

TROISIÈME CAHIER

*Logement d'abord,
une promesse à tenir...*

L'état du mal-logement

en France 2022

RAPPORT ANNUEL #27



TROISIÈME CAHIER

Logement d'abord, une promesse à tenir...

Héritier d'initiatives étrangères (notamment aux États-Unis et en Finlande), le *Logement d'abord* (LDA) vise à proposer une solution de logement à des personnes sans abri sans période probatoire ni « *examen en capacité à habiter* ». Une approche traduite en France dans un plan quinquennal initié en 2017 et une déclinaison accélérée sur 23 territoires en 2018 et 23 supplémentaires en 2021.

Le gouvernement se prévaut d'un certain nombre de résultats : 280 000 personnes logées depuis la rue ou l'hébergement en trois ans, 60 % dans un logement social. Sur les chantiers engagés, comme l'intermédiation locative, les pensions de famille, la résorption des bidonvilles ou l'accroissement des attributions

Hlm aux personnes sans domicile, des avancées sont perceptibles, mais dans des

« Je veux que nous puissions apporter un toit à toutes celles et ceux qui sont aujourd'hui sans abri. »

[Emmanuel Macron]

proportions nettement inférieures aux besoins. Si bien que l'hébergement d'urgence constitue encore la réponse au sans-abrisme.

À l'approche de l'élection présidentielle de 2022, il est important de montrer que le LDA reste une approche tout à fait pertinente pour sortir de la rue, mais que certaines contradictions des politiques publiques freinent sa réalisation. L'enjeu est de le renforcer en s'appuyant sur les avancées et, surtout, de lever les points de blocage.

DU « HOUSING FIRST » AU LOGEMENT D'ABORD, ITINÉRAIRE D'UNE POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

En 2017, Emmanuel Macron présente le **Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022**. La priorité est donnée au logement comme condition première à l'insertion.

Cinq grandes priorités : produire et mobiliser plus de logements abordables, promouvoir et accélérer l'accès au logement, mieux accompagner, prévenir les ruptures et recentrer l'hébergement sur une réponse immédiate et inconditionnelle, mobiliser les acteurs et les territoires.

Trois engagements quantifiés : 40 000 logements PLAI par an dès 2018, 10 000 places en pensions de famille, 40 000 places supplémentaires en intermédiation locative.

Après un an de mise en œuvre, le bilan était encourageant mais laissait entrevoir des fragilités¹ : peu de territoires engagés sur des objectifs chiffrés de résultats ; faiblesse des outils d'observation et d'évaluation ; portages politiques inégaux ; financements nettement insuffisants ; participation des personnes souvent absente.

En 2019, Julien Denormandie annonce un « **acte II du Logement d'abord** », en rappelle l'ambition et renforce les moyens à son service : 60 M€ supplémentaires, 12 nouveaux sites « Un Chez soi d'abord », un second appel à manifestation d'intérêt pour une mise en œuvre accélérée, le doublement des crédits dédiés à la résorption des bidonvilles.

1. *Communication ou révolution ? Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain*, 24e rapport sur « L'État du mal-logement en France », Fondation Abbé Pierre, 2019.

DES APPROPRIATIONS DU LDA TRÈS VARIÉES SELON LES TERRITOIRES

Du simple dispositif au changement de paradigme

Sur le terrain, auprès des professionnels mobilisés, d'aucuns soulignent une démarche riche en promesses, quand d'autres craignent une logique en trompe l'œil sans véritables suites données en termes de moyens et d'animation.

Les enquêtes réalisées permettent de dégager cinq postures, ou formes d'adhésion au LDA, selon les territoires :

- Une adhésion « formelle » à la philosophie, sans réelle mobilisation.
- Une lecture partielle du LDA qui n'en adopte qu'un ou deux axes dans un champ bien particulier (santé mentale, jeunes en errance...).
- Une adoption globale destinée à renforcer les projets et les actions en réflexion ou tardant faute de moyens ou de mobilisation.
- Une visée « opportuniste » pour renouveler l'image du système d'action existant sur le territoire.
- La revendication d'une prise en charge déjà existante de ces questions en rejetant le cadre de l'AMI, défiant les discours officiels.

