FONDATION Abbé Pierre

30 ANS D'ACTIONS

OCCITANIE
UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

L'état du mal-logement en France 2022

RAPPORT ANNUEL #27

Être humain !

Rapport sur l'état du mal-logement
de la Fondation Abbé Pierre Agence Occitanie
Février 2022

Le Logement d'abord en Occitanie : bilan et perspectives sur les métropoles de Montpellier, Nîmes et Toulouse.

27e rapport sur le mal logement • Éclairage Occitanie 2022
Réalisation : FORS-Recherche sociale avec le soutien de l'Agence Régionale Occitanie
Coordination : Fondation Abbé Pierre - Agence Régionale Occitanie
Accompagnement et relecture : Anne-Claire Vaucher et Manuel Domergue
Conception Graphique : Fondation Abbé Pierre
Pages intérieures : Delphine Azaïs
Crédit photo couverture : Fondation Abbé Pierre
Crédit photos pages intérieures : René Maitre
Impression : Impact Imprimerie

Sommaire

Introduction **4**

Aux origines du Logement d'abord, plusieurs décennies de lutte contre le sans-abrisme 5

Contexte, objectifs et méthodologie du rapport 6

I - Des niveaux d'engagement disparates entre les collectivités mobilisées en faveur du Logement d'abord **8**

1. Trois territoires particulièrement concernés par la problématique du sans-abrisme : Montpellier, Nîmes et Toulouse. 9

2. L'AMI Logement d'abord : une opportunité pour conforter des dynamiques locales préexistantes . . . 11

3. Des stratégies qui varient en fonction des contextes politiques locaux 12

II. Un bilan mitigé sur la production et l'accès au logement abordable **16**

1. Une offre de logements abordables et adaptés aux besoins qui reste très insuffisante 17

- *Une offre de logement social largement sous-dimensionnée et peu adaptée aux besoins des plus démunis* *17*
- *La captation de logements privés en complément de l'offre locative sociale* *20*
- *Des initiatives de régulation du marché de logement privé* *21*

2. Des progrès limités dans l'accès au logement social pour les personnes sans-abri et hébergées. 22

3. Les oubliés du Logement d'abord 27

- *Les ménages en situation administrative complexe*. *27*
- *La prévention des ruptures : un angle mort du Logement d'abord* *30*

III. Quelles avancées dans les pratiques d'accompagnement et la collaboration entre acteurs ? **34**

1. Vers la fin de l'évaluation de la « capacité à habiter » ?. 35

- *Un changement de regard sur la « capacité à habiter » des personnes – l'exemple du Touril à Toulouse*. *35*
- *La participation active des personnes accompagnées au cœur des pratiques d'accompagnement social : le projet de La Clède à Alès* *37*
- *L'accompagnement au changement par la formation des acteurs sociaux à Montpellier* . . *40*

2. Une gouvernance du Logement d'abord qui peine à unifier les acteurs 41

- *Une amorce de décloisonnement entre acteurs* *41*
- *Des politiques publiques qui restent fortement encadrées par des logiques d'acteurs et de dispositifs* *43*
- *Des SIAO soumis à des logiques contradictoires* . *44*
- *Du Logement d'abord à tous les étages ?*. *46*

Conclusion **48**

Les propositions de la Fondation Abbé Pierre 50

Glossaire. 52

Remerciements 54

Introduction

Aux origines du Logement d'abord, plusieurs décennies de lutte contre le sans-abrisme

Le Logement d'abord, dans son acception actuelle en France, est un héritage de plusieurs décennies de politiques publiques visant un accès direct et pérenne au logement pour les personnes sans domicile, plutôt que la multiplication de réponses d'hébergement de court terme. Le Logement d'abord rompt avec la condition préalable de « capacité à habiter », en permettant à toute personne un accès direct au logement depuis la rue, grâce à des moyens d'accompagnement social renforcés et adaptés aux besoins de la personne. De nombreuses expérimentations outre-Atlantique et en Europe ont montré que l'approche Logement d'abord permet une prise en charge plus digne, plus efficace et globalement moins coûteuse de la lutte contre le sans-abrisme. La réussite de programmes tels que le « Housing First » et « Un Chez-soi d'abord » auprès de publics en situation de grande exclusion et souffrant de troubles psychiques graves et/ou d'addictions tient notamment au fait que la personne a le choix (de son logement, de se faire soigner…) et qu'il lui est proposé un accompagnement individualisé et intensif, dans une grande proximité.

En cela, **le Logement d'abord n'est pas un dispositif supplémentaire mais bien un changement de paradigme qui a vocation à infuser dans l'ensemble des politiques du logement.** Toute personne dépourvue de logement doit pouvoir accéder le plus rapidement possible à un logement de droit commun, sans devoir nécessairement passer par l'étape de l'hébergement.

> *« Le Logement d'abord c'est enrayer ce cercle vicieux de l'errance institutionnelle »*
>
> Travailleuse sociale à Montpellier

Depuis 2009[1], pour faire évoluer le modèle français de lutte contre le sans-abrisme et favoriser l'accès direct au logement des personnes sans domicile, plusieurs mesures ont été prises : création des SIAO[2], de mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), développement des pensions de famille et résidences accueil, priorisation des personnes sans domicile dans l'attribution des logements sociaux (mobilisation des contingents préfectoraux), expérimentation « Un chez-soi d'abord » dans quatre grandes villes.

En septembre 2017, le ministre de la Cohésion des Territoires présente le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022. Le gouvernement prend acte de la saturation du dispositif d'hébergement d'urgence, et du fait que les réformes précédentes n'ont pas permis d'orienter plus rapidement les personnes sans domicile vers le logement. Il annonce que l'objectif du plan est « d'orienter les personnes sans-domicile de l'hébergement vers un logement durable grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire ». Il insiste sur la priorité donnée au logement comme condition première à l'insertion.

1 I Stratégie nationale 2009-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.
2 I Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation.

Le plan proposé alors s'articule autour de **cinq grandes priorités :**

1 - Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal-logées,

2 - Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées,

3 - Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement,

4 - Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle,

5 - Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord.

Afin de « donner de l'élan » à ces nouvelles mesures, 46 territoires ont été sélectionnés dans le cadre de deux Appels à Manifestation d'Intérêt (AMI) lancés successivement par l'État en novembre 2017 et 2020 afin de provoquer « une mise en œuvre accélérée du Logement d'abord ». Ces territoires (départements, EPCI, communes) pouvaient avec cet AMI bénéficier de crédits spécifiques de la DIHAL et d'un double portage politique (gouvernemental et local) permettant de fédérer autour d'une stratégie commune les acteurs institutionnels, associatifs, publics et privés, impliqués dans la lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement.

En Occitanie, dès 2018 trois territoires ont été sélectionnés dans la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord : Montpelier Méditerranée Métropole, Nîmes Métropole et la Ville de Toulouse.

Qui sont les publics visés par le Logement d'abord ?

La politique du « Logement d'abord » s'adresse à un large public allant des personnes sans-abri aux ménages vivant en logement indigne ou menacés d'expulsion. On constate toutefois des périmètres qui varient selon l'appréciation qui en est faite par les acteurs du territoire. A titre d'exemple, la Métropole de Montpellier distingue dans sa candidature un public « cœur de cible » composé des ménages déjà hébergés ou en demande d'hébergement ayant des droits (estimé à 420 personnes) et ceux relevant d'un périmètre plus large, estimé à 3 000 personnes, incluant les ménages menacés d'expulsion et les détenteurs du statut de réfugié toujours hébergés en CADA. A Toulouse, le public cible du Logement d'abord est appréhendé dans sa conception la plus large.

Contexte, objectifs et méthodologie du rapport

Ce rapport intervient à l'issue du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans- abrisme lancé en septembre 2017 à Toulouse par le Président de la République Emmanuel Macron. Il vise à apporter un éclairage sur la façon dont cette stratégie s'est déclinée en région Occitanie, notamment dans les trois agglomérations qui se sont portées candidates, et interroge les effets produits sur leur territoire :

- L'accès direct au logement pour les ménages à la rue ou hébergés a-t-il augmenté ?
- Les moyens d'accompagnement social ont-ils évolué pour s'adapter aux besoins des personnes ?
- La notion de « capacité à habiter » a-t-elle disparu ?
- Quels moyens ont été mis en place pour accroitre la production des logements abordables ?
- Quels impacts cette stratégie a-t-elle eu sur les dynamiques partenariales ?
- Au-delà des expérimentations portées à petite échelle, peut-on parler d'une transformation de la politique du logement à l'échelon local ?

L'objectif de ce rapport, au-delà de dresser les avancées et les points faibles d'une politique publique, est de souligner les réalisations marquantes, les conditions de leur réussite et de leur essaimage pour faire de cette politique du Logement d'abord une réalité sur l'ensemble de la région.

Si l'analyse est centrée particulièrement sur les trois territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, elle s'attache également à mettre en lumière des initiatives portées par des acteurs institutionnels ou associatifs en dehors de la contractualisation avec la DIHAL. Il convient en effet de noter que des actions en faveur du Logement d'abord se déploient dans d'autres cadres que celui des Appels à Manifestation d'Intérêt (Plan de lutte contre la pauvreté, trajectoire AHI 2022-2024...), sur initiatives d'acteurs locaux en dehors de tout cadre institutionnel.

Pour réaliser ce rapport, nous avons mené des entretiens avec les principaux acteurs sur chacun des territoires : collectivités locales (coordinateur LDA des métropoles), Etat (services Habitat des DDETS[3]), 4 associations d'insertion par le logement, bailleurs sociaux et SIAO[4].

La réflexion s'appuie également sur des documents tels que les candidatures des trois territoires à l'AMI Logement d'abord, des documents de bilan et des rapports d'activité des SIAO et d'associations, ainsi que sur les données statistiques disponibles notamment en matière d'attributions et de production de logements sociaux.

Deux projets particulièrement représentatifs de ce que la Fondation Abbé Pierre souhaite soutenir dans le cadre du Logement d'abord sont présentés dans la troisième partie de ce rapport.

- Le projet « l'Annexe » porté par l'association Le Touril et le bailleur Patrimoine SA languedocienne à Toulouse.
- Le projet « Logement d'abord » porté par l'association La Clède à Alès.

Ces deux projets font également l'objet de reportages vidéo réalisés par l'association les Ziconophages permettant d'illustrer des initiatives positives en faveur du Logement d'abord en Occitanie et de donner la parole à des personnes ayant bénéficié d'un accompagnement pour l'accès direct au logement. Un reportage a également été réalisé lors d'une session de formation sur le Logement d'abord à destination de travailleurs sociaux, initiée et financée par la Métropole de Montpellier. Ces reportages sont à retrouver sur le site de la Fondation Abbé Pierre.

3 I Les Directions départementales de l'Emploi, du Travail et des Solidarités
4 I Voir en annexe la liste des personnes interrogées

Des niveaux d'engagement disparates entre les collectivités mobilisées en faveur du Logement d'abord

Trois territoires particulièrement concernés par la problématique du sans-abrisme : Montpellier, Nîmes et Toulouse

Au moment de faire le bilan de la mise en œuvre du Logement d'abord sur les trois agglomérations, il convient de rappeler quelques éléments de diagnostic relatifs à la situation du sans-abrisme sur leur territoire. Bien que les moyens d'observation et de veille sociale soient encore parcellaires, quelques indicateurs-clé et le retour des acteurs de terrain permettent d'affirmer que le sans-abrisme reste une problématique prégnante.
Le bilan des SIAO, certes à l'échelon départemental, atteste d'une croissance continue des appels au 115 (+220 % au 115 du Gard entre 2020 et 2021) et d'une saturation des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion, en dépit d'une augmentation massive du parc d'hébergement d'urgence ces trois dernières années (moins de 25 % de demandes d'hébergement d'urgence pourvues sur l'Hérault et la Haute-Garonne en 2021). Les demandes d'hébergement d'urgence sont en forte augmentation, notamment pour les ménages avec enfants.

CHIFFRES-CLÉ DES SIAO SUR LES TROIS DÉPARTEMENTS :

HÉRAULT

- **7 529 personnes** différentes ont appelé le 115 en 2020
- **44,5 % des demandes** d'hébergement d'urgence concernent des ménages avec enfants
- **23 % de réponses positives** du 115 pour les personnes en demande d'hébergement en 2020
- **1 878 places** d'hébergement d'urgence occupées au 20 novembre 2021 (dont 690 places d'hôtel)
- **760 ménages** sur liste d'attente pour un hébergement d'insertion (au 20 novembre 2021)

HAUTE-GARONNE

- **10 735 personnes** différentes ont appelé le 115 en 2020
- **21 % des demandes** d'hébergement d'urgence concernent des familles, couples ou groupes de personnes
- **24 % de réponses positives** du 115 pour les personnes en demande d'hébergement
- **2 264 places** d'hébergement d'urgence occupées
- **1 656 ménages** en attente pour une orientation vers un hébergement d'insertion ou du logement adapté

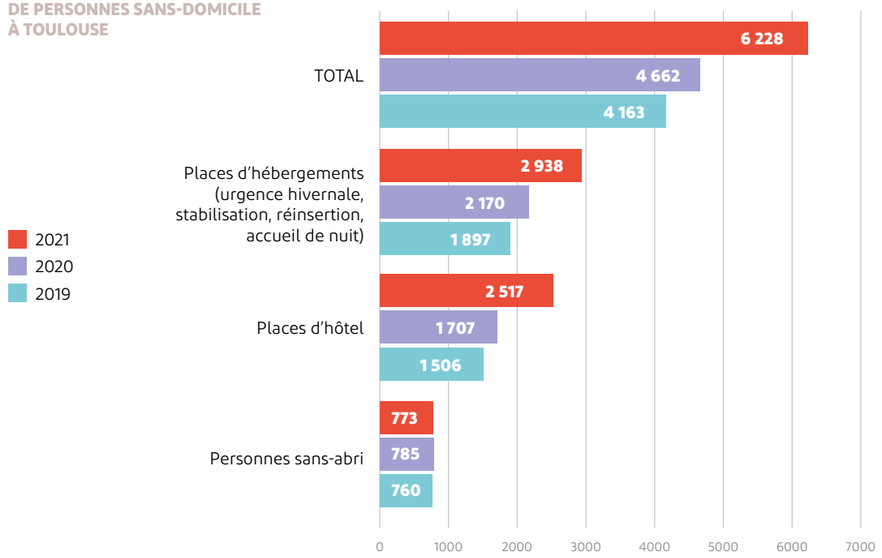
GARD

- **4 344 personnes** différentes ont appelé le 115 en 2021
- **78 % de réponses positives** du 115
- **466 places** d'hébergement d'urgence occupées en 2021
- **395 ménages** sur liste d'attente pour un hébergement d'insertion

Faute de données statistiques disponibles au niveau national depuis 2012[5], des initiatives pour dénombrer les personnes sans-abri ont vu le jour dans plusieurs villes. Partie d'une initiative de la ville de Paris en 2018, les « nuits de la solidarité » ont essaimé sur le territoire avec diverses méthodologies. Toulouse et Montpellier ont lancé leur première édition en 2019. Les 20 et 21 janvier 2022, dix-huit villes ont organisé en parallèle un recensement des personnes à la rue sur un volet à la fois quantitatif (avec l'appui d'un agent recenseur de l'INSEE) et qualitatif (sur l'état de santé, la situation vaccinale vis-à-vis du Covid-19, la durée de séjour dans la rue, le recours au 115…). Ces initiatives de recensement apportent une photographie utile à un instant T mais restent imparfaites du fait de leurs modalités (« un jour donné ») et de leur périmètre d'observation (ne prenant généralement pas en compte les personnes vivant en squat ou autres abris de fortune).

