Une collectivité comme la métropole de Strasbourg essaie par exemple via son FSL de compenser cette incongruité mais il serait plus pertinent de revenir sur cette règle au niveau national, surtout dans un contexte de coupes massives sur les APL de la part du gouvernement. On pourrait évoquer également la quasi-interdiction de travailler subie par les demandeurs d'asile, qui les assigne à la dépendance envers un dispositif national d'accueil débordé et à des formes d'hébergement souvent précaires, tout en compliquant leur insertion sociale pendant des mois.

Si ces besoins de financements, de mobilisation, d'assouplissement et de changement de priorité ne sont pas pris en compte, au niveau national mais aussi local, le risque est réel d'une immense déception des acteurs de terrain à l'égard de la politique du Logement d'abord et même de sa philosophie. Si cette déception devait se confirmer, elle gâcherait les efforts de pédagogie et de changements de cultures, de représentations et de pratiques menées actuellement sur quantité de territoires et qui commencent à porter leurs fruits fragiles. Au lieu de jouer le rôle de paradigme structurant l'action publique et associative de la rue au logement en passant par la prévention des ruptures, au lieu de permettre de

réintégrer les personnes sans domicile dans une perspective de droit commun et de respect du droit au logement pérenne et stable en combattant les préjugés sur leur « capacité à habiter », le plan Logement d'abord aboutirait à créer un ensemble de dispositifs de plus, gérés à côté des autres, ajoutant une strate de procédures à l'empilement existant.

Cette perspective n'est pas une fatalité. Les graines du Logement d'abord sont plantées, il revient désormais au gouvernement, à l'État, aux élus et aux acteurs locaux de les accompagner dans leur montée en puissance. **Les personnes sans domicile n'ont pas de temps à perdre, la France ne peut plus s'offrir le luxe d'attendre ou d'expérimenter *ad vitam aeternam*** à petite échelle pendant une décennie de plus des solutions qui partout dans le monde font leurs preuves. Des perspectives s'amorcent avec le Logement d'abord, malgré un contexte de morosité sociale généralisée. Le monde associatif et de nombreux élus ont commencé à s'en emparer. C'est désormais à l'ensemble des pouvoirs publics, et l'État en premier lieu, de tenir parole et de donner les moyens aux acteurs de terrain de réaliser la promesse du droit au logement.