L'antériorité et la solidité du système d'acteurs, facteurs favorables au déploiement du LDA

Derrière la grande diversité des mises en œuvre de cette approche du LDA, l'antériorité des politiques locales d'aide aux sans-domicile constitue un facteur explicatif de l'appropriation ou non de cette approche LDA. Organismes Hlm attentifs à leurs attributions, présence d'opérateurs associatifs, expérimentations d'accompagnement... : derrière la formule « on faisait déjà du Logement d'abord sans le savoir » se cache une clé de sa réussite.

Le LDA s'appuie par endroits sur une structuration ancienne des partenariats et des dispositifs solides, comme dans le Pas-de-Calais ou à Amiens (à l'inverse, le SIAO est parfois tenu à l'écart, comme les instances du FSL ou le PDAL-HPD), sur une articulation « portage politique/prise en charge technique », et des équipes opérationnelles élargies (Grenoble intègre des travailleurs sociaux au sein des équipes de la Métropole). Des collectivités ont alors pu s'autoriser des expérimentations dans les zones grises des politiques publiques (Strasbourg expérimente une allocation pour favoriser le logement des jeunes en errance).

LA SOUS-UTILISATION DU LOGEMENT SOCIAL ET PRIVÉ À VOCATION SOCIALE

Le succès ou l'échec du LDA dépend de la mobilisation de logements accessibles fléchés en direction des ménages sans domicile. Or, sommés de toutes parts de satisfaire des exigences multiples (fichiers partagés, peuplement, gestion du contingent préfectoral, lieux d'accueil des demandeurs, etc.), certains bailleurs sociaux apparaissent parfois comme absents du LDA.

Pourtant, partout, le pari du LDA se heurte à la pénurie de logements à bas loyer disponibles. La production doit être affichée comme une priorité et, comme à Lorient, incluse dans la stratégie de renforcement de la production de logements accessibles, sociaux et privés.

Les PLAI et PLAI-adaptés peinent à atteindre leurs objectifs de production

En 2018, l'État fixe un objectif de production de 4 000 PLAI adaptés par an, des logements sociaux à très bas niveau de loyer. En 2020, 2 176 logements seulement sont financés. Ce frémissement n'est pas de nature à atteindre l'objectif ni à compenser la baisse générale de la production Hlm de logements très sociaux classiques depuis 2017 (28 000 PLAI en 2020, environ 30 000 en 2021, contre 34 000 en 2016), d'autant que les nouveaux logements sociaux affichent des loyers souvent encore trop élevés pour des ménages sans domicile.

Des attributions Hlm en hausse mais minoritaires en direction des ménages sans domicile

La part des attributions envers les ménages sans domicile a augmenté de 50 % entre 2017 et début 2021. Il n'en reste pas moins que cette amélioration ne permet d'atteindre que 3,8 % des attributions

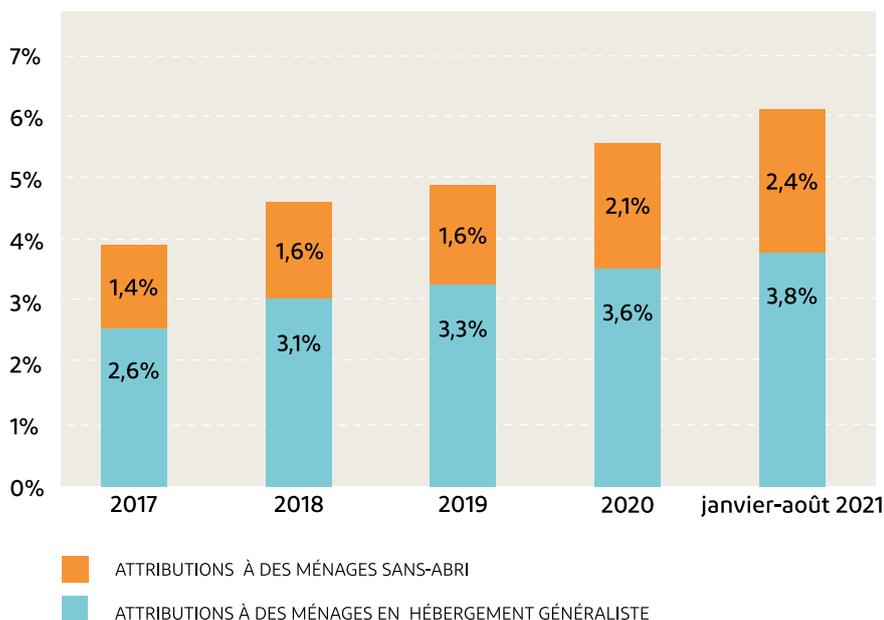
aux ménages hébergés et 2,3 % aux sans-abri : être sans-abri constitue toujours la situation qui offre le moins de chance d'obtenir un logement social (14 % de succès par an). **Le cadre évolue mais les pratiques changent lentement, pour des raisons économiques, politiques ou à cause du poids des habitudes et des préjugés envers la « capacité à habiter »** des personnes ayant vécu à la rue, tandis que la cotation tarde à s'installer sur les territoires.