À Toulouse, l'enquête « sans-abri » est réalisée chaque année depuis 2019 et recense les personnes à la rue, en squat et en campement. Si le dernier recensement montre que le nombre de personnes sans-abri est relativement stable depuis 2019 (autour de 770 personnes), en revanche le nombre de places d'hébergement et d'hôtel a augmenté de 50 %, attestant d'une augmentation globale du nombre de personnes sans-domicile[6]. L'enquête comptabilise au total plus de 6 200 personnes à la rue ou hébergées en 2021 contre un peu plus de 4 100 personnes en 2019.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES SANS-DOMICILE À TOULOUSE



(Source : données enquête « sans-abri » et données SIAO)

5 I Enquête Sans Domicile INSEE 2012
6 I Rapport de l'enquête personnes sans-abri à Toulouse, février 2021

À Montpellier, une enquête de ce type a été réalisée le 13 mai 2019 uniquement sur le centre-ville et a dénombré 557 personnes sans-abri. Si les données du SIAO 34 portent sur l'ensemble du département de l'Hérault, le SIAO indique que 90 % des appels au 115 émanent du territoire montpelliérain. Au regard des 7 500 personnes différentes ayant sollicité un hébergement d'urgence en 2020, le décompte de l'enquête « un jour donné » semble largement sous-estimé.

Dans l'Hérault, un observatoire des bidonvilles est financé par les services de l'État et coordonné par l'association AREA. Au 1er trimestre 2020, il recensait 864 personnes dont 387 enfants[7].

Plus généralement, d'autres indicateurs socio-économiques donnent à voir la persistance de situations de précarité sur les trois territoires. Les trois métropoles se caractérisent par un taux de pauvreté supérieur à la moyenne nationale : 15,8 % sur Toulouse Métropole, 19,8 % sur Montpellier Méditerranée Métropole et 22,8 % sur Nîmes Métropole, contre une moyenne nationale à 14,8 %[8]. Des chiffres datant de 2018 dont on peut faire l'hypothèse qu'ils ont augmenté depuis la crise sanitaire. Le nombre de demandeurs de logement social à très faibles ressources (sous les plafonds PLAI) ne cesse de croître et la part des attributions à ces ménages reste largement inférieure aux besoins (cf. partie 2 du rapport).

L'AMI Logement d'abord : une opportunité pour conforter des dynamiques locales préexistantes ?

Lorsque la Ville de Toulouse et les Métropoles de Montpellier et Nîmes candidatent à l'AMI en 2018, le Logement d'abord n'est pas une idée tout à fait nouvelle sur leurs territoires.

Dès 2011, le département du Gard avait été sélectionné comme territoire-pilote du programme national « Logement d'abord ». Une convention-cadre signée en 2013 visait au renforcement du travail entre les services de l'État au niveau du département, les bailleurs sociaux et les associations d'hébergement et d'accompagnement afin de faciliter l'accès au parc social des ménages en situation de vulnérabilité face au logement.

Sans être estampillées « Logement d'abord », plusieurs actions portées sur les agglomérations de Toulouse et de Montpellier préexistaient à l'AMI de 2018, à l'initiative d'acteurs associatifs ou institutionnels.

Sur la Métropole de Montpellier, l'accès au logement social en bail-glissant pour des ménages en demande d'hébergement d'urgence était expérimenté en zone « non tendue » sur une initiative cofinancée par la Fondation Abbé Pierre et l'État, un dispositif similaire existant également pour des ménages issus de bidonvilles. La captation de logement abordable dans le parc privé était déjà à l'œuvre via l'action d'une Agence Immobilière à Vocation Sociale. En 2018, plus de 300 logements étaient mobilisés dans le parc privé sous forme d'intermédiation locative sur le territoire montpelliérain (sans distinguer toutefois ceux relevant d'appartements-relais et ceux relevant de la location/sous-location avec bail-glissant permettant un accès pérenne au logement). Sur le volet de la prévention des expulsions locatives, la plateforme inter-associative d'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH), créée et financée par la Fondation Abbé Pierre, permet d'apporter une aide à plus de 300 ménages par an depuis 2016 grâce au travail conjoint de juristes et de travailleurs sociaux pour le maintien dans le logement.

7 I Rapport 2019 de l'observatoire départemental des bidonvilles de l'Hérault, Association AREA
8 I Données INSEE 2018

À Toulouse, la ville était déjà engagée depuis 2009 via le dispositif des logements-passerelles : une cinquantaine de logements communaux vacants mobilisés pour le logement temporaire de femmes victimes de violences ou de personnes confrontées à « un accident de la vie » (séparation, perte d'emploi ou de logement…) avant de retourner vers du logement pérenne. Des expérimentations étaient également à l'œuvre depuis de nombreuses années dans le cadre de la résorption des bidonvilles avec la mobilisation d'un parc de logements vacants appartenant à la ville, à la Métropole et à des bailleurs sociaux sur le modèle du logement-passerelle ou du bail-glissant.

Le programme « Un chez-soi d'abord » expérimenté à Toulouse depuis 2011, puis à Montpellier à partir de 2019, a permis de créer 100 places pour l'accès au logement de droit commun avec un accompagnement renforcé pour des personnes à la rue avec des troubles psychiques avérés.

En outre, les trois collectivités s'étaient déjà dotées de leviers d'actions sur le logement, par la délégation des aides à la pierre et le transfert de la compétence du Fonds de Solidarité Logement (FSL)[9].

Grâce aux financements apportés par l'AMI Logement d'abord, les collectivités ont vu une opportunité de conforter des dynamiques et des outils déjà en place, en consolidant les moyens d'accompagnement de certains projets expérimentaux mais plus souvent en renforçant des moyens d'ingénierie, dans le but de structurer et d'animer la dynamique partenariale.

La lecture des trois candidatures à l'AMI Logement d'abord révèle des axes d'engagement communs aux trois territoires, notamment sur le volet de la coordination entre acteurs, le développement des moyens d'accompagnement social, la prévention des expulsions locatives et le renforcement des moyens d'observation sociale. L'opportunité perçue à travers l'AMI revêt toutefois quelques différences selon le contexte et les enjeux propres à chacun des territoires.

Des stratégies qui varient en fonction des contextes politiques locaux

Alors qu'à Toulouse, la stratégie adoptée met l'accent sur l'intermédiation locative dans le parc privé, à Montpellier le plan Logement d'abord associe plus étroitement les bailleurs sociaux dans le cadre d'un dispositif de bail-glissant dans le logement social. A Nîmes, l'absence de mise en œuvre concrète d'actions depuis 2018 donne le ton d'une opportunité manquée.

À Toulouse, une stratégie qui repose essentiellement sur de la sous-location dans le parc privé

À Toulouse, le Logement d'abord s'est mis en place de façon partielle, en ciblant principalement l'accès au logement dans le parc privé au détriment des actions sur la production et l'accès au logement social. L'AMI a été saisi comme une opportunité de développer une offre de logement à un coût abordable dans le parc privé, principalement via l'intermédiation locative financée par l'État. Si l'objectif initial d'accompagner 50 ménages a été assez vite atteint (70 ménages accompagnés en décembre 2020, soit 210 personnes), le succès de l'expérimentation est en demi-teinte, notamment vis-à-vis des difficultés à rendre effectif le glissement de bail (seuls 5 % des baux ont glissé), maintenant les personnes dans un statut intermédiaire de sous-locataire.

9 I Sauf dans le Gard où le FSL reste la compétence unique du Conseil départemental

Dans son bilan, le SIAO en charge d'orienter les personnes vers le dispositif fait le constat de plusieurs difficultés, notamment des typologies de logement et des niveaux de loyer inadaptés à la composition familiale et aux ressources de la majorité des personnes orientées par le 115. Alors que 63 % des ménages enregistrés dans le SI-SIAO sont des personnes isolées, 70 % des logements déclarés s'adressaient à une typologie familiale de 3 personnes et plus. 80 % des ménages du SI-SIAO perçoivent moins de 1 000 € de ressources, pour lesquels les loyers des T1bis/T2 captés sont inaccessibles. Le SIAO estime ainsi que les logements pouvant accueillir 2 personnes étaient accessibles à moins de 2 % des ménages en demande d'insertion. Une des préconisations formulées par le SIAO lors du bilan du dispositif visait ainsi à élargir le dispositif au parc social afin de garantir un niveau de loyer correspondant au niveau de ressources des ménages ainsi qu'à leur composition familiale.

> *« On aurait aimé avoir des logements du parc public. On est surtout sur du privé avec des niveaux de loyers qui ne correspondent pas. 80 % des demandeurs répertoriés en insertion sont des personnes isolées, précaires, à faible niveau de ressources. Les propositions en IML sont trop chères pour quelqu'un au RSA. Et les typologies sont majoritairement sur du T2, T3, T4. Il nous faudrait du studio quasi meublé à 300 € par mois. »*
>
> SIAO 31

Pour la Fondation Abbé Pierre, l'enjeu n'est pas seulement d'étendre le dispositif au parc social mais de réaliser a minima du bail glissant, afin d'être véritablement dans un accès au logement.

À ce jour, l'accroissement de la production de logement très social (PLAI) n'est pas au cœur de la stratégie du Logement d'abord à Toulouse. Les objectifs de production de logements sociaux existent dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement et du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal et de l'Habitat. On peut toutefois déplorer que la gouvernance dans le cadre du LDA ne vienne pas questionner plus fortement ces enjeux de développement de l'offre sociale et se limite à un dispositif de moins d'une centaine de places dans le parc privé. Le parc privé reste le point d'attention majeur avec un projet de création d'une Agence Immobilière à Vocation Sociale (AIVS) métropolitaine. Les résultats toutefois sont insuffisants avec en 2020 seulement 3 nouveaux conventionnements réalisés auprès de propriétaires bailleurs sur la métropole toulousaine, et plus de 60 % des logements conventionnés, par le biais de l'ANAH, le sont en loyer intermédiaire plutôt qu'en logement conventionné social ou très social, ne permettant pas l'ouverture de droits aux APL.

À Montpellier, une mobilisation sur plusieurs fronts et un dispositif phare en bail-glissant

À Montpellier, la feuille de route du Logement d'abord semble appréhender cette politique de façon plus globale, en agissant sur plusieurs leviers (notamment la connaissance des personnes à la rue, l'offre de logements accessibles et adaptés, l'accompagnement social, la prévention des expulsions locatives et la formation des acteurs).
La mesure phare du plan Logement d'abord porte sur un dispositif de sous-location en bail-glissant dans le parc public pour une centaine de ménages (voir l'encadré sur le « bail d'abord » en partie 2.2). La même critique peut être formulée que sur le dispositif déployé à Toulouse, à savoir une limite dans le glissement des baux, contribuant in fine à reproduire une strate supplémentaire dans le parcours d'accès au logement autonome des ménages.
La Métropole mise également sur le développement d'une offre adaptée dans le parc de logements privés et a participé en ce sens à une étude sur les leviers pour la mobilisation du parc privé à vocation sociale, co-financée par la CAF et la Fondation Abbé Pierre[10].

10 I CAF 34 et FAP Occitanie, Rapport - Mobilisation du parc privé à vocation sociale dans le département de l'Hérault - Juillet 2020

Un axe de travail essentiel est aussi mené sur la coordination des acteurs via la structuration d'une plateforme de coordination du Logement d'abord, animée par la Métropole et rassemblant les différents acteurs de l'hébergement et du logement. La participation des personnes à la rue ou hébergées à cette gouvernance est un objectif en cours de travail au sein de la Métropole. Plusieurs sessions de formation et de sensibilisation des acteurs aux principes du Logement d'abord ont été organisées afin de contribuer à l'évolution des postures et des pratiques.
Enfin, un travail se poursuit dans la prévention des expulsions locatives via le financement de la plateforme ADLH (plus de détails en partie 2.3).

Le Logement d'abord à Nîmes Métropole : une opportunité manquée

L'antériorité dans l'engagement en faveur du Logement d'abord n'est pas un gage de réussite sur l'ensemble des territoires.
Déjà fin 2013, le Département du Gard renonçait à poursuivre l'expérimentation autour du Logement d'abord devant les difficultés rencontrées à reloger les ménages dans le parc social. Dans sa candidature à l'AMI Logement d'abord en 2018, Nîmes métropole indique ainsi que seulement une dizaine de ménages avaient été relogés en 2013, « *en raison d'un effet de stigmatisation des publics visés [...] et de l'inadéquation des moyens financiers pouvant être alloués*[11] ». Le réengagement du territoire en 2018 avec la candidature de Nîmes Métropole a constitué un sursaut de faible durée puisqu'en 2021 la collectivité, en accord avec l'État, met fin au poste de coordinateur du Logement d'abord faute de réelle mise en œuvre d'actions sur le territoire.

Si la Métropole de Nîmes ne s'est pas officiellement désengagée du plan Logement d'abord, force est de constater que l'arrêt des financements de la DIHAL sur le poste de coordinateur LDA sonne le glas d'une opportunité pour la métropole. Fin 2020, le bilan du Logement d'abord se limite à la poursuite du dispositif de prévention des expulsions APPEL 30, initié en 2015 par l'Association pour le Logement dans le Gard (ALG) et l'ADIL, grâce à un financement de la Fondation Abbé Pierre.

S'agit-il d'un manque de volonté politique locale, de savoir-faire professionnels ou de dynamique partenariale ? On peut faire l'hypothèse que les facteurs de ce désengagement sont multiples.

À noter également que la Commission Unique de Relogements des Publics Prioritaires (CURPP), instance partenariale pour favoriser le relogement de publics identifiés localement (accord collectif départemental), s'est arrêtée de fonctionner fin 2019, venant acter le manque de dialogue interinstitutionnel sur le territoire.

Du côté des services de l'État (DDETS 30), la volonté affichée est de maintenir les liens avec la métropole sur cet enjeu du Logement d'abord. Un nouveau plan d'action co-porté entre la métropole et l'État a été validé en 2021, relançant l'animation d'une « commission logement » pour accélérer l'accès au logement social notamment des ménages prioritaires inscrits sur SYPLO. Cette commission sera co-animée par les services de l'État (DDETS) et de Nîmes Métropole, en présence du SIAO et réunira à échéance trimestrielle les différents acteurs du logement (Conseil départemental, bailleurs sociaux, Action logement et associations).

11 I Extrait de la candidature de Nîmes Métropole à l'AMI Logement d'abord en 2018 – page 3

Le plan d'action prévoit également la mobilisation des maires de communes carencées en logement social (11 communes carencées dont 4 avec pénalités, sur 39 communes de la métropole). Aussi utiles que soient ces axes de travail, on peut déplorer que la lutte contre le sans-abrisme se limite à faire appliquer les dispositions légales et ne portent pas sur le développement de réponses nouvelles et adaptées aux enjeux du territoire.

Des initiatives portées hors du territoire métropolitain telles que celle initiée par l'association La Clède à Alès (Cf. Partie 3) laissent néanmoins entrevoir les possibilités d'un regain d'intérêt pour le sujet du Logement d'abord dans le Gard, à condition que les partenaires institutionnels se saisissent de ces dynamiques locales pour les soutenir dans la durée et œuvrer à leur essaimage. Interrogée à ce sujet, la DIHAL indique *« avancer de manière pragmatique avec l'objectif de saisir les opportunités là où elles se trouvent. »*

Un bilan mitigé sur la production et l'accès au logement abordable

Une offre de logements abordables et adaptés aux besoins qui reste très insuffisante

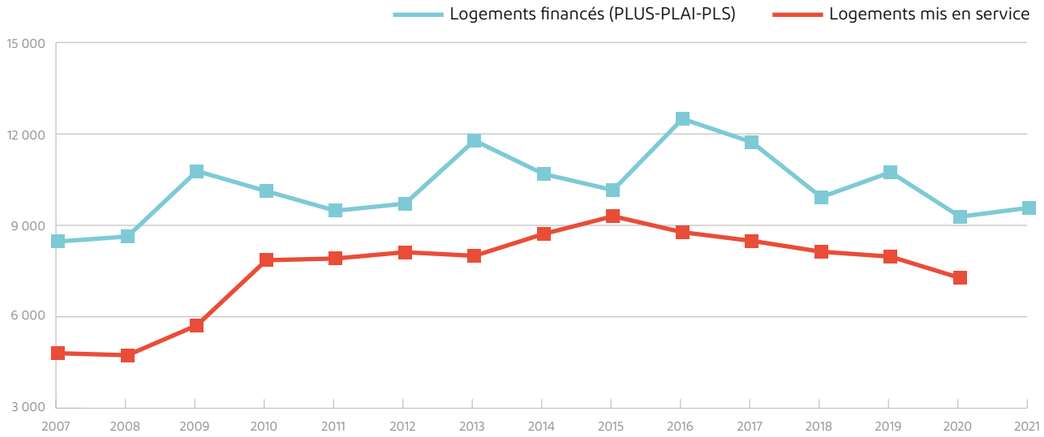
> ***Le Logement d'abord c'est d'abord du logement.***

Cette expression régulièrement rapportée dans les propos des acteurs interrogés résume assez clairement un des points d'achoppement de cette stratégie : le manque de logements abordables et adaptés, que ce soit dans le parc social ou dans le marché locatif privé.