Dans le Pas-de-Calais, l'ouverture du parc social aux ménages dépourvus de logement est vue comme la principale avancée du LDA. Un parc disponible et une confiance à l'égard des acteurs de l'accompagnement favorisent une certaine fluidité dans le traitement des demandes dites « difficiles ».



ÉVOLUTION DE LA PART DES ATTRIBUTIONS HLM AUX PERSONNES SANS-DOMICILE

Source : DIHAL



Les attributions hors QPV restent rarement destinées aux ménages les plus pauvres. Bien que la loi impose depuis 2017 de fléchir un quart des attributions aux 25 % des demandeurs les plus pauvres, ils sont toujours aussi mal servis (17 % en 2017, 16 % en 2019, 17 % prévus en 2020). La plupart des organismes Hlm n'ont guère assoupli les conditions d'entrée dans leur parc et se montrent réticents au glissement du bail.

Le parc privé à vocation sociale : objectif prometteur ?

Depuis 2018, 28 400 nouvelles places ont été créées en IML dans le parc privé, soit plus de 10 000 logements captés. Toutefois, l'intermédiation locative sans mandat de gestion ni bail glissant ne relève pas du logement au sens strict. C'est bien le fait de pouvoir accéder à un statut de locataire de droit commun, et de pouvoir s'y maintenir, qui remplit les conditions du Logement d'abord. Les chiffres officiels montrent que la part du man-

dat de gestion reste minoritaire, bien qu'en hausse (15 % des places ouvertes jusqu'en 2017, contre 25 % en 2019 et 2020), et les moyens ne permettent pas de financer un accompagnement global et adapté lorsque c'est nécessaire dans ces logements.

Le montant du loyer reste le plus grand un frein à l'utilisation de l'IML pour loger des personnes sans domicile, comme à Nice où l'on capte des logements en moyenne à 9 €/m², alors qu'il faudrait qu'ils se limitent à 7 €.

Le déploiement de l'IML se heurte également aux limites du conventionnement Anah. Avec la loi de finances pour 2022, la simplicité du dispositif est renforcée mais son attractivité repose désormais sur des plafonds de loyer proportionnels aux loyers de marché, avec le risque qu'ils restent trop élevés pour les ménages sans domicile dans les zones tendues (autour de 15 €/m² en IDF pour du « social » et 11 € pour du « très social », loin des loyers Hlm sociaux entre 5 et 7 €).



L'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT ENCORE TRÈS DÉPENDANT DE FINANCEMENTS TROP RIGIDES ET INSUFFISANTS

Aujourd'hui, les acteurs qui agissent dans la lutte contre le sans-abrisme pensent plus volontiers « logement » qu'« hébergement ». Une partie se méfie toutefois d'une démarche qui viserait à réduire les moyens de l'hébergement alors que le nombre de personnes sans domicile continue de croître.

De plus, dans la philosophie du LDA, l'accompagnement vers et dans le logement est considéré comme devant être modulable selon les besoins et les souhaits du ménage, et non systématique. Or, autant dans les collectivités que chez certains bailleurs sociaux, **l'accompagnement social est parfois perçu comme une forme de « garantie » plus qu'une modalité d'adaptation des conditions de logement aux besoins du ménage.**

Quoiqu'il en soit, les moyens déployés sont encore loin du modèle originel « Un Chez soi d'abord » qui s'adapte réellement aux besoins des publics. Les difficultés résident en outre dans le passage de relais aux services sociaux de droit commun, qui restent souvent saturés et peu réactifs. Néanmoins, le LDA semble avoir suscité chez certains acteurs de l'intervention sociale un engouement retrouvé pour « l'aller-vers », y compris dans le cadre du travail social institutionnel, malgré le manque de moyens pour s'y consacrer.

Les plateformes d'accompagnement émergentes

Dans un environnement caractérisé par une multiplicité de dispositifs d'accompagnements, les plateformes territoriales visent à mieux coordonner et organiser l'accompagnement des personnes, l'objectif étant *in fine* de **passer d'une « culture de la mesure » à une logique centrée sur les besoins du ménage.**

Ces plateformes, pour beaucoup encore à peine créées, peuvent prendre des formes différentes selon les territoires : concertation, réorganisation des pôles d'activité, mutualisation de ressources financières et humaines... Elles permettent *a minima* d'engager une réflexion partagée.

Des SIAO positionnés en « cheville ouvrière »

Les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), qui servent à rapprocher la demande et l'offre d'hébergement ou de logement, permettent également d'**articuler les différentes initiatives favorisant l'accompagnement et l'accès au logement et, à terme, la prévention des ruptures**, s'affirmant de plus en plus comme l'outil privilégié du LDA. À Strasbourg,

par exemple, le SIAO est l'appui technique au LDA mais aussi une instance de régulation et de coordination des réponses.

On retrouve dans cette évolution la dynamique amorcée avec la création du service public « de la rue au logement » piloté par la Dihal au niveau national : renforcer le pilotage et l'intégration de la chaîne d'acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.

La formation au LDA, des débuts encore trop lents

La formation des acteurs (élus et professionnels) fait partie des axes stratégiques du plan Logement d'abord pour **faire adhérer au changement de paradigme**. À Montpellier, une centaine de personnes par an sont formées. L'université de Lyon 2 a développé un diplôme universitaire « Logement d'abord », qui met notamment l'accent sur « l'expérience usagère » et mobilise des « travailleurs pairs » en tant que formateurs. Mais, à côté de ces exemples, les formations des travailleurs sociaux n'ont pas encore toutes intégré le changement de paradigme.

LA PRÉVENTION DES RUPTURES : DIMENSION TACITEMENT ADMISE MAIS RAREMENT PRIVILÉGIÉE

Tandis que le nombre de sorties de la rue vers un logement augmente, d'autres le perdent en raison de ruptures familiales, professionnelles, administratives ou de politiques publiques défailtantes.

Les expulsions avec le concours de la force publique poursuivent leur hausse, malgré des plans de prévention successifs depuis 2016 (le

record de 16 700 a été atteint en 2019). Il a fallu l'urgence de la crise sanitaire pour que le gouvernement prenne des mesures plus protectrices (prolongation de la trêve hivernale, instructions aux préfets de ne pas expulser sans hébergement, abondement des FSL et du fonds d'indemnisation des bailleurs, 26 équipes mobiles PEX). Reste à savoir si toutes ces mesures d'urgence perdureront au-delà de la trêve hivernale 2022.

Cette politique de prévention des expulsions a parfois été déclinée sur les territoires LDA, mais dans des dimensions modestes. À Amiens, une



commission de suivi rassemble État, associations, collectivités, bailleurs, SIAO et fait le lien avec la CCAPEX, le Dalo, le FSL/AVDL. Dans la Sarthe, deux nouvelles plateformes territoriales de maintien dans le logement ont été installées (8 au total sur le département).

Une autre modalité de remise à la rue particulièrement douloureuse : **les fins de prise en charge à la sortie de l'aide sociale à l'enfance (ASE)**. Les mobilisations autour de ce sujet ont donné lieu en 2019 à différentes mesures (un secrétariat d'État en charge de l'Enfance, 10 M€ par an pour aider les départements à poursuivre la prise en charge après 18 ans). Le projet de loi de protection des enfants, en examen au Parlement, devrait rendre obligatoire l'équivalent de « contrats jeunes majeurs », garantissant un hébergement et un accompagnement jusqu'à 21 ans, interdire les placements en hôtel et ouvrir un droit au retour vers l'ASE jusqu'à 21 ans, un accès prioritaire au logement social et à la Garantie Jeunes. Reste que ces avancées sont bien tardives et nécessiteront des moyens financiers pour s'assurer de leur effectivité.

LES OUBLIÉS DE LA STRATÉGIE DU LOGEMENT D'ABORD

Les personnes sans-papiers, condamnées aux dispositifs d'urgence ou à la débrouille

Les personnes dépourvues de droit au séjour ou à droits incomplets (600 à 700 000 personnes) sont privées d'accès au parc social et souvent évincées du parc privé en raison du prix des loyers et des garanties attendues, contraintes à vivre chez des tiers, à l'hôtel ou en hébergement d'urgence, voire à la rue ou en squat ².