UNE OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL LARGEMENT SOUS-DIMENSIONNÉE ET PEU ADAPTÉE AUX BESOINS DES PLUS DÉMUNIS

Le parc social en Occitanie reste largement sous-dimensionné avec 310 866 logements, pour plus de 155 000 demandes en attente[12]. L'offre locative sociale représente 11,3 % du parc des résidences principales contre 17,3 % au niveau national.
L'évolution de la production de logement social connaît par ailleurs une baisse significative depuis 2016 en Occitanie (-23 %).

LOGEMENTS AGRÉÉS ET MIS EN SERVICE DE 2007 À 2021 (PLAI - PLUS - PLS)



DREAL Occitanie DA/DLF - Document actualisé le 19 janvier 2022 - Sources : Logts financés : infocentre SISAL 3 - Univers détaillé - Consolidé (hors programmation) - Année historisation : 2021

12 I DREAL Occitanie DA/DHL - Source : Infocentre SISAL 3 - Univers détaillé - Consolidé (hors programmation)
Document actualisé le 19 janvier 2022

La part de l'offre de logement très social financée en PLAI dans l'offre globale de logements sociaux reste très inférieure aux besoins. Avec 33 893 logements au 1er janvier 2021, le parc de logements PLAI représente seulement 11 % du parc de logements sociaux de la région. Dans le même temps, le nombre de demandeurs sous plafonds PLAI s'élève à plus de 117 000, soit 76 % des demandeurs[13].

	OCCITANIE	NÎMES MÉTROPOLE	TOULOUSE MÉTROPOLE	MONTPELLIER MÉTROPOLE
Parc total	310 866	18 752	70 686	39 413
Dont PLAI	33 893	1 868	7 893	4 790
Soit en %	**11 %**	**10 %**	**11 %**	**12 %**

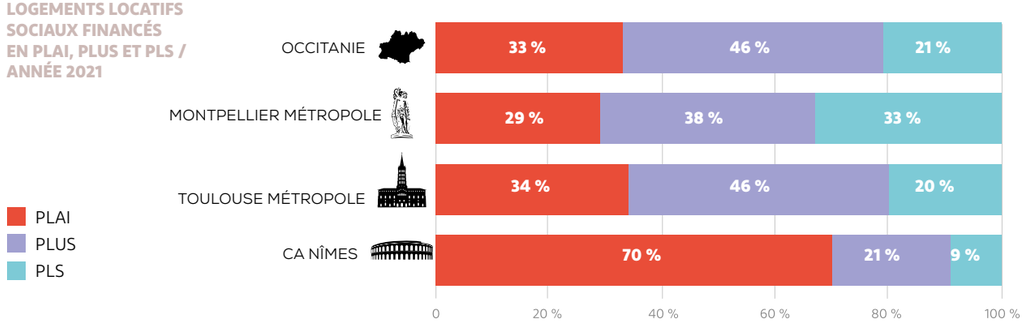
(Source DREAL Occitanie DA/DLF - RPLS 2021 - Document actualisé le 19 janvier 2022)

L'approche par la catégorie de financement ne rend toutefois qu'imparfaitement compte du niveau de loyer pratiqué. Pour estimer la part du parc de logement social la plus abordable, il convient d'ajouter la part des logements financés en HLM/O (soit 28 %) dont le niveau de loyer au m² est inférieur au PLAI (4,71 €/m² contre 5,52 €/m²). **L'approche par les loyers pratiqués permet ainsi d'atteindre 38 % de logements très sociaux parmi le total du parc social sur la région** (44 % sur Nîmes métropole, 37 % à Toulouse et 34 % à Montpellier).

Le déséquilibre entre la part de logements très sociaux dans l'offre globale et la demande sous plafonds PLAI perdure toutefois et ne semble pas aller en se réduisant au niveau régional puisque la production de PLAI en 2021 ne représente qu'un tiers des logements sociaux programmés, alors que près de la moitié sont prévus en PLUS.

Ce niveau de production de PLAI est légèrement inférieur sur Montpellier Méditerranée Métropole (29 %) et beaucoup plus élevé sur la CA de Nîmes où il atteint 70 % du financement de la production de logement social.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX FINANCÉS EN PLAI, PLUS ET PLS / ANNÉE 2021



DREAL Occitanie DA/DHL - Source : Infocentre SISAL 3 - Univers détaillé - Consolidé (hors programmation) Document actualisé le 19 janvier 2022

13 I ibid

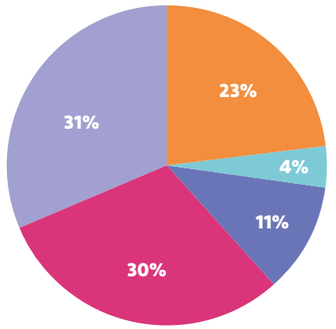
Parmi les logements PLAI financés en 2021, il est à noter la part majoritaire de PLAI « ordinaires » (75 %) par rapport aux logements structures. Dans son précédent rapport, la Fondation Abbé Pierre faisait le constat d'un déséquilibre en faveur du logement en structure collective : « *Quand bien même les pensions de familles, les résidences sociales et autres structures collectives sont nécessaires et représentent une solution de logement très adaptée, il est inconcevable que la majorité des financements PLAI soient fléchés sur ce type de dispositifs. Le logement locatif social doit rester la première réponse aux besoins des ménages en attente de logement dans la région* »[14].

La production de PLAI adaptés (logements très sociaux avec des niveaux de quittance adaptés aux minima sociaux et aux trajectoires résidentielles complexes) reste très faible (196 logements produits sur l'ensemble de la région en 2021) dont 60 % sont des logements structures (100 % sur Montpellier Méditerranée Métropole et sur Toulouse Métropole). À Nîmes Métropole, aucun PLAI adapté n'a été financé en 2021.

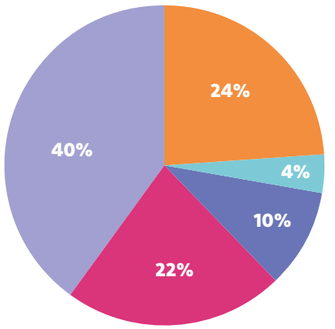
La question de **la typologie des logements accessibles** est également un enjeu majeur pour le rapprochement entre l'offre et la demande de logement. Sur la région, on constate une tension de la demande notamment sur les petits logements (T1 et T2) qui concentrent plus de 40 % de la demande pour un tiers des attributions. La tension s'observe notamment sur Montpellier Métropole où 44 % des demandeurs sont des personnes isolées pour 35 % des attributions.

TYPOLOGIE DE LOGEMENT RECHERCHÉ/ATTRIBUÉ

TYPOLOGIE DES LOGEMENTS DEMANDÉS RÉGION OCCITANIE - ANNÉE 2020



TYPOLOGIE DES LOGEMENTS ATTRIBUÉS RÉGION OCCITANIE - ANNÉE 2020



1 PIÈCE 2 PIÈCES 3 PIÈCES 4 PIÈCES 5 PIÈCES OU +

Les logements recherchés par des **demandeurs** sont majoritairement des **3 pièces et des 2 pièces.**

Les logements **attribués** en 2020 sont majoritairement des **3 pièces et des 4 pièces.**

14 I Éclairage régional Occitanie 2021, Fondation Abbé Pierre

Le développement de l'offre de petites typologies de logement se pose avec d'autant plus d'acuité pour les publics à la rue ou hébergés, parmi lesquels les personnes isolées restent majoritaires. Elles représentent 56 % des demandes d'hébergement d'urgence au SIAO de l'Hérault et 71 % des demandes au SIAO de Haute-Garonne.

Par ailleurs, le besoin de production de logements sociaux se heurte à celui de la paupérisation croissante de certains quartiers d'habitat social, un enjeu qui fait l'objet de préoccupations sur les trois métropoles. Le Plan Local de l'Habitat (PLH) de Nîmes Métropole vise ainsi la réduction de la part de logements sociaux situés à Nîmes pour passer de 86 % en 2017 à 75 % en 2025. Ce qui signifie construire 63 % des nouveaux logements sociaux hors de la ville de Nîmes. L'inaction de la collectivité est d'autant plus regrettable que cette dernière aurait pu se saisir de l'opportunité du plan LDA pour financer de la captation de logements conventionnés dans le parc privé. Le principe de mixité sociale apparait néanmoins difficilement compatible avec la cherté des loyers dans le parc privé, ainsi que dans certains quartiers d'habitat social ayant fait l'objet de programmes de rénovation.

LA CAPTATION DE LOGEMENTS PRIVÉS EN COMPLÉMENT DE L'OFFRE LOCATIVE SOCIALE

En réponse à l'enjeu de mixité sociale pointé sur les trois métropoles, **la mobilisation du parc de logements privés à vocation sociale** apparait comme une stratégie qui vient utilement compléter l'offre de logement social. Outre un enjeu de mixité sociale, la mobilisation du parc privé vient également apporter une réponse à la redynamisation de centres anciens et au manque de foncier disponible tout en permettant de lutter contre l'habitat indigne par le biais de financements étatiques (ANAH). C'est un des axes forts développés par la stratégie nationale du Logement d'abord et soutenue par la Fondation Abbé Pierre.

Il s'agit de l'axe central de la stratégie développée sur le territoire toulousain. Grâce aux moyens déployés dans le cadre de l'AMI Logement d'abord, on note des résultats en termes de captation de logements privés qui ont quadruplé entre 2018 et 2021, atteignant toutefois seulement 400 places sur l'ensemble de l'agglomération. Il s'agit essentiellement de logements conventionnés intermédiaires, avec des loyers proches du prix du marché et des contrats de sous-location alors qu'existe la possibilité de passer par du mandat de gestion où la personne est directement titulaire du contrat de bail. Un Groupement d'Intérêt Public (GIP)[15] est en cours de montage au niveau de la métropole toulousaine, notamment dans le but de porter une Agence Immobilière à Vocation Sociale (AIVS) à l'échelle métropolitaine et de renforcer le mandat de gestion.

Dans l'Hérault, une étude-action sur la mobilisation du parc privé à vocation sociale publiée en juillet 2020 a contribué à formuler des préconisations en faveur du développement de cette offre sur le territoire[16]. Dans la continuité de ces travaux, la Métropole de Montpellier a accepté de cofinancer avec la FAP et l'État (DDTM) une Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) pour développer le Parc Privé à Vocation Sociale (PPVS) dans l'Hérault.

15 I Le Groupement d'intérêt public (GIP) permet à des partenaires publics et privés de mettre en commun des moyens pour la mise en œuvre de missions d'intérêt général.
16 I CAF 34 et FAP Occitanie, Rapport - Mobilisation du parc privé à vocation sociale dans le département de l'Hérault - Juillet 2020

De plus, l'intermédiation locative financée par l'État apporte des moyens d'accompagnement limités, opérant ainsi une sélection en faveur des ménages les plus autonomes[17]. Sur le Gard, le lancement d'un appel à projet pour l'ouverture de 250 places d'IML en 2021 questionne certains acteurs associatifs au regard de la faiblesse des moyens d'accompagnement associés.

> *« Les besoins ne sont pas de l'IML. On ne peut pas continuer à développer des places où les gens s'isolent et se paupérisent. »*
>
> Directeur adjoint Hébergement et Logement de l'association La Clède à Alès

Afin de garantir une entrée « réussie » et un maintien dans le logement, il est donc essentiel de favoriser un accompagnement social qui soit décorrélé du « dispositif habitat ». Ainsi, par exemple, il faudrait rendre possible un accompagnement de type CHRS si besoin, y compris dans un logement privé conventionné confié en IML à une association, que le ménage soit locataire en titre de son logement ou en sous-location.

DES INITIATIVES DE RÉGULATION DU MARCHÉ DE LOGEMENT PRIVÉ

Bien que complexes à mettre en œuvre, des initiatives pour réguler le marché locatif privé sont à l'œuvre ou en cours de réflexion sur la ville de Montpellier. Avec 13,2 €/m² de loyer médian en 2019, la ville de Montpellier, au même titre que la Métropole (avec 12,7 €/m² de loyer médian), se classe parmi les 3 villes les plus chères de France. La Métropole a voté **un dispositif expérimental d'encadrement des loyers sur la ville de Montpellier qui devrait entrer en application courant 2022.** Toutefois, compte-tenu des niveaux de loyers actuels, le plafonnement à +20 % du loyer médian ne devrait pas permettre de loger des personnes dont les ressources dépendent des minima sociaux.

Expérimenté depuis le 1er avril 2021 sur le quartier de Celleneuve à Montpellier, le Permis de louer vise à lutter contre les marchands de sommeil et la mise en location d'habitat indigne. Cet outil peut participer à la régulation de l'offre locative privée en contribuant à promouvoir auprès des propriétaires le conventionnement social de leur logement pour des mises en location à des niveaux de loyer plus accessibles aux ménages modestes tout en proposant des travaux de mise aux normes de leurs logements. L'expérimentation est à ce jour trop récente pour pouvoir en tirer un bilan.

Enfin, **la création d'Organismes de Foncier Solidaire (OFS) participe de l'ambition de réguler et de faciliter l'accès à la propriété privée pour des ménages modestes.** Il s'agit donc d'un outil supplémentaire pour contribuer à fluidifier l'accès au logement social en permettant à des ménages modestes, dont certains sont logés dans le parc social, d'accéder à la propriété à moindre coût. Toutefois, la mise en œuvre opérationnelle reste longue et ne permettra pas de résoudre la problématique du sans-abrisme à court-terme. Par ailleurs, la Fondation Abbé Pierre pointe les limites de l'intégration de ces logements dans le décompte de la loi SRU, alors qu'ils ne répondent pas directement au besoin des ménages très modestes en logements locatifs sociaux.

Si la régulation et la mobilisation du marché locatif privé sont des leviers nécessaires pour répondre à la cherté du logement sur certains territoires, elles ne peuvent constituer la seule réponse à une crise du logement structurelle. Les constats d'échec à produire du logement très social en quantité suffisante doivent conduire à s'interroger localement sur les réponses à apporter, notamment en termes d'accès au foncier.