Cette impasse ne trouve pas de solution dans les feuilles de route du Logement d'abord. Les actions présentées par les territoires conditionnent en effet l'accès au logement à la ré-

gularité du séjour, comme l'instruction du 4 juin 2018 destinée à relancer l'IML (sauf familles monoparentales en attente du renouvellement d'un titre de séjour et celles dont un membre du couple est en situation régulière). Fait rare, les grands axes du projet de la métropole lyonnaise identifiaient là un enjeu spécifique : développer des alternatives à l'hôtel et à l'hébergement collectif. À ce jour, le chantier reste à mener.

Seules quelques initiatives sont portées par certaines collectivités ou associations. À Douarnenez, l'association 100 pour 1 toit Cornouailles loge une vingtaine de personnes, principalement dans le privé, grâce à un financement participatif citoyen. À Grenoble, des sous-locations de logement sont prévues pour les personnes « à droits incomplets ».

Des évacuations de squats et de bidonvilles qui perdurent sans solution de relogement

1 330 lieux de vie informels ont été expulsés entre novembre 2020 et octobre 2021 (+23 %), occupés par plus de 172 000 personnes³. Les diagnostics préalables sont très rares (4 % des cas). **Dans 91 % des expulsions, les personnes expulsées ne se voient proposer aucune solution.** Quand elles existent, elles sont la plupart du temps très précaires (gymnases, hôtels).

La stratégie nationale de résorption des bidonvilles pilotée par la Dihal depuis 2018 avait pourtant privilégié la coordination en amont d'une évacuation et favorisé l'accompagnement global des personnes (sociale, professionnelle, accès aux droits).

3. Observatoire des expulsions de lieux de vie informels, *Synthèse des chiffres principaux*, 1^{er} novembre 2020, 31 octobre 2021.

2. Fondation Abbé Pierre, « *Fabrique des personnes sans-papiers, fabrique des mal-logés* », 2021.

Au-delà d'actions positives dans quelques territoires, l'application des instructions ministérielles restent disparate et repose, au même titre que la stratégie du Logement d'abord, sur la bonne volonté d'élus et d'acteurs locaux.

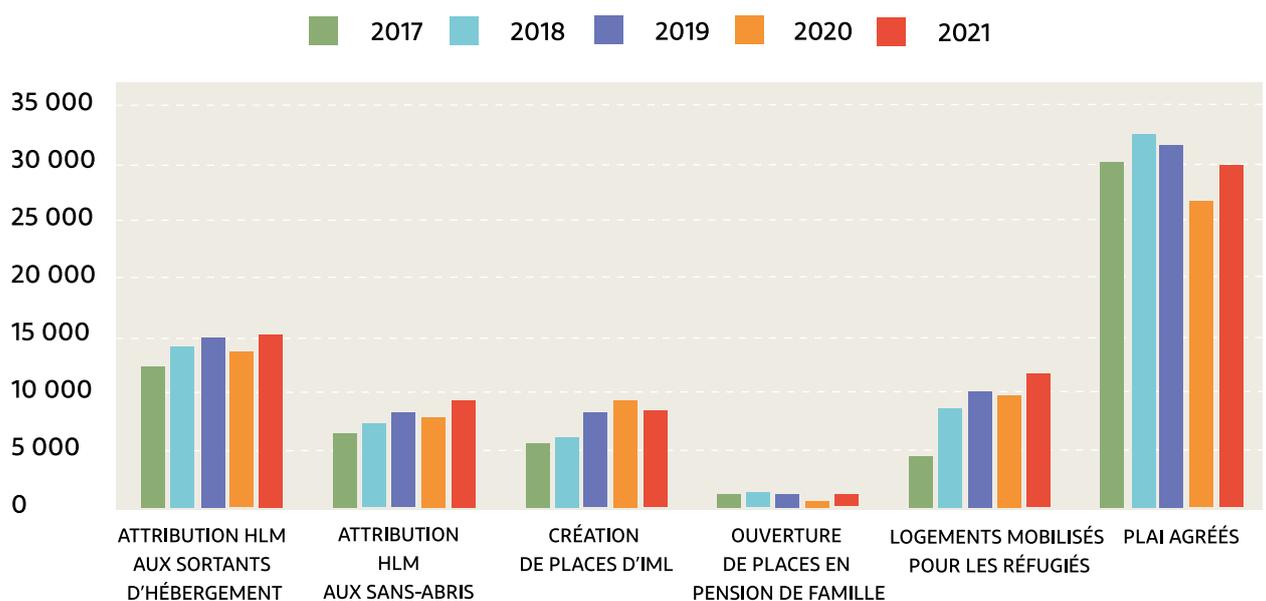
Les personnes sans domicile Outre-mer

Le Plan logement Outre-Mer 2019-2022 ne fait pas mention du Logement d'abord, alors que **certains territoires ultra-marins, en particulier Mayotte et la Guyane, comptent un grand nombre de personnes sans domicile**. Trois ont toutefois répondu à l'AMI en 2019, rejoignant la Communauté d'agglomération de Dombéni-Mamoudzou (Mayotte) : le conseil départemental de La Réunion, la Communauté d'agglomération

Espace sud de la Martinique et la Communauté d'agglomération Centre Littoral en Guyane. À **La Réunion**, le plan prévoit notamment une plateforme de captation de logements privés, une prime aux bailleurs pour inciter au mandat de gestion à des niveaux de loyers adaptés à des très petites ressources, une compensation temporaire du loyer pour les ménages ne pouvant régler l'intégralité du loyer, la transformation de places d'hébergement en logement, l'ouverture de 100 places Un chez soi d'abord, la consolidation d'une plateforme territoriale d'accompagnement, la révision du FSL pour accroître le nombre d'aides en cas d'impayés de loyer, et des places dédiées en intermédiation locative et en hébergement d'insertion pour les personnes sortant d'institution.

LE PLAN LOGEMENT D'ABORD : UNE MONTÉE EN PUISSANCE LABORIEUSE

Source : DIHAL



Logement d'abord, une promesse à tenir...

LE LOGEMENT D'ABORD : UNE POLITIQUE À GÉNÉRALISER ET ANCRER DANS LA DURÉE

À l'heure du bilan à l'échelle des territoires, le regard croise plus souvent des expériences locales concernant tout au plus une centaine de personnes ici ou là, qu'un véritable changement structurel. Faire sortir ces innovations du laboratoire est rarement pensé, comme leur essaimage. Or, il est grand temps de dépasser le stade expérimental pour viser la généralisation.

Là où certains observent effets d'annonce et saupoudrage, d'autres perçoivent un levier pour une montée en puissance des intercommunalités et leur donner l'occasion de se saisir de la problématique des personnes sans domicile. Les acteurs s'accordent à dire que **la transformation est engagée mais loin d'être acquise**. Le LDA est peu lisible sur le terrain. Les décideurs et responsables doivent encore s'approprier la démarche pour la porter et en transmettre les grands principes à leurs équipes (agents, CCAS, autres élus...), mais aussi à la population.

Malgré ses limites, ce plan quinquennal a marqué des points que l'on espère irréversibles. La philosophie du LDA n'est en effet quasiment plus remise en question ouvertement et les indicateurs de relogement des personnes sans abri ou sortant d'hébergement sont en augmentation.

On peut désormais identifier cinq enjeux essentiels pour pérenniser l'action en faveur des personnes mal-logées :

- La mesure en temps réel de l'atteinte des objectifs de résorption du sans-abrisme,

- Un accompagnement social correctement dimensionné, global bien financé et porteur d'une réelle technicité,

- La sensibilisation de l'ensemble des acteurs,

- Une continuité et des moyens garantis dans le temps,

- Une offre de logement social, très social ou simplement abordable suffisante.

En conclusion, il est nécessaire de prolonger et généraliser le tournant vers le Logement d'abord. Il est encore possible de s'inspirer de la Finlande, pays phare du LDA, dont les recettes (aides au logement accrues, accompagnement intensif, développement de l'offre et transformation de centres d'hébergement en logement pérennes) ne sont pas si éloignées d'un modèle social français du logement qu'il faut cesser de fragiliser, comme l'a fait ce quinquennat en s'attaquant de front aux APL et aux bailleurs sociaux. ■



Yellow and blue graffiti tags on the top section of the shutter wall.

ISKO

DRIVE





Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 PARIS

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

fondation-abbe-pierre.fr