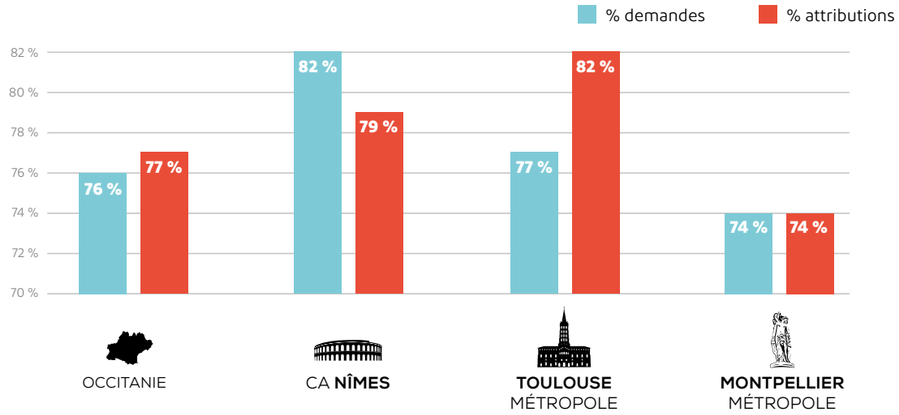
17 I Un coût moyen de 2 200€ par place par an. Voir l'instruction ministérielle du 4 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan Logement d'abord

Des progrès limités dans l'accès au logement social pour les personnes sans-abri et hébergées

TROIS-QUARTS DES ATTRIBUTIONS SONT PROPOSÉES AUX MÉNAGES SOUS PLAFONDS DE RESSOURCES PLAI

Plusieurs indicateurs permettent d'observer l'accessibilité du parc social aux ménages aux ressources modestes, dont une grande majorité pourrait relever du plan Logement d'abord. Un des indicateurs couramment observés est la part des attributions aux ménages sous les plafonds de ressources PLAI. En 2021, on constate que **77 % des attributions sont effectuées en direction des ménages sous plafonds PLAI, pour 76 % de demandeurs pouvant prétendre à cette catégorie de financement.** La part de ces attributions est donc représentative de la demande au niveau régional, de même que sur la métropole de Montpellier. On note une légère sous-représentation de ces publics dans les attributions sur la Communauté d'agglomération (CA) de Nîmes et une sur-représentation sur Toulouse Métropole.

PART DES DEMANDES ET ATTRIBUTIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX AUX MÉNAGES SOUS PLAFONDS PLAI EN 2021

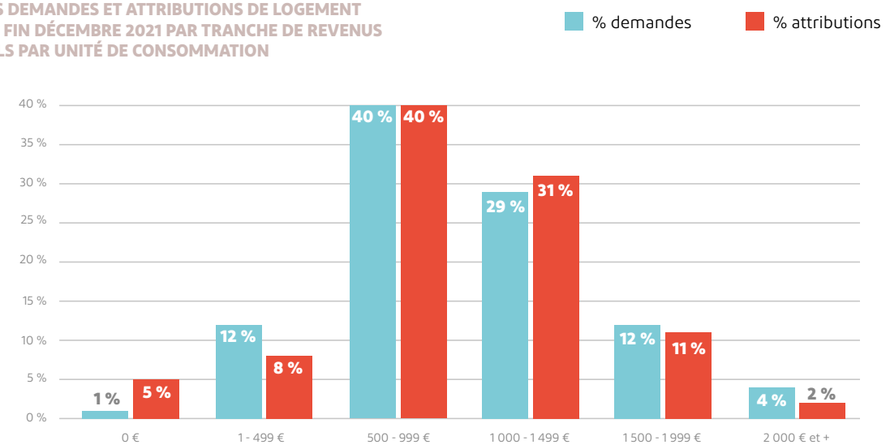


Source : DREAL Occitanie DA/DLF - infocentre NUNIQUE - Données au 14/01/2022 - Document actualisé le 19 janvier 2022

DES ATTRIBUTIONS QUI RESTENT INSUFFISANTES POUR LES MÉNAGES LES PLUS PAUVRES

Lorsque l'on regarde plus précisément les niveaux de revenus, on note que la moitié des attributions (53 %) sont en faveur des ménages sous le seuil de pauvreté. Parmi eux, on retrouve majoritairement des ménages dont les revenus mensuels sont situés entre 500 et 1 000 € (40 % des attributions de l'année). La part des attributions est en revanche beaucoup plus faible pour les demandeurs ayant moins de 500 € (8 %), correspondant au niveau de ressources des bénéficiaires du RSA, qui représentent 12 % des demandeurs.

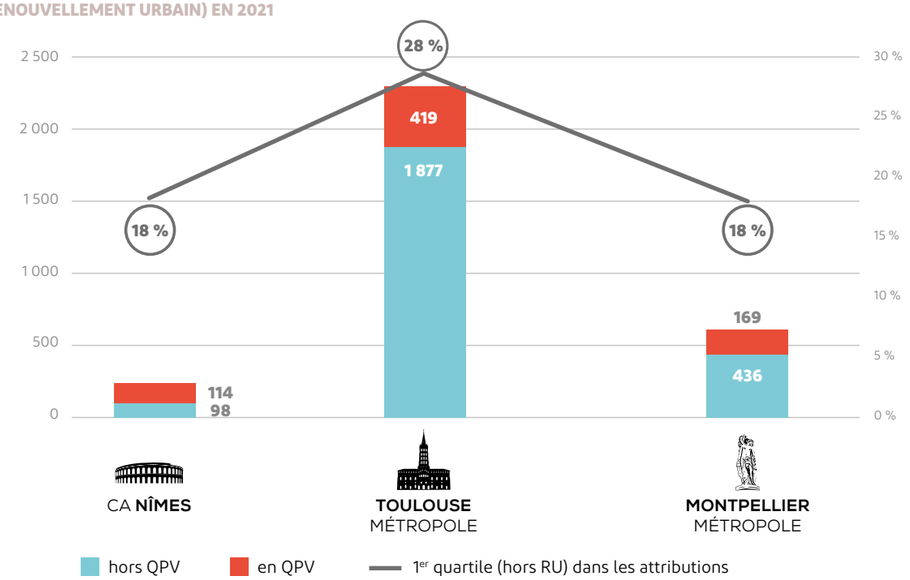
RÉGION OCCITANIE
PART DES DEMANDES ET ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT SOCIAUX FIN DÉCEMBRE 2021 PAR TRANCHE DE REVENUS MENSUELS PAR UNITÉ DE CONSOMMATION



Source : DREAL Occitanie DA/DLF - infocentre NUNIQUE - Données au 14/01/2022 - Document actualisé le 19 janvier 2022

Un autre indicateur pertinent est la part des attributions en direction du premier quartile de revenu parmi les demandeurs de logement (soit les 25 % des ménages demandeurs les plus pauvres). **Si 77 % des attributions sur la région sont en direction des ménages sous les plafonds de ressources PLAI, seulement 19 % sont réalisées en direction du premier quartile de revenus** (en Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville (QPV) et hors QPV). On constate sur ce point de fortes disparités entre les trois métropoles. La part des attributions en direction des ménages du premier quartile (dans et hors QPV) est supérieure de 10 points à Toulouse Métropole (28 %) par rapport à Montpellier Métropole et à la Communauté d'agglomération de Nîmes. On note également sur Nîmes une plus grande difficulté à reloger ces ménages hors des QPV.

ATTRIBUTIONS AU 1ER QUARTILE DE REVENUS (HORS RENOUVELLEMENT URBAIN) EN 2021



Source : DREAL Occitanie - infocentre NUNIQUE - Données au 14/01/2022 - Document actualisé le 20 janvier 2022

DES ATTRIBUTIONS AUX MÉNAGES SANS-ABRI ET HÉBERGÉS QUI RESTENT MARGINALES MALGRÉ UNE HAUSSE SUR LES DERNIÈRES ANNÉES

Pour évaluer l'atteinte des objectifs du Logement d'abord, il est nécessaire de regarder également les attributions en fonction des situations de logement des demandeurs. **En 2021, les attributions aux personnes sans-abri, en squat et hébergées (en structure et en Résidence Hôtelière à Vocation Sociale – RHVS) représentent 7 % du volume total des attributions sur la région.** Toulouse Métropole affiche le plus fort taux d'attributions en direction de ce public (10 % des attributions).

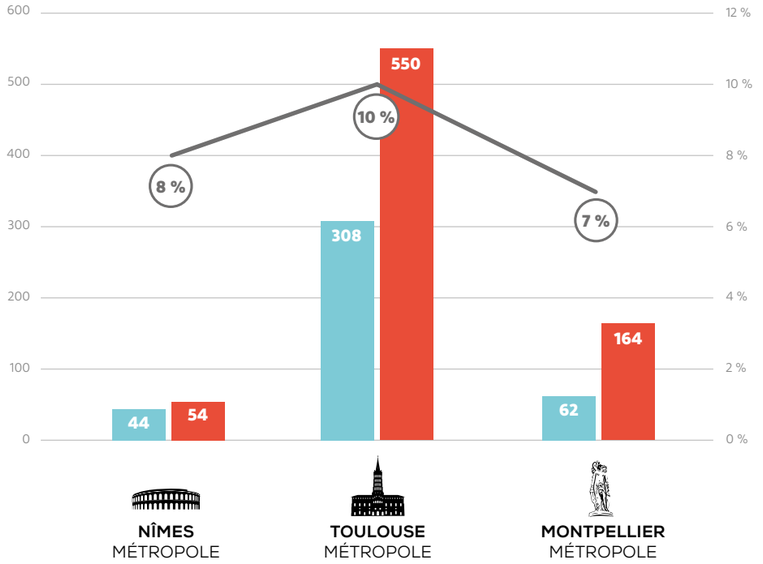
Si cet effort peut être salué en comparaison des chiffres au niveau national (6 % des attributions[18]), il reste insuffisant par rapport aux besoins. Sur les 8 180 demandeurs d'un logement social se déclarant sans-abri ou hébergé au niveau régional, 2 205 ménages se sont vu attribuer un logement social en 2021 (soit un peu plus d'un sur quatre). **Seul 2 % des attributions sont effectuées en direction des personnes se déclarant sans-abri ou en squat sur la région.** Sur les 4 138 ménages demandeurs d'un logement social se déclarant sans-abri ou en squat, 809 ménages se sont vu attribuer un logement social en 2021 (soit moins d'un sur cinq).

18 I Source DIHAL, octobre 2021

	OCCITANIE	NÎMES MÉTROPOLE	TOULOUSE MÉTROPOLE	MONTPELLIER MÉTROPOLE
Nombre d'attributions total de logements sociaux en 2021	33 124	1 300	8 187	3 350
Dont ménages sans-abri et en squat	809	44	308	62
Dont ménages hébergés en structure et RHVS	1 396	54	550	164
% des attributions aux ménages sans-abri, en squat et hébergés	**7 %**	**8 %**	**10 %**	**7 %**

Source : DREAL Occitanie - infocentre NUNIQUE - Données au 14/01/2022 - Document actualisé le 19 janvier 2022

ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT SOCIAUX EN 2021. RÉPARTITION PAR RAPPORT AUX CONDITIONS DE LOGEMENT ACTUELLES



Source : DREAL Occitanie - infocentre NUNIQUE - Données au 14/01/2022 - Document actualisé le 19 janvier 2022

Ces données sont également à regarder dans la durée. Le Baromètre du Logement d'abord[19] indique ainsi une augmentation entre 2017 et 2021 du nombre de personnes sans-abri et hébergées en structure ou à l'hôtel qui ont accédé au logement social au niveau régional et sur les trois territoires étudiés. L'objectif fixé par la DIHAL à atteindre en 2022 est de 4 455 personnes sans-abri ou hébergées relogées dans le parc social dans l'année.

19 I https://barometre-resultats.data.gouv.fr/logement-d-abord/

NOMBRE DE PERSONNES SANS-ABRI ET HÉBERGÉES AYANT ACCÉDÉ À UN LOGEMENT SOCIAL

HÉRAULT

2017 | **737**
2020 | **772**

+ 5 %

HAUTE-GARONNE

2017 | **1 478**
2020 | **1 927**

+ 30 %

GARD

2017 | **202**
2020 | **343**

+ 70 %

OCCITANIE

2017 | **3 384**
2020 | **4 136**

+ 22 %

Les données statistiques sur les attributions de logement social aux ménages sans-domicile restent encore peu fiables du fait du caractère déclaratif des informations issues du Cerfa de demande de logement et des données faiblement mises à jour dans les logiciels après attribution. Au-delà de cette analyse statistique, il est intéressant de porter une attention au discours des acteurs impliqués dans l'attribution des logements sociaux, et notamment à l'évolution du regard des bailleurs sociaux sur le public sans-domicile ou hébergé.

Les acteurs interrogés (bailleurs sociaux, SIAO, Etat, collectivités, associations) font des constats mitigés : si les bailleurs sociaux s'engagent plutôt volontiers sur des projets de location/sous-location en bail-glissant avec un accompagnement social renforcé, ils restent majoritairement frileux sur le bail direct et exigent des garanties pour sécuriser l'entrée et le maintien dans le logement. C'est le constat réalisé sur le dispositif du « Bail d'abord » développé à Montpellier.

> *Les bailleurs sociaux voient un intérêt à ce que les personnes soient accompagnées à l'entrée sur un logement. Ils ont moins de craintes que lorsque c'est par la priorisation du SYPLO. Parce que, dans ce cas, ils n'ont pas nécessairement un accompagnement.*
> Directrice SIAO 34

Le Bail d'abord à Montpellier : un accès au parc social par le biais du bail-glissant

Il s'agit de l'outil phare du plan Logement d'abord de la Métropole de Montpellier : un dispositif proposant aux personnes à la rue ou hébergées en structure d'urgence d'accéder à un logement dont ils seront locataires en titre au bout de 12 mois d'accompagnement social global renforcé et modulable (1,5 ETP pour 12 ménages). Les critères d'accès se basent non plus sur la « capacité à habiter » des ménages mais sur des critères de droit (ressources ou possibilité d'ouvrir des droits) et l'adhésion du ménage au projet de logement pérenne et d'accompagnement.
Le dispositif majoritairement mobilisé dans le parc social a permis de reloger 168 personnes[20] depuis le démarrage en décembre 2019, avec 60 ménages accompagnés en file active.

20 | Données collectées par le SIAO 34 entre le 1er janvier 2021 et le 21 novembre 2021

Le bémol : des glissements de baux assez rares notamment en raison de la frilosité des bailleurs sociaux. Seuls 15 baux avaient effectivement glissé au 31 octobre 2021 et une quinzaine étaient en cours de glissement d'ici la fin de l'année.

> *Les limites du LDA c'est le basculement vers du droit commun.*
> Coordinatrice LDA de la Métropole

Plusieurs mesures ont été pensées par la collectivité pour rassurer les bailleurs sociaux qui s'engagent dans le dispositif : un fonds de secours en cas de dégradation dans le logement ainsi qu'un engagement de la Métropole à assurer une fonction de médiation dans les conseils de locataires.

> *On s'engage à une forme de service après-vente qui peut aller jusqu'à remettre un accompagnement même si le bail a glissé. Mais on travaille aussi autour du fantasme de ce que peut produire cet accompagnement.*
> Coordinatrice LDA de la Métropole

Après le débat autour de l'évaluation de la « capacité à habiter », un débat semble apparaître sur le concept d'autonomie dans le logement :

> *« Le glissement de bail n'est pas le seul indicateur pertinent. Il faut mesurer le maintien dans le logement. Le concept de l'autonomie interroge car on ne le demande qu'aux pauvres. En réalité, on ne fonctionne que dans des systèmes d'interdépendance. Une famille qui se maintient dans un logement avec un accompagnement à vie, c'est une forme d'autonomie. Ils ont leur logement à eux mais avec l'étayage d'un accompagnement.*
> Coordinatrice LDA de la Métropole

Si le dispositif porte ses fruits en termes de mobilisation et de sensibilisation des acteurs, il reste à ce jour une goutte d'eau par rapport à l'ampleur des besoins.

Les oubliés du Logement d'abord

LES MÉNAGES EN SITUATION ADMINISTRATIVE COMPLEXE

Si la théorie du Logement d'abord se veut une réponse universelle pour toutes les personnes dépourvues de logement, en pratique elle n'apporte pas de réponse à tous les publics concernés par l'absence de logement. **Certains publics sont particulièrement exclus de son périmètre, notamment les personnes en situation administrative complexe, qui se retrouvent sans droit au séjour à un moment donné de leur parcours.** Cette absence de titre de séjour ou la précarité du statut (titre provisoire, récépissé de première demande) ne leur permet pas l'accès au logement social ni à l'ensemble des garanties de droit commun pour faciliter l'accès et le maintien dans le logement dans le parc privé (FSL, IML…).

D'après les services de l'État en Haute-Garonne, ce public représenterait près de 70 % des personnes en hébergement et en hôtel. Comment donc espérer résorber le sans-abrisme si on exclut ce public du Logement d'abord ? D'autre part, exclure les personnes « sans-papiers » des dispositifs d'accès au logement est en contradiction avec la stratégie de lutte contre les marchands de sommeil. Faute de solutions alternatives, les personnes « sans-papiers » se retournent bien souvent vers l'habitat privé indigne, pour le plus grand bénéfice des propriétaires qui profitent de situations de vulnérabilité.

Par ailleurs, une des volontés affichées au niveau national est d'œuvrer à la transformation de places d'hébergement d'urgence en logement et donc à termes de réduire le parc d'hébergement, souvent mobilisé en places d'hôtel. Cet objectif questionne fortement la prise en charge des publics en situation administrative complexe pour qui, à ce jour, la prise en charge dans les dispositifs d'urgence ou à l'hôtel reste la principale réponse institutionnelle à leur absence de logement.

Le cap ne semble toutefois pas si clair lorsque l'on interroge les services déconcentrés de l'État au niveau de la région Occitanie :

> *« Pour 2022, la cible est à 9 500 [places d'hébergement], soit une baisse de plus de 1 000 places. Nous ne savons pas si cette cible va être maintenue ou revue pour être en adéquation avec les remontées des territoires. »*
> DRETS Occitanie

En Haute-Garonne, le discours va clairement dans le sens d'un maintien de capacités d'hébergement d'urgence :

> *« Même si on fait de gros efforts de Logement d'abord, ça ne répondra pas à toutes les situations. On a besoin, de façon durable, de places d'urgence et de mise à l'abri. »*
> DDETS 31

Quelques initiatives en faveur de l'accès au logement pour les ménages sans-papiers sont portées par des collectivités et des acteurs associatifs, notamment dans l'Hérault, afin d'apporter des réponses plus qualitatives qu'une simple mise à l'abri à l'hôtel ou de l'hébergement d'urgence. C'est le cas du dispositif Alternativ'hôtel déployé à Montpellier, Béziers et Sète.

Le dispositif Alternativ'Hôtel dans l'Hérault : du logement temporaire avec un accompagnement à la régularisation pour les familles en situation administrative complexe

Inspiré par l'Atelier Logement Solidaire du Puy-de-Dôme, un dispositif de logement temporaire pour les familles en situation administrative complexe s'est développé en 2013 dans l'Hérault, à l'initiative de La Cimade et Adages avec l'appui du Conseil départemental et de l'État.
Expérimenté d'abord sur Béziers et Montpellier, le dispositif s'est étendu à Sète et comporte désormais 184 places (dont 18 places ouvertes en 2021), réparties entre 5 associations (ADAGES, La Cimade, ISSUE, La Clairière et Solidarité urgence sétoise). Les personnes sont hébergées temporairement dans des appartements du parc privé loués par les associations, le temps d'obtenir un titre de séjour. Une fois la régularisation obtenue, les personnes sont orientées vers le droit commun.

Initialement co-financé par l'État et le Conseil départemental, le dispositif Alternativ'Hôtel est désormais intégralement financé par l'État sur les crédits dédiés à l'hébergement d'urgence et complété par l'Allocation Logement Temporaire (ALT). Ce budget sert à financer la gestion locative (loyers, charges, ameublement) et l'accompagnement des ménages. D'après La Cimade, ce budget correspond environ à 5 000 € par personne et par an.

Les personnes accueillies sont majoritairement des familles, déboutées du droit d'asile ou sans titre de séjour, et préalablement hébergées dans les dispositifs d'urgence classique, notamment à l'hôtel. Pour être acceptées sur le dispositif, celles-ci doivent présenter des « perspectives de régularisation dans un délai raisonnable » (La Cimade). Des commissions d'admission rassemblant l'État, le SIAO et les associations concernées, examinent conjointement les dossiers des candidats.

> *« On ne communique pas beaucoup dessus car on est financé par l'État pour héberger des personnes en situations illégales. Au vu des enjeux et de la sensibilité du sujet, on est toujours un peu sur la brèche. On oscille entre ne pas faire trop de bruit car c'est un dispositif un peu à la marge, et communiquer dessus car c'est extrêmement efficace. Neuf personnes sur dix qu'on accompagne sont régularisées. »*
> ADAGES - Montpellier[21]

Pour La Cimade, l'enseignement de ce dispositif est la preuve qu'il est possible d'accueillir des personnes sans titre de séjour dans de meilleures conditions qu'à l'hôtel, et à condition d'avoir des moyens d'accompagnement adaptés permettant de travailler sur la régularisation administrative.

Le but n'est pas de créer une filière parallèle d'hébergement spécifique aux personnes sans-papiers mais bien d'apporter une réponse qualitative aux personnes concernées.

En complément de ce dispositif, le SIAO 34 met en œuvre depuis août 2017 une mission juridique dont les objectifs sont les suivants :
- Animer une « plateforme mutualisée » pour les structures hébergeant des personnes en situation administrative complexe,
- Assurer les liens entre les différentes compétences existantes sur les aspects juridiques et pratiques.

Toutefois, dans la pratique, les personnes en situation administrative complexe continuent à faire les frais de stratégies d'exclusion de dispositifs dont l'accès se veut inconditionnel.

21 | Entretien réalisé en 2021 pour le rapport de la Fondation Abbé Pierre : Fabrique des personnes « sans-papiers », fabrique des mal-logés, décembre 2021

LA PRÉVENTION DES RUPTURES : UN ANGLE MORT DU LOGEMENT D'ABORD

Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et notamment le passage à la rue devrait logiquement être au cœur des préoccupations du Logement d'abord. Malgré le déploiement de plusieurs actions de prévention des expulsions locatives en complément des moyens de droit commun (FSL, CCAPEX), les efforts restent insuffisants pour réduire significativement le nombre d'expulsions réalisées chaque année.

À Montpellier, le plan Logement d'abord vise à déployer plus largement et pérenniser plusieurs actions préexistantes en faveur de la prévention des expulsions locatives.

Cela concerne notamment **l'accompagnement pour le maintien dans le logement des ménages menacés d'expulsion dans le parc social avec l'association Gestare.** Sur signalement du bailleur dès le premier impayé de loyer ou l'apparition de toute difficulté pouvant entraîner la rupture du bail, l'action vise à mettre en œuvre une démarche d'aller-vers les locataires et un accompagnement global ayant pour but d'assurer le maintien dans le logement. Il s'agit pour l'association d'intervenir en amont des dispositifs mis en œuvre par la CCAPEX et d'éviter le déclenchement d'une procédure classique d'expulsion, coûteuse sur les plans financier et humain. Enfin, Gestare vise à développer le partenariat entre les bailleurs sociaux et les acteurs de l'intervention sociale à travers l'élaboration de solutions partagées et la mise en place d'actions communes.

En 2014, le budget annuel attribué par la DDETS à Gestare sur cette action s'établissait à 35 000 euros pour 5 places en file active. Depuis son inscription dans le cadre du Plan Logement d'abord de Montpellier Méditerranée Métropole, le budget de l'action a été porté à 110 000 euros pour 32 places en file active, soit 64 à 128 ménages accompagnés chaque année selon la durée de l'accompagnement. Au total, 80 ménages ont été accompagnés en 2020. Une étude menée sur les coûts évités de l'action portée par Gestare conclut que « *le bénéfice net de l'action Maintien dans le logement pour les partenaires (c'est-à-dire le rapport entre les bénéfices de l'action et son coût) s'élève à minimum 10 000 € pour un ménage composé d'une personne seule.* »[22]

ESTIMATION DU SROI* DE L'ACTION MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

	CAS TYPE 1	CAS TYPE 2	CAS TYPE 3
Total des **contributions**	1 110 €	2 450 €	4 270 €
Total des **impacts**	11 800 €	13 800 €	17 300 €
Bénéfices nets : impacts - contributions	**Env. 10 000 €**	**Env. 11 300 €**	**Env. 13 000 €**

Tableau extrait de l'étude réalisée par FORS-Recherche sociale pour Gestare.
** SROI = Retour Social Sur Investissement*

Le plan LDA de Montpellier Méditerranée Métropole a permis également de renforcer le travail mené par la plateforme inter-associative d'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH) qui regroupe plusieurs associations sur une initiative de la Fondation Abbé Pierre.

22 | Étude sur les coûts évités grâce à l'action « Maintien dans le Logement » réalisée par Gestare, FORS-Recherche sociale, juillet 2020

Composée de juristes et de travailleurs sociaux, elle propose un accompagnement sociojuridique à destination de ménages en difficulté pour accéder ou se maintenir dans leur logement. 400 ménages ont bénéficié de conseils ou d'un accompagnement en 2020.

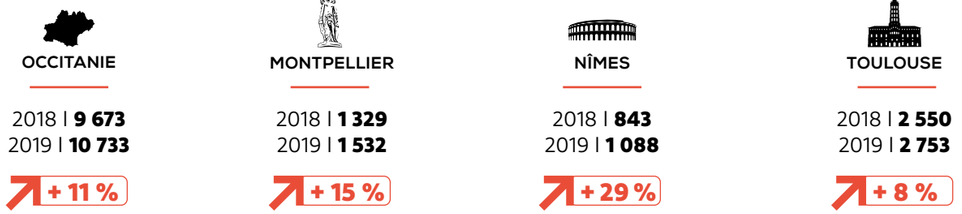
À Nîmes Métropole, le maigre bilan de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord porte essentiellement sur la prévention des expulsions locatives. Les crédits du Logement d'abord ont permis de pérenniser le dispositif APPEL 30 (Action Personnalisée pour la Prévention des Expulsions Locatives) porté par l'Association pour le Logement dans le Gard (ALG) en partenariat avec l'Association Départementale pour l'Information sur le Logement (ADIL) du Gard. Ce dispositif a débuté en 2015 grâce au financement de la Fondation Abbé Pierre et les fonds propres des deux associations, puis s'est développé en 2016 par le biais d'un appel à projet de la DIHAL. Un binôme composé d'un travailleur social et d'un juriste accompagne une quinzaine de ménages par an assignés au Tribunal pour impayés de loyer (l'association étant partie du constat que moins d'un tiers des ménages assignés au Tribunal se présentent à l'audience, pourtant une étape clé dans la procédure d'expulsion).

La mise en œuvre accélérée du Logement d'abord sur la Métropole nîmoise a également permis la création d'un fonds de garantie (20 000 €) pour les impayés de loyers dans le cadre de dispositifs de sous-location.

À Toulouse, les moyens d'accompagnement initialement fléchés vers l'accès au logement dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord ont été redirigés dès 2021 vers la prévention des expulsions locatives. Une équipe pluridisciplinaire composée d'un travailleur social, d'une intervenante en parentalité, d'une infirmière et d'une chargée d'insertion professionnelle est désormais dédiée à l'accompagnement des ménages menacés d'expulsion locative, et financée par la Métropole dans le cadre du Fonds de Solidarité Logement (FSL).

Malgré ces actions, le nombre de décisions d'expulsions continue de progresser : +11 % entre 2018 et 2019 en Occitanie. La difficulté à recueillir les données actualisées sur la prévention des expulsions ne nous permet pas de faire une comparaison avec les deux dernières années. Nous avons pu obtenir celles de la Haute-Garonne pour 2021, faisant état de 1 250 demandes de Concours de la Force Publique reçues dont 300 accordées. Un progrès qui laisse encore 300 ménages sans solutions de relogement.

NOMBRE DE DÉCISIONS DE JUSTICE PRONONÇANT L'EXPULSION DU MÉNAGE LOCATAIRE



Source : Ministère de la justice/SG/SEM/SDSE : Exploitation du RGC

Ces actions sur les trois territoires se sont limitées à la prévention des expulsions locatives, oubliant les autres sources de ruptures telles que les expulsions domiciliaires (squats et bidonvilles) et les sorties d'institutions. La prévention des ruptures pour les personnes sortants de prison, de l'Aide Sociale à l'Enfance, de l'hôpital… constitue le réel angle mort de la politique du Logement d'abord. Peu d'actions innovantes en direction de ces publics n'ont malheureusement pu être mises en avant à ce jour. Il existe trop peu de liens entre les différents services des collectivités sur ce sujet.

La prévention des ruptures conduit également à s'interroger sur la cohérence de la politique menée dans la résorption des bidonvilles. En dépit d'un travail de coordination renforcée entre les acteurs locaux et les personnes mal-logées depuis plusieurs années, notamment grâce à l'instruction ministérielle du 25 janvier 2018[23], **plusieurs opérations d'évacuation sans solution de relogement pérenne se sont déroulées en 2021 à Toulouse et à Montpellier.** L'absence de positionnement et de volonté politique claire de la part des collectivités locales ne permet pas de dépasser le discours et de mettre en œuvre des projets d'envergure qui permettront de reloger les ménages concernés selon leurs besoins.

D'après l'Observatoire des expulsions de lieux de vie informels[24] :

> *« À Montpellier, où une politique de résorption était mise en place depuis plus de cinq ans, l'arrivée d'un nouveau préfet en juillet 2021 a totalement ébranlé la stratégie de résorption installée. Entre le 31 août 2021 et le 9 septembre, 250 personnes ont été expulsées. »*

> *« À Toulouse, les associations dénoncent une véritable absence de dialogue entre elles et la préfecture. Les expulsions ont lieu en dehors de toute concertation, mettant à mal tout accompagnement social, médical et professionnel pour les personnes expulsées. »*

Les SIAO interrogés en Haute-Garonne et dans l'Hérault font par ailleurs le constat d'une mobilisation plus frileuse des bailleurs sociaux pour le relogement des ménages sortant de bidonvilles, qui pâtissent encore d'un certain nombre de préjugés.

23 I Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles
24 I Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, Synthèse des chiffres principaux, 1er novembre 2020 – 31 octobre 2021

Quelles avancées dans les pratiques d'accompagnement et la collaboration entre acteurs ?

Cette partie interroge deux dimensions essentielles du Logement d'abord : l'évolution des pratiques d'accompagnement des personnes concernées d'une part, et les modalités de gouvernance et de collaboration entre acteurs d'autre part.

Vers la fin de l'évaluation de la « capacité à habiter » ?

La mise en œuvre du Logement d'abord doit également passer par l'évolution des pratiques et des modes de pensée des professionnels concernés. Celle-ci passe notamment par l'analyse des pratiques au regard de la fin de l'évaluation de la « capacité à habiter » des personnes. Le principe central du Logement d'abord étant la possibilité pour toute personne d'accéder au logement sans passer nécessairement par la case « hébergement ».

S'il est difficile d'établir un constat d'ensemble, l'attention portée à certains projets permet de mettre en lumière ici ou là un changement de regard sur les personnes à la rue ou hébergées, et l'émergence de nouvelles pratiques d'accompagnement social. Ce changement de regard s'est opéré parmi les équipes de l'association Le Touril à Toulouse, qui a initié un projet d'hébergement d'urgence dans le parc social pour des femmes à la rue au début de la crise sanitaire.

UN CHANGEMENT DE REGARD SUR LA « CAPACITÉ À HABITER » DES PERSONNES : *L'EXEMPLE DU TOURIL À TOULOUSE*

L'Annexe : un tremplin vers le logement social pour des femmes victimes de violence à Toulouse

C'est au cours du premier confinement en mars 2020 que l'idée d'un projet d'hébergement d'urgence dans du logement social pour des femmes à la rue est née au sein de l'association Le Touril à Toulouse.

Ce projet a été développé initialement pour répondre à un enjeu de desserrement du nombre de personnes accueillies sur le CHU Sambre, afin de pouvoir respecter les gestes barrières. Plutôt que de recourir à des places d'hôtels, plus coûteuses et moins qualitatives pour les personnes, l'association a sollicité le bailleur social Patrimoine SA languedocienne afin de mobiliser des logements sociaux pour l'hébergement de femmes directement orientées par le 115 sur une durée déterminée de 5 mois, avec un accompagnement social assuré par l'association.

> *« Le 20 avril 2020 on était clair sur le projet. C'est allé super-vite. On a appelé le bailleur SA languedocienne qui nous a proposé des grands appartements en cohabitation, très beaux, bien situés, pour y loger 2 personnes par appartement. Le plus dur a été d'obtenir l'accord de l'État. On a perdu un mois à cause de l'accord de la préfecture. »*
> Directrice du Touril

Ce projet a permis de mobiliser 14 places d'hébergement réparties sur 7 appartements dans Toulouse et sa petite couronne, pour des femmes seules, dont 80 % étaient victimes de violence.

Développé initialement pour répondre à un enjeu sanitaire, ce projet a petit à petit amorcé un changement de regard au sein des équipes du CHU :

> *Pendant le projet de l'Annexe, on a travaillé autrement. En CHU normalement, on n'a pas le temps d'accompagner vers un logement. Ça ne fait pas partie de nos missions. Ça change le prisme quand il y a le temps de se poser. On a fait le pari qu'en 5 mois c'était possible d'accéder à un logement ou à un hébergement pérenne.*
> Coordinatrice au sein de l'association

Ce projet a conduit l'association à repenser l'organisation et les missions de ses équipes afin de proposer un accompagnement in situ aux femmes hébergées, avec pour objectif l'accès à un logement autonome. La mission d'accompagnement a été assurée par deux « accueillants sociaux » en charge de visiter les logements deux fois par semaine et d'assurer un pont entre le travailleur social et le lieu de vie. L'accompagnement assuré par le travailleur social était global et orienté vers l'accès à un logement pérenne.

Parmi la vingtaine de femmes hébergées sur la durée du projet, toutes ne pouvaient pas accéder directement au logement de droit commun : 7 étaient en demande d'asile ou en situation administrative complexe. Pour les professionnels, ce temps de colocation a été mis à profit pour travailler l'accès aux droits. Au total, des solutions de relogement ordinaire ou d'hébergement pérenne ont pu être trouvées pour 18 femmes.

> *Aujourd'hui sans ce dispositif, ces femmes seraient encore en hébergement d'urgence ou en CHRS.*
> Directrice du Touril

Le projet a bénéficié de financements de la Ville, de l'État et de la Fondation Abbé Pierre pour le paiement des loyers. Dans le cadre du partenariat, le bailleur social avait également minoré le coût des loyers. Ce projet a pu voir le jour également grâce aux liens de confiance préalablement existants entre Le Touril et le bailleur social.

Le projet s'est arrêté après 5 mois en novembre 2020 faute de financements, les partenaires institutionnels n'ayant pas souhaité poursuivre leur engagement. La Fondation Abbé Pierre a financé les deux derniers mois, permettant ainsi de mener à son terme l'accompagnement des femmes encore accueillies dans le dispositif.
L'association souligne le manque de liens avec la Métropole dans le cadre du plan Logement d'abord.

> *Il n'y a pas de capitalisation sur ce qui se fait de bien. Quand il y a un projet initié par une association, il n'est pas soutenu dans la durée.* Directrice du Touril

Cette expérimentation aura toutefois impacté durablement le projet global de l'association, en renforçant son travail d'accompagnement des ménages en direction du logement :

> *Le projet l'Annexe nous a conduit à demander l'agrément AVDL. Pour accompagner les personnes sortant d'hébergement d'urgence aussi dans leur logement.* Directrice du Touril

Un changement en profondeur du mode d'intervention de l'association est ainsi en cours avec la fermeture du CHU Sambre en tant que structure collective, pour le réorienter vers de l'hébergement d'urgence dans du logement. Cet hébergement va permettre un accueil en 24/24.

> *On n'était plus dans un accueil digne. Le bâtiment est en mauvais état. Et la remise à la rue chaque jour, c'est maltraitant. Là on repart sur de la cohabitation dans 4 appartements avec le même bailleur. Ça reste de l'hébergement d'urgence avec un accueil inconditionnel mais pour une durée d'un mois renouvelable.*
> Directrice du Touril

Si le changement de regard et de pratiques d'accompagnement commence à s'opérer au sein des équipes de travailleurs sociaux, les professionnels eux-mêmes font le constat d'une nécessaire évolution du travail social, qui reste parfois dans un rapport de domination.

> *La conception à l'origine du travail social, c'était on rééduque et on surveille, un peu comme le système carcéral. On faisait tout à la place des personnes : à manger, le linge… Dans l'hébergement collectif, tu étais pris en charge par l'aide sociale qui te déposséda it de toute autonomie. Ici on travaille la gestion d'un collectif de 8h à 17h, mais après, la famille reprend ses droits, ils vivent chez eux. On les laisse tranquille. Ici on essaye de laisser de la place et du temps, à ce qu'elles sont, ce qu'elles ne sont pas. Le collectif est très important pour nous. Respecter l'autre, c'est surtout ne pas être intrusif.*
> Directrice du Touril à Toulouse

LA PARTICIPATION ACTIVE DES PERSONNES ACCOMPAGNÉES AU CŒUR DES PRATIQUES D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : LE PROJET DE LA CLÈDE À ALÈS

Donner une place centrale aux personnes dans leur accompagnement est au cœur du « Housing first » comme il a été pensé originellement aux Etats-Unis avec les personnes atteintes de troubles psychiques ou d'addictions. Ce mode d'action vise à prendre le contrepied du fonctionnement paternaliste et de domination évoqué plus haut en construisant le parcours d'accompagnement à partir des souhaits exprimés par la personne, en adaptant le rythme à ses besoins, en associant la personne à tous les échanges avec les professionnels et en respectant ses souhaits en matière de partage d'information. L'accompagnement global est basé sur un principe de « rétablissement » issu du secteur de la psychiatrie dans les années 1960 aux Etats-Unis et au Canada, et vise « le renforcement des capacités de l'usager, la reconnaissance des acquis d'expérience et des savoirs expérientiels »[25].
Ce fonctionnement se retrouve dans le projet d'accompagnement vers le logement initié par l'association La Clède à Alès. Cette association a lancé sa propre expérimentation, fonctionnant à moyens constants, avec un soutien de la Fondation Abbé Pierre sur le volet coordination.

De la rue au logement : le projet porté par l'association La Clède à Alès

Le pari pris par l'association La Clède à Alès est celui d'un accès direct au logement de droit commun pour des personnes à la rue ou en hébergement d'urgence fortement désocialisées. Pour cela, elle compose avec les compétences pluridisciplinaires des professionnels en interne à l'association (travailleurs sociaux, professionnels de santé, agents techniques et d'entretien…) et avec le pouvoir d'agir des personnes accompagnées.

> *On a pensé l'évolution des pratiques avec le décloisonnement des pratiques.*
> Directeur adjoint hébergement-logement à La Clède

Si l'accompagnement renforcé qui est au cœur du projet ressemble à un accompagnement de type CHRS hors-les-murs, il ne s'agit pas d'hébergement dans le diffus en ce qu'il permet à la personne d'acquérir immédiatement un statut de locataire de droit commun et de choisir son logement. Dans ce projet, le rôle de la personne est central dans l'accompagnement. Elle est présente à tous les temps de coordination concernant sa situation.

25 I Le rétablissement. L'exemple du programme français « Un chez-soi d'abord », Pascale Estecahandy, Paola Revue, Marie-Laure Sénat, Julien Billard, Dans Empan 2015/2 (n° 98), pages 76 à 81

Ce projet a donné lieu à l'élaboration par les professionnels d'un cahier des charges de l'accompagnement évolutif et sur-mesure au regard des besoins.

> *L'équipe a été assez rapidement convaincue. On a travaillé sur les représentations de chacun. Ce qui était au cœur de nos réflexions, c'est qu'on ne peut pas penser l'accompagnement en termes de prérequis, c'est à l'accompagnement de s'adapter aux personnes.*

> *Tant qu'on n'aura pas compris que ce qui est au cœur du Logement d'abord, c'est autant le logement que l'accompagnement, nous serons en difficulté pour mettre en œuvre cette politique. L'accompagnement ce n'est pas juste un mot, c'est une réalité d'intervention, une méthodologie d'intervention. On met des choses très différentes derrière le mot accompagnement. Mais quelles sont les possibilités d'interventions ?*
> Directeur adjoint hébergement-logement à La Clède

La condition nécessaire pour accéder au dispositif est d'avoir des ressources. L'association revendique un projet qui s'inscrit dans des conditions « réelles ».

> *Si ce n'est pas la personne qui paye son logement, ce n'est pas du Logement d'abord. C'est de l'hébergement.*
> Directeur adjoint hébergement-logement à La Clède

L'accompagnement se poursuit tant que la personne estime qu'elle en a besoin. L'originalité du projet tient également dans la décorrélation entre le logement et l'accompagnement : si la personne veut arrêter l'accompagnement, il s'arrête.

> *Une personne qui ne veut plus nous voir, c'est son droit, elle est dans son logement. Elle est titulaire de son bail.*
> Directeur adjoint hébergement-logement à La Clède

Une vingtaine de personnes ont pu accéder au logement depuis le début de l'expérimentation en 2019 à raison de 6 personnes accompagnées en file active. L'association a le souhait de déployer l'action mais est confrontée à un manque de moyens. Cette expérimentation se réalise essentiellement à moyens constants. Une subvention de 20 000 € par an est apportée par la Fondation Abbé Pierre pour une mission de coordination assurée par un travailleur social. Le coût réel de l'accompagnement est estimé entre 10 000 € et 12 000 €/an/personne. L'association a sollicité en vain l'appui financier de la métropole de Nîmes dans le cadre de son plan Logement d'Abord ainsi que des services de l'État au niveau du département (DDETS).

En 2021, l'association a signé un Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM) avec l'État pour transformer 19 places de stabilisation en CHRS hors les murs.

> *Ce qui bloque : on n'a pas de financements dédiés. On veut nous faire transformer des places d'hébergement. On devrait d'abord développer des services d'accompagnement hors les murs. Il ne s'agit pas de transformer mais avant tout de développer.*
> Directeur adjoint hébergement-logement à La Clède

L'association travaille à l'élaboration d'un référentiel d'évaluation intégrant une forte dimension qualitative.

> *Un indicateur n'est pas forcément un nombre. Il est intéressant de regarder comment les gens vont avant et après. Est-ce que la personne arrive à payer son loyer toute seule ? Quel est son état d'esprit à chaque rencontre ? Quelle est sa capacité à dire « je » ?*

Intégrer les personnes accompagnées à l'évaluation est également un objectif. L'association travaille aussi à développer des outils pour diversifier les supports de l'accompagnement : cartes mentales, cartes heuristiques…

Le projet de Logement d'abord de La Clède est fortement inspiré et tend à se rapprocher du programme Un Chez-soi d'abord, développé entre autres à Toulouse et Montpellier.

Le programme Un Chez-soi d'abord pour les personnes avec des troubles psychiques

Ce programme dédié à un public spécifique avec des problématiques de santé mentale dispose d'un budget dédié (hors AMI) et d'un soutien méthodologique sans commune mesure avec les dispositifs financés dans le cadre du Logement d'abord. Les moyens d'accompagnement se chiffrent à hauteur de 14 000 €/an/personne, soit 1 ETP pour 10 personnes accompagnées, et sont sans limite de temps. Ses méthodes d'accompagnement social éprouvées mondialement et reconnues par les professionnels du social et de la santé, démontrent tout l'intérêt d'un accompagnement pluridisciplinaire, flexible, qui laisse le choix aux personnes pour le logement et le rythme de l'accompagnement. Plusieurs expérimentations menées dans le cadre du Logement d'abord s'inspirent largement du Chez-soi d'abord.

Si toutes les personnes à la rue n'ont pas la nécessité d'un accompagnement renforcé de type Un Chez-soi d'Abord, ce programme rappelle la nécessité de partir des besoins de la personne et d'adapter les moyens en fonction.

Expérimenté dès 2011 à Toulouse, le Chez-soi d'abord s'est déployé ensuite à Montpellier permettant d'accompagner une file active de 100 personnes dans chacune des villes. La réussite du programme se mesure notamment avec 85 % des personnes qui se maintiennent dans un logement après deux ans de prise en charge.

Le coordinateur du programme à Toulouse constate encore des réticences du côté des partenaires à faire évoluer les pratiques d'accompagnement en faveur d'une place centrale à accorder à la personne :

> *Au niveau sanitaire, on arrive à ce que les personnes puissent participer à un bout de synthèse avec les professionnels. (…) Sur le dispositif jeunes, on travaille beaucoup avec la protection de l'enfance, on voit que notre posture perturbe. Nous, on va travailler sur la bienveillance et la confiance a priori avec nos locataires. C'est quelque chose qui n'est pas vraiment inclus dans la culture du Logement d'abord.*
> Directeur Un Chez soi d'abord à Toulouse

Les trois mots d'ordre à retenir des projets présentés ci-dessus sont : adaptabilité, pluridisciplinarité et pouvoir d'agir.
Ces évolutions dans les pratiques professionnelles et les représentations restent néanmoins fortement contraintes par les moyens dédiés et les cahiers des charges imposés par les financeurs. Comment faire de l'accompagnement personnalisé et flexible quand on n'a que 6 €/jour/personne (cf. moyenne du financement par place sur le dispositif IML) ou conditionnés à des durées maximums de 12 ou 18 mois tels que l'AVDL ou ASLL ? Comme le rappelle assez justement la Coordinatrice LDA de Montpellier Métropole Méditerranée :

> *On ne change pas les pratiques sans faire évoluer les outils.*

En dehors de certaines expérimentations, la tendance générale reste à un accès au logement en « semi-escalier ». C'est le cas de l'IML en sous-location où les baux peinent à glisser, entre autres en raison des réticences qui persistent du côté des propriétaires privés ou bailleurs sociaux vis-à-vis du bail direct.

> *La question de la prise de risque reste très importante pour le bailleur. Là-dessus le mode de pensée n'a pas évolué. Il n'y a pas d'accès au logement possible pour ces publics sans accompagnement.*
> Directrice du Touril à Toulouse

Les mêmes réticences se retrouvent dans le discours institutionnel :

> *Je pense qu'il faut cibler le logement alternatif, qui permet de faire une transition douce, de la rue vers un chez soi dans lequel la personne ne perd pas tous ses repères. L'isolement est le point noir des logements. Il faut aller vers plus de logement semi-collectif.*
> Coordinateur LDA Toulouse

Le travail autour des conventions pluriannuelles va dans le sens d'une plus grande adaptabilité et flexibilité pour les professionnels en charge de l'accompagnement, à condition qu'elles permettent de définir un coût moyen de la mesure par personne, qui puisse être modulé en fonction des besoins.

L'ACCOMPAGNEMENT AU CHANGEMENT PAR LA FORMATION DES ACTEURS SOCIAUX

Pour faire évoluer ces pratiques d'accompagnement, des actions de formation et de sensibilisation des acteurs sont nécessaires. À Montpellier, une centaine de personnes par an sont formées depuis 3 ans dans le cadre du plan Logement d'abord. Ces formations sont ouvertes à l'ensemble des acteurs et réalisées dans le cadre d'une convention avec l'Union Régionale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (URIOPSS). Le programme comporte une journée de formation générale sur le « Housing first/Logement d'abord », plusieurs journées dédiées au changement de pratiques et une journée thématique qui change chaque année (par exemple sur le dispositif « Bail d'abord » ou comment construire un projet d'habitat avec des personnes à la rue).

Dans le cadre de la coordination du Plan Logement d'abord, la Métropole de Montpellier organise également des rencontres mensuelles avec les travailleurs sociaux et des temps d'analyse de pratiques pour échanger sur les leviers et les freins dans la pratique au quotidien du Logement d'abord.

Le partage d'expériences entre professionnels est une plus-value certaine, et c'est sur cette force que le formateur Laurent Puech s'appuie pour dispenser des formations à des travailleurs sociaux sur le Logement d'Abord à Montpellier. Lui-même ancien travailleur social, il rassure les participants sur la légitimité à questionner et à douter face à des nouvelles pratiques. Cette formation est l'occasion pour les professionnels de se questionner sur certaines notions, voire certains préjugés devenus des impensés du travail social, tels que l'autonomie ou le mérite. C'est toutefois moins la nouveauté de la démarche qui interroge les professionnels que le cadre institutionnel dans lequel elle s'inscrit, et les limites vis-à-vis de la capacité à adapter le dispositif aux besoins des personnes.

> *Mes craintes sont plutôt qu'au niveau institutionnel on ne puisse pas appliquer la philosophie du Logement d'abord. Outre l'aspect matériel de mettre à disposition du logement, il y a tout le rapport à l'usager, la place à accorder à la personne pour les travailleurs sociaux. Je serais plus sereine si les personnes pouvaient dire stop quand elles le désirent. [Cette philosophie] est basée sur le « rétablissement », c'est donc selon moi difficile à mettre en œuvre quand on n'a que 12 mois ; on ne peut pas non plus faire de miracles.*
> Travailleuse sociale[26]

26 I Extrait du reportage réalisé par Les Ziconophages et financé par la Fondation Abbé Pierre

> *La limite dans le temps de l'accompagnement peut être stressante. Pour moi, ce serait à la personne de dire quand elle se sent assez sécurisée pour dire : « c'est bon, je n'ai plus besoin de vous ».*
> Travailleuse sociale[27]

Le travail de formation et d'acculturation ne doit pas se limiter aux travailleurs sociaux. Afin que les principes du Logement d'abord infusent, il semble nécessaire que l'ensemble des maillons de la chaîne d'acteurs (financeurs, élus, cadres associatifs, etc.) puissent être formés à ce changement de paradigme. La contradiction se retrouve notamment dans les cahiers des charges pour le financement des actions d'accompagnement, qui continuent à définir des moyens d'accompagnement selon des critères, empêchant toute flexibilité et adaptation aux besoins des ménages accompagnés dans la durée.

Une gouvernance du Logement d'abord qui peine à unifier les acteurs

Le « Service public de la rue au logement », qui est entré en vigueur au 1er janvier 2021 au niveau national, a pour objectif de piloter la stratégie du Logement d'abord en renforçant la coordination de la chaîne d'acteurs depuis la veille sociale jusqu'au logement. Comment cette stratégie se déclinera-t-elle au niveau local ? Comment le portage local va-t-il évoluer ? Quelle sera la place des collectivités engagées aujourd'hui dans l'AMI ? Le rôle des SIAO va-t-il évoluer pour intégrer plus complètement cette politique du LDA ? Le plan quinquennal arrivant à échéance, sera-t-il balayé dans sa forme actuelle par la mise en place du service public de la rue au logement ?

Si des liens plus étroits se font entre acteurs dans le cadre de l'AMI Logement d'abord, il manque une vision claire sur la stratégie adoptée en matière d'hébergement. En effet, on observe sur les territoires des tendances à proposer de « l'hébergement en logement », comme alternative aux nuitées d'hôtel coûteuses et peu qualitatives, au lieu de rechercher l'accès direct au logement. Ces solutions intermédiaires ne sont pas satisfaisantes, proposant le plus souvent aux personnes de partager une chambre à plusieurs. Elles ne concernent pas uniquement des personnes en situation administrative complexe, mais également des personnes qui pourraient prétendre à un statut de locataire.

UNE AMORCE DE DÉCLOISONNEMENT ENTRE ACTEURS

La candidature à l'AMI Logement d'abord pose comme préalable la désignation d'une collectivité cheffe de file pour piloter la stratégie du Logement d'abord. Sur les trois territoires étudiés, il s'agit de la collectivité locale (ville ou métropole) en tant qu'entité politique et administrative qui assure ce rôle de pilotage et de garant de la stratégie auprès de l'État. Cette entité « cheffe de file » doit toutefois composer avec un grand nombre d'acteurs, parmi lesquels se trouvent les services déconcentrés de l'État, les Départements, les Communes, et l'ensemble des acteurs opérationnels sur le volet hébergement et logement : SIAO, acteurs de la veille sociale, associations en charge de l'accompagnement, bailleurs sociaux, AIVS…

27 I Ibid

Un premier constat à Toulouse et à Montpellier est celui d'un co-pilotage renforcé entre l'État et la collectivité locale. Ce travail a été amorcé dès la réponse à l'AMI et se poursuit dans la mise en œuvre et le suivi de la feuille de route, notamment dans le cadre d'instances de pilotage réunissant l'ensemble des acteurs et dans un lien plus quotidien entre les services. Plusieurs acteurs soulignent une amorce en faveur du décloisonnement dans les dynamiques partenariales.

> *On était dans une logique du cloisonnement, la plus-value du Logement d'abord c'est de mettre autour d'une même table des acteurs qui n'avaient pas l'habitude de l'être.*
> Coordinatrice LDA, Montpellier Méditerranée

Pour le SIAO de Haute-Garonne, le Logement d'abord a été l'occasion de renforcer les liens avec les associations d'insertion, mais également avec les bailleurs sociaux et la commune :

> *Ça nous a donné une opportunité de travailler différemment avec les associations, de façon plus quotidienne, de bien répartir le qui fait quoi. Ça nous a aussi permis de bien travailler sur le logement-passerelle avec la Ville et de se côtoyer depuis 2 ans avec les bailleurs.*
> SIAO 31

À Toulouse, le projet d'AIVS métropolitaine qui devrait être opérationnelle en 2022, doit servir d'effet levier pour un portage métropolitain du Logement d'abord, avec la volonté de la ville de Toulouse d'aller vers une co-gouvernance.

Plusieurs témoignages de collaborations entre services d'une même institution ou entre institutions autour de projets communs vont dans le sens d'une dynamique de décloisonnement amorcée grâce au Logement d'abord. Cela permettrait ainsi **de renforcer les collaborations entre acteurs qui n'ont pas les mêmes cultures professionnelles.** On peut citer à ce propos le rapprochement opéré entre services dans le cadre des appels à projets pour la production de pensions de famille : au sein des collectivités locales, entre les services cohésion sociale d'une part et habitat/ immobilier d'autre part et en lien avec les services de l'État (DDETS).

Un décloisonnement est également à l'œuvre au niveau des différents champs de l'accompagnement social (sanitaire, social, médico-social) avec **la mise en place d'équipes pluridisciplinaires** (infirmier, travailleur social, psychiatre, travailleur pair…). C'est le cas à Toulouse où a été expérimentée une plateforme territoriale d'accompagnement réunissant les financeurs et les opérateurs de l'accompagnement pour renforcer le diagnostic et les moyens d'accompagnement dans l'accès au logement des ménages orientés par le SIAO. Cette expérimentation a donné lieu à la création d'une équipe pluridisciplinaire (infirmier, travailleur social, intervenant en parentalité et conseiller en insertion professionnelle) dont la mission était, sur sollicitation du référent IML, de réaliser un accompagnement spécifique pour sécuriser l'entrée dans le logement, avant de passer le relais dans le droit commun.

> *On a travaillé à faire évoluer les modalités d'accompagnement social en développant l'interdisciplinarité. On s'est constitué en plateforme dans un esprit de mutualisation de ressources financières et de compétences entre Toulouse Métropole, l'État et le Conseil départemental. La nouveauté est le partage de pratiques professionnelles entre sanitaire et social.*
> Coordinateur LDA de la ville de Toulouse

Cette plateforme pour favoriser l'accès au logement aura toutefois été de courte durée puisque fin 2021 ses missions étaient réorientées vers la prévention des expulsions locatives. Ce changement, s'il répond à un besoin identifié de maintien dans le logement, est également lié à l'arrêt des financements exceptionnels apportés par la DIHAL et à la reprise du financement par le FSL métropolitain. Des acteurs tels que le SIAO déplorent l'arrêt de cette plateforme d'accompagnement à l'accès, quand bien même elle ne permettait pas de cibler les ménages les plus en difficulté du fait des niveaux de loyer dans le parc privé.

> *Cette plateforme c'était une belle idée, elle amenait d'autres perspectives sur les pratiques d'accompagnement. C'est plus compliqué sans l'accompagnement de la plateforme.*
> SIAO 31

À Montpellier, les crédits du Logement d'abord ont permis de financer un médecin au sein du SIAO pour faire le lien entre le droit commun et les dispositifs spécifiques.
Toutefois la crise sanitaire survenue dès le mois de mars 2020 a mis à mal le travail partenarial avec l'ensemble des acteurs, nécessitant d'ajourner une série de comités de pilotage et de groupes de travail pour répondre à l'urgence de la situation.

DES POLITIQUES PUBLIQUES QUI RESTENT FORTEMENT ENCADRÉES PAR DES LOGIQUES D'ACTEURS ET DE DISPOSITIFS

Si le Logement d'abord a permis de bouger quelques lignes en renforçant des liens entre acteurs et en favorisant le décloisonnement de champs d'intervention, plusieurs limites sont identifiées à cette stratégie en partie dues à **un manque de cohérence d'ensemble** et à un contexte où la superposition de dispositifs de logement adapté et de mesures d'accompagnement complexifie les parcours d'accompagnement des personnes.

Cela se traduit par **des politiques de l'hébergement et du logement qui restent fortement cloisonnées et des mises en œuvre hétérogènes selon les territoires.** La participation des bailleurs sociaux à la mise en œuvre du Logement d'abord varie ainsi fortement d'un territoire à l'autre. S'il s'agit de partenaires incontournables sur la métropole de Montpellier, on ne peut pas en dire autant à Toulouse.

> *Le Logement d'abord on ne peut le mettre en œuvre que grâce aux bailleurs sociaux. On a très peu de parc privé [accessible].* SIAO 31,

Interrogée sur les objectifs en matière de production de logement social dans le cadre du Logement d'abord, la Métropole indique que cet axe n'est pas traité dans le cadre du plan LDA et reste une prérogative des services ayant la charge du Plan local d'urbanisme et de l'Habitat. Le Logement d'abord semble alors être cantonné à un volet « social » déconnecté des enjeux de production de logement.

Un bailleur social pourtant investi aux côtés de diverses associations pour l'insertion par le logement, témoigne de l'absence d'implication des organismes d'HLM dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'AMI « Logement d'abord » à Toulouse.

> *Nous n'avons pas fait partie des acteurs contributeurs du projet Logement d'abord. Aujourd'hui, la réalité à Toulouse, c'est surtout du parc privé qui a été mobilisé. La politique du Logement d'abord telle qu'elle est menée aujourd'hui, ne repose pas sur les bailleurs sociaux. Le parc social à Toulouse est déjà très mobilisé sur du parc d'hébergement en diffus. On ne peut pas tout faire reposer sur du parc social.*
> Patrimoine SA Languedocienne

D'après les services de l'État (DDETS), le parc social de la Haute-Garonne peut toutefois se prévaloir « du meilleur taux de relogement des sortants d'hébergement en Occitanie » (7 % des attributions en 2021). Du fait des multiples objectifs légaux qui leurs sont assignés (42,5 % des attributions aux ménages prioritaires et aux ménages du premier quartile de revenu), les bailleurs sociaux sont déjà fortement mis à contribution. On pourrait donc faire l'hypothèse qu'à Toulouse, il s'agirait plutôt d'un manque de pilotage dans la dynamique partenariale autour du LDA que d'un réel désinvestissement du champ du Logement d'abord par les bailleurs sociaux.

> *On faisait du Logement d'abord avant l'AMI. Sans qu'il soit labellisé comme tel. De par nos pratiques et nos partenariats, on l'a mis en œuvre au travers des appels à projets du FNAVDL.*
> Patrimoine SA Languedocienne

On peut noter également que la stratégie adoptée à Toulouse autour du LDA s'est focalisée sur le développement du parc privé, occultant l'enjeu de production de logement social et pérennisant un schéma classique de l'hébergement en escalier.

Par ailleurs, les Conseils départementaux, s'ils participent au même titre que d'autres acteurs sur certains territoires, restent globalement en retrait par rapport au rôle central d'accompagnement social qu'ils exercent auprès des publics, et notamment des familles. À Montpellier, la coordinatrice du Logement d'abord à la Métropole souligne la nécessité d'amorcer un travail partenarial avec le Conseil départemental autour du PDALHPD notamment.

DES SIAO SOUMIS À DES LOGIQUES CONTRADICTOIRES

La stratégie du Logement d'abord pose comme un objectif central la montée en puissance des SIAO comme acteur pivot de la chaîne « de la rue au logement ». Ce rôle passe notamment par une capacité à repérer depuis la rue les personnes pouvant accéder directement à du logement sans passer par la case hébergement. Or, le fait de repérer des personnes « pouvant accéder directement au logement » revient à supposer que certaines ont une « capacité à » vivre dans un logement et d'autres non, ce qui est l'inverse de la philosophie du Logement d'abord.

Cet objectif s'appuie sur des moyens humains et des compétences pour identifier dans les maraudes, parmi les appels au 115 ou dans les structures d'urgence, les personnes remplissant les stricts critères de droits et de ressources pour accéder au logement. Interrogée à ce sujet, une association d'hébergement toulousaine met en doute la capacité du SIAO à réaliser ce travail de repérage, au regard du poids de l'urgence à traiter au quotidien.

> *Quand on appelle le SIAO sur le repérage de ménages qui appellent au 115 et qui pourraient accéder au logement, on n'a pas de réponse. Le SIAO est encore beaucoup dans la mise à l'abri. Ils ont presque 2 000 places d'hôtel à gérer.*
> Directrice du Touril à Toulouse

Une création de poste au SIAO 31 voit le jour en 2022, grâce à des financements de la DDETS, afin de travailler les partenariats en amont avec les acteurs de la veille sociale et en aval avec les bailleurs sociaux. Ce chargé de mission sera en charge de structurer des outils et des process pour un traitement systématique des situations repérées comme éligibles au logement (régularité du séjour, ressources pérennes ou droits à ouvrir) depuis le 115 ou le PAIO (Pôle d'Accueil, d'Information, d'Orientation).

Interrogé à propos des effets du Logement d'abord sur le décloisonnement des acteurs, le SIAO de l'Hérault confirme une dynamique à deux vitesses. Il constate d'une part une évolution des pratiques pour aller vers plus de coordination entre acteurs autour de situations complexes et d'autre part, des dispositifs d'accompagnement des personnes qui restent fortement encadrés par des critères et des catégories de financements.

Pour aller dans le sens du décloisonnement, le SIAO de l'Hérault est de plus en plus positionné en animateur de commissions inter-partenariales pour l'accès direct au logement.

> *Dans le Logement d'abord, on est sur une analyse qui est complètement différente de nos dispositifs habituels. On fait des commissions spécifiques à chaque fois, avec les orienteurs, les opérateurs d'accompagnement, le Conseil départemental… On regarde les critères du logement, les ressources ouvrables et pérennes, la situation administrative et on priorise les ménages avec un besoin d'accompagnement renforcé.*
> Directrice SIAO 34

Cette évolution dans les pratiques reste toutefois limitée à un nombre de places pour des publics spécifiques, donnant au Logement d'abord des allures de nouveau « dispositif » pour l'accès au logement. En lien avec la DDETS de l'Hérault, le SIAO a développé plusieurs dispositifs « LDA » :

- Dispositif de bail-glissant avec accompagnement renforcé en zone non tendue : 10 à 20 ménages,
- Dispositif pour les publics en bidonvilles : une trentaine de logements mobilisés pour de l'accès direct avec accompagnement,
- Dispositif d'accès direct au parc social pour les mères isolées sur le Grand Biterrois en partenariat avec le Conseil départemental : objectif de 5 attributions par an.

Si l'utilité de ces dispositifs pour les ménages est indéniable, le risque pointé par les acteurs est l'empilement de dispositifs expérimentaux qui vient complexifier un paysage déjà très cloisonné et normé.
Le SIAO de Haute-Garonne souligne également les contradictions dans la mise en œuvre du Logement d'abord. Le dispositif de bail-glissant dans le parc privé à Toulouse a conduit à créer une « strate supplémentaire » dans le parcours résidentiel des ménages, d'une part en raison des difficultés à faire glisser les baux et d'autre part en raison des niveaux de loyers et des typologies des logements proposés, conduisant à exclure la plupart des ménages orientés par le 115.

> *On a quelque part rajouté une strate là où on voulait en enlever. Comme les dossiers les plus complets sont ceux des publics sur l'insertion (des personnes en hébergement ou déjà logées), on se retrouve à orienter vers de l'IML des personnes qui attendent plutôt une orientation vers du parc public. Faire de l'insertion [dans le parc privé] avec des dossiers 115, c'était quasiment impossible.* SIAO 31

Le SIAO 34 fait également état d'un morcellement des dispositifs d'accompagnement et des financements qui rend illisible voire inaccessible l'accès direct au logement pour des personnes à la rue ou hébergées.

> *À l'heure actuelle, tel que les dispositifs sont financés, ce n'est pas possible d'aller plus loin. C'est un millefeuille de dispositifs où il faut certains prérequis. On ne peut pas faire du Logement d'abord avec les dispositifs tels qu'ils sont aujourd'hui. Chaque fois ce sont des critères restrictifs [pour accéder aux différentes formes de logement accompagné, pour bénéficier de mesures d'accompagnement…]. C'est encore très cloisonné sur le profil des personnes pouvant y accéder. Il faut tendre vers une harmonisation des opérateurs. Il faut qu'il y ait une cohérence sur l'ensemble des publics pris en charge au SIAO.* Directrice SIAO 34

Des réflexions sont toutefois en cours en matière de simplification des parcours et des dispositifs.

> *La DDETS est dans une dynamique de décloisonnement, pour aller vers une dissociation de l'habitat et de l'accompagnement. Permettre des mesures de CHRS hors les murs qui peuvent intervenir un peu partout.*
> Directrice SIAO 34

Le témoignage du SIAO de l'Hérault est conforté par l'analyse d'une directrice de structure d'hébergement à Toulouse pour qui la politique d'accès au logement reste tributaire d'un fonctionnement historique en escalier, cloisonné et qui ne favorise pas l'accès direct de la rue au logement :

> *« Aujourd'hui, l'accès au logement dans le droit commun, c'est-à-dire en passant par un travailleur social en MDS [du Conseil départemental], c'est 2 ans d'attente. Il faut passer par un parcours obligatoire, une commission spécifique (la Commission Sociale d'Examen), avant de pouvoir faire une demande de labellisation DALO. De plus, la priorisation SYPLO n'est pas accessible depuis l'hébergement d'urgence. On est toujours dans le parcours en étapes. »*
> Directrice de l'association Le Touril

Par ailleurs, la question de la gouvernance du Logement d'abord ne peut être dissociée des moyens et des outils d'observation sociale. Le développement des moyens d'observation sociale fait bien partie des grands axes des feuilles de routes élaborées par les territoires mais reste, début 2022, encore un chantier en cours de construction. Le Système d'Information des SIAO (SI-SIAO) pâtit encore de nombreuses difficultés ne permettant pas de réaliser un suivi statistique fiable des personnes prises en charge dans la durée. Des initiatives ponctuelles de recensement des personnes sans-abri existent sur certains territoires (4ème enquête des personnes sans-abri à Toulouse, Nuit de la solidarité à Montpellier) donnant une estimation très a minima des personnes à la rue un jour donné, de nombreuses personnes échappant très probablement au comptage si l'on s'en tient à la comparaison avec le nombre d'appels au 115 journalier et la réalité du non-recours au 115[28]. De plus, ces enquêtes rendent difficilement compte de l'évolution des trajectoires de ces publics.

DU LOGEMENT D'ABORD À TOUS LES ÉTAGES ?

L'AMI Logement d'abord n'est pas le seul cadre dans lequel peuvent se développer des politiques en faveur du Logement d'Abord. Des politiques sont ainsi portées à l'échelle des départements par les DDETS et les Conseils départementaux, notamment dans le cadre des objectifs de relogement des publics prioritaires (DALO, PDALHPD), des dispositifs d'accompagnement social (AVDL, FSL) et de la prévention des expulsions (CCAPEX). Des objectifs en faveur du Logement d'abord sont également déclinés dans le cadre de l'élaboration de la trajectoire Accueil Hébergement Insertion (AHI) 2022-2024 pilotée par les DDETS. A la lecture de la feuille de route de la DDETS du Gard, quelques doutes subsistent sur la compréhension des principes du Logement d'abord. Ainsi, l'objectif de créer 250 nouvelles places d'intermédiation locative interroge à plusieurs égards : majoritairement fondée sur de la sous-location, l'IML ne permet pas un accès direct au logement pour les ménages. De plus, les moyens dévolus à l'accompagnement social dans le dispositif d'IML sont jugés insuffisants par certains acteurs associatifs pour pouvoir accompagner des ménages avec des besoins d'accompagnement plus élevés.

Par ailleurs, des projets portés par des acteurs associatifs locaux ayant fait la preuve de leur efficacité ne sont pas soutenus par les institutions, laissant planer le doute sur la réelle volonté de s'engager dans le Logement d'abord. C'est le cas notamment dans le Gard, avec l'initiative portée par l'association La Clède à Alès, qui a fait preuve d'innovation dans ses méthodes de travail et d'organisation pour expérimenter l'accès direct au logement de personnes à la rue.
L'intégration des enjeux du Logement d'abord à différentes échelles de gouvernance est un point positif qui laisse penser que ces grands principes infusent petit à petit les politiques du logement. Néanmoins, il persiste un sentiment d'éparpillement dans la mise en œuvre de cette politique appelant une gouvernance plus intégrée et mieux identifiée par les acteurs.

28 I Enquête sur les publics sans logement, ni hébergement « invisibilisés » par le non-recours au 115 sur la métropole de Montpellier, Fédération des acteurs de la solidarité, mars 2020

Conclusion

Si la volonté des professionnels et des élus de faire du « Logement d'abord » semble bien présente, au moins sur les territoires de Toulouse et de Montpellier, la transformation en profondeur des systèmes d'acteurs et des dispositifs pour sortir d'un parcours « en escalier » reste un véritable chantier pour les années à venir.

À Toulouse, la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord donne à voir une politique pensée comme un dispositif, essentiellement axé sur l'intermédiation locative en sous-location dans le parc privé. À Montpellier, où le travail de coordination et de partenariat semble plus abouti, les effets en matière d'accès au logement des publics à la rue ou hébergés sont portés essentiellement par un dispositif de bail glissant dans le parc social limité à quelques centaines de places. Enfin, sur la métropole nîmoise, on peut parler d'une "occasion manquée", avec tout au plus la poursuite d'un dispositif d'accompagnement d'une quarantaine de ménages menacés d'expulsion par an.

Sans nier les effets positifs de cette mise en œuvre accélérée du Logement d'abord sur les trois métropoles, en termes de partenariats ou de pérennisation de certaines actions, le bilan reste mitigé notamment sur les principaux leviers d'action que sont la production de logement abordable et les attributions de logements sociaux aux publics à la rue ou hébergés.

Un travail de mise en cohérence reste à mener avec l'ensemble des acteurs par le renforcement d'un pilotage global, afin que le Logement d'abord ne se réduise pas à une série d'expérimentations ou à des quotas de places dédiées à certains publics.

Plus difficile à mesurer, les effets sur les représentations des acteurs en matière de « capacité à habiter » et sur les pratiques d'accompagnement social se perçoivent à travers la mise en œuvre de certains projets, comme celui de La Clède à Alès ou du Touril à Toulouse, et font l'objet d'un travail sur le long-terme de formation et de sensibilisation des acteurs.

> *« Le LDA, c'est une dynamique, ce sont des choses qui prennent du temps. Ce changement de paradigme, est posé comme une formule de politesse. Mais on ne mesure pas ce que ça implique sur les territoires, en termes de conviction… un accompagnement au changement de tous les jours qui prend du temps. »*
> Coordinatrice LDA Montpellier

Le Logement d'abord montre également ses limites en excluant de fait une part de publics aujourd'hui sans abris ou mal-logés ; c'est le cas des personnes en situation administrative complexe. Leur présence majoritaire sur certains territoires dans les structures d'urgence ou à l'hôtel induit des coûts financiers et humains importants, sans pour autant leur permettre de se saisir d'un accompagnement souvent nécessaire, notamment dans l'accompagnement aux droits. Le dispositif Alternativ'hôtel de l'Hérault a pourtant démontré la pertinence et l'efficacité de dispositifs d'hébergement pérenne en diffus, assortis d'un accompagnement sociojuridique.

Il convient enfin de rappeler que le Logement d'abord est une politique publique globale qui doit donc pour réussir s'attaquer à plusieurs leviers en même temps : production d'une offre de logements abordables, prévention des ruptures, résorption des bidonvilles, moyens d'accompagnement social, formation des acteurs… et sans lesquels il n'y aura pas de résorption possible du sans-abrisme.

Si l'esprit, la philosophie du LDA a aujourd'hui « imprimé » sa marque sur les territoires engagés dans sa mise en œuvre, il reste à transformer ce premier essai et à sortir de l'expérimentation. Le logement est un sujet éminemment politique qu'il conviendrait de ne pas ignorer dans la période préélectorale que nous traversons.

Deux propositions concrètes de la Fondation Abbé Pierre pour faire avancer le LDA en Occitanie

Mobiliser le foncier public pour augmenter l'offre de logements abordables

Produire du logement social en mobilisant le foncier public vacant, qu'il soit déjà bâti ou non. La circulaire du 13 décembre 2021 adressée à tous les Préfets par le Premier ministre prévoit que "très rapidement" un inventaire des biens de l'État soit mis à disposition des collectivités ainsi que des bailleurs sociaux.

En région, la FAP propose que le même inventaire puisse être demandé aux collectivités (Communes, Agglomérations, Départements et Région) et que cet inventaire soit partagé en bureau de CRHH.

Un soutien fort à l'Etablissement Public Foncier Régional ainsi qu'aux EPF locaux permettrait qu'ils produisent des diagnostics sur ces opportunités foncières et proposent pour chaque dossier un cahier des charges garantissant la part de production sociale dans le montage de l'opération foncière.

Des projets mixant de l'habitat social classique mais aussi du logement adapté, type pension de famille, IML ou encore logement-passerelle… pourraient être soutenus en appliquant selon les diagnostics une décote pouvant aller jusqu'à 100 % sur la part du foncier qui porterait le projet de logement social.

En s'appuyant sur des expériences d'habitat intercalaire qui fonctionnent bien aujourd'hui, le bâti serait mis à disposition de structures agréées. Ainsi, pendant la phase d'étude et de montage d'opérations, celles-ci proposeraient l'accueil et l'accompagnement de personnes sans abri ou en hébergement.

Cette proposition de travail serait l'occasion d'associer l'ensemble des acteurs engagés dans la stratégie du Logement d'Abord, et de permettre aux acteurs de l'accompagnement et aux personnes concernées de réfléchir avec les opérateurs de l'habitat.

Co-construire un cahier des charges souple pour permettre aux associations de proposer un accompagnement social réellement flexible et personnalisé

Ces dernières années, plusieurs territoires ont souhaité expérimenter de nouvelles manières de travailler afin de s'approcher de « l'accompagnement social à la carte » qui est prôné par la théorie du « Housing First ». Cependant, comme il l'a été mis en avant dans ce rapport, il est constaté que le cahier des charges confié aux associations reste très contraint et rigide : accompagnement sur une durée de 12 mois maximum, subventions accordées aux « mois-mesures », visite prévue à raison d'une fois par semaine sur une durée de 2h, etc. **Toutes ces contraintes ou ce cadre ne permettent pas au travailleur social d'ajuster son accompagnement aux besoins et à la demande de la personne concernée.** Or il est démontré que c'est la possibilité de pouvoir s'adapter et varier dans le temps qui est une clé de la réussite du Logement d'abord.

Si les travailleurs sociaux ont été beaucoup sollicités pour déconstruire leur approche et analyser leurs propres pratiques, il semble que le maillon manquant soit désormais le fait d'accepter, tant pour les financeurs que pour les directions d'associations, d'intervenir dans un cadre moins contraint, mais plus ambitieux dans son adéquation aux besoins. Il est important de rétablir un lien de confiance sur l'objectif commun poursuivi, à savoir in fine la lutte contre le sans-abrisme, et de s'attarder plutôt sur l'évaluation qualitative du travail à la fin, ou en cours, de cet accompagnement.

Ainsi, l'Agence régionale Occitanie invite les acteurs intéressés à participer à un groupe de travail, réunissant collectivités et associations, pour réfléchir ensemble à un cahier des charges qui soit plus large et plus flexible. Le changement de pratiques doit lui aussi avoir lieu à tous les étages ; pour cela, il semble intéressant de se pencher sur des modes de financements tels que les CPOM qui permettent de laisser aux associations une plus grande marge de manœuvre dans la durée. C'est cette souplesse et cette confiance réciproque qui permettront aux acteurs de mener à bien leurs objectifs communs dans la stratégie du Logement d'abord.

Glossaire

ADIL	Agence Départementale d'Information sur le Logement
ADLH	Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat
AHI	Accueil, Hébergement et Insertion
AIVS	Agence Immobilière à Vocation Sociale
ALT	Allocation Logement Temporaire
AMI	Appels à Manifestation d'Intérêt
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ASLL	Accompagnement Social Lié au Logement
AVDL	Accompagnement Vers et Dans le Logement
CA	Communauté d'Agglomérations
CCAPEX	Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions
CADA	Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHU	Centre d'Hébergement d'Urgence
CPOM	Contrat d'Objectifs et de Moyens
CURPP	Commission Unique de Relogements des Publics Prioritaires
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DIHAL	Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EPF	Établissement Public Foncier
ETP	Équivalent Temps Plein
FNAVDL	Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement
GIP	Groupement d'Intérêt Public
HLM	Habitation à Loyer Modéré
HLM-O	Habitation à Loyer Modéré Ordinaire
IML	Intermédiation Locative
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LDA	Logement d'abord
MDS	Maison Des Solidarités
MOUS	Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale
OFS	Organismes de Foncier Solidaire
PAIO	Pôle d'Accueil, d'Information, d'Orientation
PDALHPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Insertion
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PPVS	Parc Privé à Vocation Sociale
QPV ou QPPV	Quartier Prioritaire de la Politique de la Ville
RHVS	Résidence Hôtelière à Vocation Sociale
SIAO	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
SROI	Retour Social Sur Investissement
SRU (loi)	Solidarité et Renouvellement Urbain
SYPLO	Système Priorité Logement
URIOPSS	Union Régionale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

Merci

Nos remerciements à tous les acteurs qui ont pris le temps d'échanger avec Pauline Mouton du cabinet FORS et l'équipe de l'agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre :

HÉRAULT

Elsa MELON - *Coordinatrice LDA* - Montpellier Méditerranée Métropole
Emilie DUQUESNOY et **Elsa THIBAULT** - *Directrice SIAO et cheffe de service 115* - SIAO 34

HAUTE-GARONNE

Hervé PETTON - *Coordinateur LDA* - Ville de Toulouse
Véronique CROS - *Cheffe du service insertion sociale et solidarités* - DDETS 31
Christophe JOSIEN - *Directeur* - SIAO 31
Valérie GIBEL - *Directrice* - Le Touril
Fella ALLAL - *Directrice des parcours résidentiels et des partenariats* - Patrimoine SA languedocienne
Vincent LEZAC - *Responsable GISMS* - Un chez soi d'abord

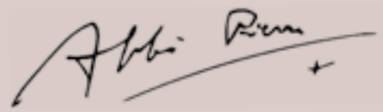
GARD

Véronique SIMONIN - *Directrice* - DDETS 30
Vincent MEYNIER - *Directeur Adjoint Hébergement et Logement* - La Clède

FRANCE

Manuel HENNIN - *Chef de projet hébergement logement* - DIHAL

« Ce que veulent ceux qui n'ont pas de toit :
pas l'aumône, pas la pitié, ni la charité.
Ils veulent un bail et une clé ! »



Être humain !

FONDATION
Abbé Pierre

AGENCE RÉGIONALE OCCITANIE

5, place du Petit Scel - 34000 MONTPELLIER
Téléphone 04 67 54 27 44
occitanie@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr