



HEBERGEMENT, LOGEMENT, ACCOMPAGNEMENT : QUELLES RÉPONSES AU DÉVELOPPEMENT DES PRÉCARITÉS ?

Journée d'échanges

Paris, le 1^{er} décembre 2011

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
I. INTRODUCTION	3
II. HÉBERGEMENT, LOGEMENT, ACCOMPAGNEMENT : QUELLES RÉPONSES AU DÉVELOPPEMENT DES PRÉCARITÉS ?	5
III. LE LOGEMENT D'ABORD	9
A. Fondements et portée d'un nouveau paradigme en Europe	9
1. Le concept Housing First, Housing Led	9
2. Le contexte européen de rénovation des politiques sociales	9
3. Pratiques et interrogations des organisations du logement social	10
B. Table ronde : le Logement d'abord : une nouvelle stratégie nationale à l'épreuve des faits	11
IV L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT ET LE DROIT AU LOGEMENT	20
A. Une analyse critique	20
B. Table ronde : comment ces dispositifs ont été et sont vécus dans les territoires	24
1. L'offre adaptée	27
2. L'accompagnement social	28
CONCLUSION	31
LES INTERVENANTS	33
L'ANIMATION	33

I. INTRODUCTION

Didier VANONI, Directeur de FORS Recherche sociale

Le thème de cette journée renvoie à un questionnement de fond sur le mot d'ordre Logement d'abord. Nous faisons face en effet à, d'une part la forte précarisation des ménages qui sont impactés par la crise mondiale et une crise sociale latente et, d'autre part, à des secteurs du logement et de l'hébergement qui ont à s'adapter au changement de leurs publics, et donc revoir leurs modes d'intervention et leurs partenariats.

Deux mondes évoluent donc, celui de la précarité et celui des professionnels et des institutions qui travaillent auprès des ménages en grande difficulté. Cette journée s'efforcera d'évaluer la manière dont ces précarités se manifestent et comment les réponses qui ont été construites institutionnellement depuis des décennies peuvent évoluer.

Dominique DUJOLS, Conseillère spéciale pour les relations institutionnelles, L'Union sociale pour l'habitat

La précarité et le rapport entre logement et hébergement est un thème qu'il était tout à fait légitime d'aborder dans le cadre de ce réseau : il s'agit en effet d'une politique qui appelle à coordonner plusieurs acteurs et compétences, dont l'État, qui est garant du droit au logement et responsable de la politique d'hébergement. Cette politique est certes à l'initiative de l'État, mais son succès repose sur la mobilisation d'autres acteurs, en premier lieu desquels se trouvent les collectivités territoriales compétentes en matière d'habitat, de logement et de politique sociale.

Cette bonne coordination entre acteurs est un enjeu important pour les bailleurs sociaux qui doivent concilier leur devoir de répondre aux demandes prioritaires des ménages pauvres ou en difficulté et celui de répondre à la diversité de la demande. Les salariés, les familles, les jeunes et les classes moyennes en général sont d'ailleurs eux-mêmes touchés par la crise. Cela nécessite un travail au niveau territorial où les enjeux sont tout à fait divers avec une situation parfois complexe, voire de vrais dilemmes : faut-il prioriser le logement des démunis ou des actions plus généralistes là où l'offre manque ?

En tout état de cause, le meilleur DALO et le meilleur droit à l'hébergement possible sont ceux qui n'ont pas à s'exercer ; cela voudrait dire en effet qu'une offre suffisante existe. À l'évidence, un certain nombre de territoires n'a pas résolu ce dilemme, l'offre n'étant pas encore suffisante.

Le sujet de l'hébergement met aussi en œuvre des partenariats entre les collectivités, l'État, les bailleurs sociaux et le monde associatif. Ce dernier est quelque peu fragilisé, d'abord par la directive Services qui tend à considérer les associations comme des prestataires à mettre en concurrence, ensuite par des contraintes budgétaires qui touchent durement sa stabilité et sa pérennité. Cela amène les bailleurs à repenser le mode de relation et de travail avec les associations, de manière à conserver un tissu associatif vivant et efficace dans les politiques d'accompagnement social.

Le contexte est très difficile, avec une montée de la précarité, une crise du logement qui préexistait à la crise générale et des contraintes budgétaires fortes de l'État et des collectivités. Nous sommes toutefois dans ce réseau des acteurs volontaires : nous croyons en la force des partenariats, du développement des cultures communes, de l'action et de la coordination des acteurs, qui permettent non de compenser l'absence de financement, mais d'être beaucoup plus efficaces. Les bailleurs sociaux considèrent que la mise en œuvre des politiques de logement, même dans un contexte aussi difficile, peut servir de laboratoire pour initier de

nouveaux modes relationnels avec l'État et les collectivités locales, et des partenariats avec l'ensemble des acteurs sur le territoire de l'habitat et de l'hébergement.

Jean-Pierre HARDY, Chef du service Politiques sociales et familiales, Assemblée des Départements de France

L'ADF soutient la nécessité de mettre fin pour les personnes en difficultés sociales importantes, aux passages successifs avec des retours en arrière par les logements en hôtels, l'hébergement d'urgence, l'intermédiation locative, les CHRS dits d'insertion, les CHRS dits de stabilisation, les diverses résidences sociales qui est un véritable « jeu de l'oie » dramatique pour les intéressés « proménés » d'un lieu à l'autre. Avoir un chez soi pour se reconstruire est bien une priorité et le préalable à un parcours multidimensionnel de réinsertion : les liens sociaux se cassent un à un par la perte de l'emploi qui entraîne des ruptures familiales, beaucoup de vulnérabilité, et se retissent par le retour au logement. Le diagnostic est partagé par l'État et beaucoup de fédérations associatives, comme la FNARS, qui s'accordent à dire qu'il faut mettre fin à ce « jeu de l'oie ».

Le chaînage issu de la loi MOLLE et de la loi Hôpital, santé et territoires a réorganisé le dispositif sur la santé et l'action sociale, et c'est bien ce cheminement qu'il faut suivre dans son ordre logique : planification, puis appels à projet, puis autorisation, transformation puis financement. Commencer aujourd'hui par la fin ne nous paraît pas logique ; le risque est bien en effet ici de retirer des financements à certains pour les attribuer à d'autres bénéficiaires de la politique du Logement d'abord. Globalement, Logement d'abord présente trois points critiques :

- les financements risquent d'être précarisés, ils ne sont plus autorisés, donc garantis, pour 15 ans, mais relèvent du Code de la construction et de l'habitat. L'État peut les réduire de façon drastique, voire rayer leur ligne budgétaire ;
- il y a obligation, mais aussi inadéquation de la procédure des appels à projets : il est nécessaire d'être dans le gré à gré, de se mettre d'accord contractuellement localement, pour transformer des places ;
- le choix du support juridique du dispositif n'est pas neutre. On parle d'établissements (et de services) accueillant des personnes en difficulté, et non de CHRS, de résidences sociales ou de CADA. Nous pensons ainsi que le dispositif Logement d'abord doit rester dans le Code de l'action sociale et des familles, être revu et autorisé pour quinze ans, avec tous les droits d'évaluation externe et des usagers. S'il entre dans d'autres dispositifs facultatifs de l'Action sociale de l'État, on a peur que sa réussite soit compromise, étant donnée la situation budgétaire actuelle. Il en est de même si l'on est dans le CCH : le dispositif serait beaucoup plus précaire sur la durée et le financement.

Les préalables aux conventions de partenariat avec les Conseils généraux sont pour nous les suivants :

- Revenir au chaînage prévu par le législateur sur la planification, les autorisations, de façon à organiser un partenariat avec le service polyvalent de secteur.
- Régler les questions des « angles morts » dans le PDALPD et le schéma de protection de l'enfance qui est censé aller jusqu'à 18 ans, voire jusqu'à 26 ans quand on met en place le RSA.
- L'État doit donner l'exemple. Nous gardons en mémoire l'exemple des hôpitaux de secteur psychiatrique où, au nom de leur sortie les accueils de jour et les ateliers n'ont pas suivi. De fait, les gens errent dans la rue et se retrouvent dans les services sociaux équivalents de secteur.

- L'État est bicéphale, entre les ARS et les directions de la cohésion sociale qui sont plus ce qu'étaient les anciennes DDASS. S'il faut contractualiser avec l'État, il ne faudra pas le faire uniquement avec l'État « Cohésion sociale », mais aussi avec l'État « ARS », au sens de la santé publique de l'OMS : l'État « de bien-être » et non uniquement celui des questions sociales.

II. HÉBERGEMENT, LOGEMENT, ACCOMPAGNEMENT : QUELLES RÉPONSES AU DÉVELOPPEMENT DES PRÉCARITÉS ?

Les nouvelles précarités, l'hébergement et l'accès au logement

Christophe ROBERT, Délégué général adjoint, Fondation Abbé Pierre

La précarisation des ménages et l'affaiblissement des sécurités dans le domaine de l'emploi (plus de quatre millions de personnes sont au chômage à ce jour) se recoupent très fortement, créant une situation de tension considérable en France.

La dernière enquête de l'INSEE sur la pauvreté en France en 2009 indique que 8,2 millions de personnes, soit 13,5 % de la population totale, sont pauvres, au sens de la pauvreté monétaire. En outre, le processus de diminution de la pauvreté a stoppé ; après une stabilisation, la pauvreté est depuis 2002 repartie à la hausse.

La pauvreté ne se réduit pas pour autant à la pauvreté monétaire, elle englobe désormais la précarisation de l'emploi, avec l'apparition du phénomène des travailleurs pauvres (2,8 millions d'employés, soit 13 % des salariés, ont un statut précaire). Toutes les catégories d'âges sont touchées, notamment les jeunes, puisque 26,4 % des 15/24 ans exercent un CDD alors que la moyenne nationale n'excède pas 8,3 % de la population active. De fait, si l'on intègre les personnes qui composent les ménages concernés, cela représente 3,7 millions de personnes. Désormais, en France, avoir un emploi ne protège pas de la pauvreté.

Les choses évoluent aussi en fonction des catégories de population. Les écarts de taux de chômage entre les personnes ayant un diplôme supérieur à bac + 2 et ceux n'en ayant pas ne cessent d'augmenter. La précarisation se fait de manière dissociée entre les plus fragiles, ceux qui sont peu ou pas diplômés, et les diplômés.

Ces chiffres ne mesurent pas encore les effets de la crise économique qui sévit depuis 2008. En effet, les banques alimentaires comptent entre 2 % et 25 % de sollicitations supplémentaires par rapport à l'année dernière. Les CCAS enregistrent une augmentation de 10 % à 30 % des demandes d'aides reçues ; les fonds de solidarité logement reçoivent 12 % à 65 % de demandes d'aides en plus. Le surendettement indique enfin une augmentation de 15 % du nombre de dossiers reçus par la Banque de France.

Dans ce triste tableau, on constate que le logement occupe une place centrale, puisque, en dix ans, les prix de l'immobilier ont augmenté de 100 % et les loyers moyens du parc privé, d'environ 50 %. Suite à la précarisation de l'emploi et de la flambée des prix, le cercle des victimes de la crise du logement s'est élargi. Désormais, on se retrouve face à deux catégories de personnes confrontées à la crise du logement, avec des conséquences plus ou moins graves et une intensité plus ou moins forte :

- 3,5 millions de mal-logés, c'est-à-dire des personnes à la rue, dans des campings à l'année, des caves, des parkings, des locaux commerciaux transformés en habitations, avec un surpeuplement important et des logements indécents et indignes ;
- 5,5 millions de personnes fragilisées par la crise du logement ; leur situation ne peut pas être assimilée à du mal-logement, mais la fragilité dans laquelle elles se trouvent fait que le moindre événement (séparation conjugale, perte d'emploi, maladie...) les fait potentiellement basculer dans la catégorie des mal-logés.

En France, 10,5 millions de personnes sont donc aujourd'hui touchées par la crise du logement.

Le logement est désormais au cœur des exclusions. Cela se manifeste à travers le doublement, entre 2002 et 2006, des impayés dans le secteur des HLM et dans l'ensemble du parc privé. Les expulsions ont de la même manière explosé, augmentant de 50 % à 100 %. Beaucoup de ménages modestes, précaires et de classe moyenne inférieure, dépensent 40 % à 50 % de leur budget pour se loger, ce qui affecte les arbitrages financiers, la mobilité dans l'emploi, la scolarité, la santé, la mixité sociale. Les premiers publics touchés sont les migrants, les femmes seules avec enfants, les jeunes, les retraités.

Le logement est également au cœur des inégalités, son coût n'ayant pas eu le même impact sur tous les ménages. En effet, le taux d'effort des ménages aisés n'a pas évolué, malgré la hausse du prix du logement, contrairement à celui des ménages modestes, qui est passé de 31 % à 48 % entre 1992 et 2006. En 1979, les dépenses contraintes incontournables (logement, transport, charges...) représentaient entre 20 % et 24 % du budget des ménages, toutes catégories confondues. Entre 1979 et 2005, elles ont considérablement augmenté pour les catégories pauvres et moyennes, alors qu'elles ont modérément augmenté pour les hautes catégories.

Le statut résidentiel constitue le troisième élément d'inégalité. Entre 1988 et 2006, les ménages les plus aisés ont vu leur accès à la propriété augmenter fortement ; on est passé dans cette catégorie de 65 % de propriétaires à 76 %, alors que, pour les ménages modestes, cette part a diminué. De fait, la société se segmente dans le temps.

Une quatrième fracture est survenue entre ceux qui peuvent encore être mobiles, avoir un parcours résidentiel et choisir la localisation et la taille de leur logement, et ceux qui ne le peuvent pas. Ce phénomène n'a jamais été aussi important, même s'il est difficile à apprécier statistiquement.

Le cinquième élément d'inégalité est représenté par la répartition des masses de patrimoine. En 2010, 10 % des ménages les plus riches possèdent 48 % du patrimoine et 50 % des ménages les moins riches en possèdent 7 %. Il n'en a pas été toujours ainsi : entre les enquêtes de 2004 et 2010, le patrimoine moyen du premier décile a augmenté de 9 %, et celui du dernier décile de 47 %. Cela signifie que l'écart entre ces deux déciles s'accroît d'année en année et que la place de l'immobilier dans ce patrimoine est considérable et ne cesse d'augmenter au fil des années.

La bataille de l'emploi a été perdue, et pour ne pas perdre celle du logement, il faudra mettre en œuvre un certain nombre d'axes stratégiques d'intervention et de protection. La fondation Abbé Pierre en a identifié quatre qui sont appelés à restructurer la nouvelle politique du logement :

- produire du logement, et il faut à ce propos évoquer le modèle économique du logement social qui a montré ses preuves et doit être pérennisé ;
- stopper la folie des marchés et maîtriser le prix de l'immobilier, du foncier, des charges, des loyers, des coûts de construction, des normes. Indépendamment de toute approche idéologique, la question

- de la régulation des prix s'impose et il est faux de laisser croire que le marché permettra seul d'y répondre ;
- agir contre la ségrégation territoriale, car il n'est plus question de laisser la ville continuer à se segmenter. Il faudra donc travailler sur la diversification de l'habitat à loyer accessible partout où il en manque, par le logement social, mais aussi par le logement privé locatif à vocation sociale. Il faudra également réfléchir sur la fiscalité pour résorber une partie de la folie des marchés et permettre la construction de logements accessibles là où il en manque ;
 - protéger les plus faibles, en proposant des outils pour lutter contre l'habitat indigne et les phénomènes d'impayés et d'expulsions locatives, et proposer des perspectives dignes aux accidentés de la vie qui sont considérés comme des populations à risque.

À partir du moment où l'on assiste à un élargissement de la population de victimes de la crise du logement, des effets de concurrence s'opèrent naturellement. De fait et au fil de cet élargissement, les plus fragiles sont renvoyés vers des solutions toujours plus mauvaises, leurs perspectives de s'en sortir s'amenuisent et les formes de mal-logement qu'ils sollicitent par défaut sont de plus en plus dures. Cela renvoie à la résurgence des bidonvilles, aux phénomènes des campings à l'année et à l'hébergement chez les tiers. Il y a un lien étroit entre l'élargissement de la population victime de la crise jusqu'aux classes moyennes inférieures et l'incapacité des dispositifs existants à proposer une perspective.

L'enjeu est bien de rendre visible la souffrance silencieuse des précaires et des modestes évidemment, mais aussi celle des classes moyennes et inférieures, même si l'intensité n'est pas la même. Il ne faut surtout pas considérer que, parce que des personnes vivent dans des bidonvilles, il ne faut pas s'occuper de celles qui dépensent la moitié de leur budget pour se loger.

Les amortisseurs sociaux sont une des raisons pour lesquelles ce phénomène n'apparaît pas comme une violence sociale. La prise de conscience de la qualité de l'offre logements et de son impact est fondamentale. En effet, que les ménages restreignent un peu leurs ambitions par rapport au logement n'est peut-être pas très grave, mais ce phénomène présente un effet domino, et il faut le rendre visible. On arrivera à mener une politique du logement le jour où l'on aura transformé la colère sociale qui s'exprime au sein des maisons, des cabanes ou des bidonvilles en projet politique.

Échanges avec les participants

Yves BUISSON, Elu, Mairie de Montreuil-sous-Bois

Dans *L'égalité, c'est la santé*, Richard Wilkinson montre que l'accroissement des inégalités engendre des problèmes de santé publique majeurs, moins par la faiblesse absolue de revenus que par la situation de domination et d'humiliation et la réaction que lui oppose notre organisme. On ne cesse de nous dire que le système de santé est déficitaire, mais, dans le même temps, notre société crée les conditions pour que cette situation s'aggrave.

Pierre CARLI, Président du directoire, Le logement français

Christophe ROBERT a raison d'insister sur la segmentation de la société française qui résulte d'une évolution trentenaire vers le haut, les classes moyennes, et vers le bas. Dominique DUJOLS et Christophe ROBERT ont raison de dénoncer « l'incapacité de notre dispositif à proposer une réponse positive » en se référant aux pouvoirs publics. Néanmoins, je pense aussi aux organismes de logement social. Ils maîtrisent totalement cette matière et savent quelles sont les réponses à apporter pour reconstituer un certain continuum par rapport à

l'étalement des problèmes que traverse la société française. Ces organismes, en même temps qu'ils stigmatisent, à raison, l'immobilisme des pouvoirs publics, doivent avancer des propositions. Ces propositions existent, et j'invite tout le monde à se ressaisir dans le domaine du logement social, pour les porter sur la place publique et auprès des décideurs de ce pays.

Le logement social n'est pas trop cher pour les demandeurs, il est fait sur le modèle de ce qu'étaient les exigences de la société française en 1977. À cette époque, le logement social, tel que l'avait conçu M. BARRE, répondait à une tranche de besoins qui s'épandaient, pour les travailleurs les plus pauvres, entre un SMIC mensuel et un plafond de ressources qui avaient été synchronisées avec le niveau de ressources nécessaires pour accéder au logement libre. Entretemps, le niveau du logement libre en zone tendue s'est considérablement élevé pour les ménages qui ont trop de ressources pour être éligibles au logement social, et pas assez pour aller dans le secteur privé.

Ce continuum n'est plus assuré, et nous savons que des mécanismes permettent de le rétablir, notamment en zone tendue, en faisant de la péréquation. En Île-de-France, par exemple, l'essentiel de l'offre du logement social est compris entre 5 € et 7 € le mètre carré. Dans le secteur privé, en revanche, l'offre commence à émerger à 12 € du mètre carré et prend la forme d'une courbe de Gauss, s'établissant à 18 € et atterrissant à 20 ou 24 €. Entre les deux types d'offres, il n'y a rien alors que, dans le même temps, nous savons qu'il y a des ménages franciliens qui ne peuvent plus payer plus de 3,5 € le mètre carré.

Christophe ROBERT

Cela pose la question de l'intervention sur le marché. Peut-on continuer à voir les écarts se creuser et laisser les prix s'envoler, avec des effets en cascade ? Aujourd'hui, sur la plupart des territoires, aucun logement ne correspond à 25 % du budget d'un ménage précaire, en dehors d'une partie du logement social et des amortisseurs de crise. Sans l'APL, dont est exclu un nombre croissant de ménages, on ne peut pas accéder au logement. Nous ne croyons plus à la régulation du marché sur la durée. La question est éminemment politique, y compris en matière d'inégalités. Rendre visible l'impact de ces inégalités sur l'emploi, l'environnement, la santé, devrait constituer un levier important pour la cohésion de la ville.

Marie-Hélène FOUBET, SIA Habitat

Je partage complètement cette approche. En plus d'alerter les pouvoirs publics, au-delà des financements, j'aimerais que l'on nous laisse innover et que l'on accepte parfois de nous laisser trouver très rapidement des solutions pour les populations précaires. Il est effectivement difficile d'obtenir des dérogations. Dans certains cas, il faut nous laisser assouplir certaines règles, avec bien sûr du contrôle et dans le respect du règlement, car nous avons des populations à loger.

Christophe ROBERT

Je pense que le mouvement HLM doit être force de propositions. Il faut donc que nous cherchions à affiner les expérimentations pour essayer de les porter et sortir de la logique de financement qui handicape gravement celui qui connaît des baisses de ressources.

III. LE LOGEMENT D'ABORD

A. Fondements et portée d'un nouveau paradigme en Europe

Claire ROUMET, Secrétaire générale du CECODHAS

Le CECODHAS est la fédération européenne des acteurs du logement social public et coopératif. Il représente 12 % du stock de logements en Europe, avec de très grandes diversités de pourcentages dans chaque pays et dans la façon (publique, associative, coopérative) dont le secteur est organisé.

1. Le concept Housing First, Housing Led

Ce concept peut être défini comme une démarche qui donne un accès immédiat et un logement permanent aux personnes sans-abri ou présentant des troubles mentaux, sans préalable quant à leur sobriété ou à leur consommation de substances.

Le FNSA, la fédération européenne des organisations qui travaillent avec les sans-abri, a développé une typologie pour identifier les sans-abri et définir les réponses politiques à apporter ce à leurs besoins. Elle a classé les précarités sur une échelle allant des plus précaires (les sans-abris) aux moins précaires (ceux qui ont un logement inadéquat). Le concept du Logement d'abord s'adresse aux sans-abris (ceux qui vivent dans des hébergements d'urgence ou dans la rue), aux sans-logements (foyers provisoires, personnes sortant d'institutions, logements accompagnés), à ceux qui vivent dans des logements précaires (occupation illégale, familles menacées d'expulsion) ou dans des logements inadéquats (structures inadaptées, logements indignes, surpeuplement).

2. Le contexte européen de rénovation des politiques sociales

Les marchés du logement, même s'ils sont extrêmement diversifiés, ont tous été impactés par des tendances globales, en particulier par les marchés financiers, et ont constitué une source d'enrichissement pour une partie de la population.

On constate une nette aggravation de la situation du logement dans la plupart des pays européens, avec quelques exceptions, les pays nordiques, l'Allemagne et l'Autriche, où les prix du marché sont relativement régulés. En Espagne, par exemple, 300 000 ménages seront bientôt expulsés de leur logement, étant en rupture de paiement de crédits hypothécaires. Le Portugal connaît pour sa part depuis le début 2010 une augmentation de 350 % des logements préemptés par les banques pour défaut de paiement. L'Irlande voit son nombre de demandeurs de logements sociaux multiplié par deux.

En Europe, plus de 4 millions de ménages sont sur les listes d'attente des prestataires de logement social. Entre 2010 et 2011, en pleine crise, peu de pays connaissent des évolutions de prix du logement en dessous de l'inflation ou avec une augmentation limitée. Toutes populations confondues, le taux d'effort des ménages est d'environ 23 % du revenu mensuel. Par ailleurs, la proportion des personnes vivant dans des logements indignes n'est pas anecdotique en Europe, notamment en Italie et dans tous les pays de l'Est.

Le concept du Logement d'abord, qui est devenu une sorte de mantra politique, a émergé en Europe dans un contexte politique caractérisé par :

- La conférence européenne de consensus du sans-abrisme qui a clôturé l'année européenne de lutte contre la pauvreté en 2010 et qui a bénéficié du soutien de la présidence belge pour essayer de trouver un document programmatique qui puisse aider les politiques à innover en matière de politique de lutte contre le sans-abrisme. Le jury a appelé à passer de l'utilisation des refuges et des hébergements temporaires comme solution principale à l'absence de chez soi à des approches « dirigées vers le logement ». C'est ce que nous appelons « House Led ». L'idée est d'arrêter de demander à des ménages de suivre quatre ou cinq étapes avant d'obtenir un logement, mais de l'installer directement dans un logement.
- Une résolution du Parlement européen qui a demandé une stratégie européenne en matière de lutte contre le sans-abrisme et qui « appelle à privilégier spécifiquement les approches axées sur le logement figurant dans le volet "innovation sociale" ».
- Une amplification du mal-logement au niveau européen sous l'effet de la crise.
- Une tendance à la résidualisation des politiques sociales : on ne s'attache vraiment qu'à ceux qui sont les plus précaires et la politique sociale ne peut pas résoudre tous les problèmes de la société. Cela renvoie au besoin de réduction des budgets publics (comment dépenser mieux : innovation sociale).
- Une volonté des institutions européennes de trouver une « recette » pour éradiquer le sans-abrisme, ou du moins sa partie la plus visible.

Dans tous les pays d'Europe du Nord, le concept Le Logement d'abord a été mis en œuvre depuis déjà assez longtemps, suite à une tendance dans les années 1990 à « désinstitutionnaliser » fortement toutes les personnes qui étaient dans des centres psychiatriques. Un suivi très poussé de ces personnes a toujours été mis en place. Quand ce concept a été mis en œuvre, c'est toujours l'autorité locale qui a été garante du loyer ; mais cela ne concerne pas uniquement le logement social : on peut placer des personnes dans des parcs privés.

On notera une forte contradiction dans ce que l'on retient généralement du concept Le Logement d'abord : on tend en effet à retenir que cela coûte moins cher aux autorités publiques, mais pas que l'accès au logement est maintenant inconditionnel (inutile de sortir de la dépendance, de chercher un travail, etc. pour accéder au logement.)

3. Pratiques et interrogations des organisations du logement social

Loger d'abord demande une analyse partagée des besoins, ainsi que de nouvelles mesures et de nouveaux processus d'accompagnement social. Dans les pays d'Europe du Nord et en Hollande, des processus de collaboration entre les opérateurs, définissant bien les périmètres de la mission de chacun dans le suivi des personnes les plus vulnérables, sont déjà bien en place.

La tension du mal-logement en fonction des revenus des demandeurs n'est pas toutefois du tout réglée, et il n'y aura de toute façon pas de solution sans offre abordable massivement mise sur le marché. Or, les marchés souffrent tous de dysfonctionnements, à l'exception de l'Allemagne et de l'Autriche. La seule note positive est que cette question a fini par devenir européenne, non pas parce qu'elle est une question sociale, mais en raison de son importance pour la stabilité macroéconomique des pays. Désormais, le prix du logement sera intégré dans la gouvernance macroéconomique, car sa dérive constitue une menace pour l'économie de tous les pays, notamment ceux qui sont le plus affectés par la crise, comme l'Espagne ou l'Irlande, où le secteur bancaire a bien trop investi dans la pierre et l'immobilier.

Échanges avec les participants

Cécilia PETITPREZ, Sémaphores

Que sous-tend ce concept en matière de suivi social dans un contexte de désengagement des pouvoirs publics ?

Claire ROUMET

Il s'agit d'un suivi minimum assuré par des acteurs médicaux ou sociaux qui vont directement chez la personne concernée de façon régulière.

Cécilia PETITPREZ

Cela ne va-t-il pas à l'encontre de l'accès durable au logement ? On voit bien aujourd'hui que cela pose une question de durabilité de l'accès au logement et de maîtrise du budget, même pour les ménages qui ont accès au logement social de droit commun, lorsque l'accompagnement social ou l'éducation logement ne sont pas suffisants.

Claire ROUMET

Cette approche n'a jamais été mise en œuvre, hormis dans les pays nordiques, qui assurent un suivi très poussé et quotidien, notamment pour les personnes handicapées, avec un travail très fort d'acceptabilité de la personne fait en amont et des voisins qui jouent un rôle de tuteurs. Ailleurs, peu d'évaluations ont été faites sur la réinsertion sociale.

Cécilia PETITPREZ

Il y a une continuité dans les pays où le contrôle social et le fonctionnement communautaire sont importants, ce qui n'est pas forcément le cas en France, par exemple.

B. Table ronde

Le Logement d'abord : une nouvelle stratégie nationale à l'épreuve des faits

Alain RÉGNIER, Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri et mal-logées (DIHAL)

Il y a tout d'abord lieu de rappeler que le logement n'est pas une compétence de l'Union européenne. Depuis 15 ans, les ministres en charge du logement tiennent des conférences régulières, mais elles sont informelles et n'ont pas de statut légal.

Le concept du Logement d'abord est une traduction un peu brutale de la notion anglaise du Housing First. Il vient des États-Unis, où il a été développé surtout par un psychiatre new-yorkais qui a construit, au début des années 1990, une proposition de réponse pour des SDF présentant des problèmes psychiatriques lourds.

L'idée était de passer directement de la rue au logement, avec un accompagnement sanitaire et social, dans une démarche de prévention des risques où, sans contraindre la personne concernée à des abstinences, on lui laisse le temps de se réinstaller, de reprendre ses marques.

En France, au cours des trente dernières années, la question de l'hébergement et de l'accès au logement des publics les plus fragiles a considérablement évolué. Pour l'État, elle est aussi une source d'interrogations sur son organisation et ses missions. En effet, dans les années 1970, on pensait être dans une croissance continue ; l'extrême pauvreté était un phénomène résiduel qui dépendait de la sphère sociale ; on était donc dans des constructions de dispositifs publics de mise à l'abri et d'établissements gérés par les politiques sociales et c'est encore ce modèle de l'hébergement qui fonctionne aujourd'hui.

Ce modèle a été percuté au début des années 2000 par l'apparition du phénomène des travailleurs pauvres, où le contrat de travail ne protège plus de la grande exclusion. Les dispositifs d'hébergement sont restés pensés comme une réponse à un problème résiduel, sans lien avec les politiques du logement. Le ministre du Logement de l'époque avait souhaité transformer les DDE en DDEL, c'est-à-dire ajouter le mot « logement », mais cela n'a pas été possible. Culturellement, l'organisation passée du ministère de l'Équipement et celle actuelle du ministère du Développement durable est tournée vers les opérateurs, avec chacun dans son monde.

Aujourd'hui, le système est à bout de souffle, car les politiques de l'État providence sont depuis une vingtaine d'années remises en cause de manière assez frontale dans beaucoup de pays. En France, elles sont pour l'instant préservées, mais la question est posée et le sera sans doute très clairement dans le débat des prochaines échéances présidentielles. Cela amène à repenser l'ensemble de la chaîne du logement et à réfléchir à ce que peut être une autre approche, bien sûr toujours inscrite dans la dignité et le respect des personnes. Il y a aujourd'hui une envie collective de travailler autrement, d'apporter la réponse publique la plus adaptée aux personnes qui sont à la rue et non une réponse par défaut ou par disponibilité de place.

C'est un continuum de réponses, avec différents outils que nous avons essayé de construire ensemble – les plateformes SIAO, les plans départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (PDAHI) –, à un moment où nous sommes face à un choc frontal qui touche l'ensemble des pays développés : la pénurie durable des moyens publics.

Il ne s'agit pas d'opposer logement et hébergement. À Helsinki, on a supprimé les trois quarts des capacités d'hébergement pour les transformer en logements avec un accompagnement, ce qui a également permis de créer des emplois supplémentaires pour assurer cet accompagnement. C'est un modèle singulier, dans la mesure où, dans les pays de l'Europe de l'Ouest, il y a une dimension migratoire qui n'existe pas dans les pays d'Europe du Nord. Cela impacte considérablement les dispositifs d'hébergement de droit commun. Dans ces pays, la question migratoire influe considérablement sur la capacité de réponse à l'hébergement. Il n'y aura pas d'issue à cette situation si le problème est appréhendé d'un point de vue macro, parce qu'il ne sera pas possible de traiter cette masse considérable de personnes en situation de grande fragilité. Il existe en outre un problème intracommunautaire, avec environ 250 000 Roms en migration en Europe, dont la France accueille 10 %. Tout cela télescope les politiques de droit commun. Mais cela ne doit pas exonérer les pouvoirs publics de réinterroger la manière dont celles-ci fonctionnent.

Le concept du Logement d'abord n'est pas un simple slogan. Il réinterroge les actions de l'État sur la manière dont il doit travailler en interministériel (logement, emploi, santé) et au niveau des territoires, malgré les difficultés induites par la RGPP. Il peut interroger également les collectivités territoriales, elles-mêmes en situation de fortes contraintes, voire même les Associations. Ce concept, s'il est appréhendé de manière

intelligente et sans opposer logement et hébergement, est une manière d'essayer d'avoir une réponse concrète à la situation que vivent aujourd'hui en France les personnes en précarité.

Olga TROSTIANSKY, Adjointe au maire de Paris en charge de la solidarité, de la famille et de la lutte contre l'exclusion

A priori, le concept du Logement d'abord est une belle ambition que l'on ne peut que partager, mais qui soulève plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. L'objectif annoncé est clair : faire accéder au logement le plus directement possible tous ceux qui le peuvent, sans qu'ils aient à passer par des structures d'hébergement jugées coûteuses et souvent inefficaces.

La mise en œuvre du Logement d'abord laisse vraiment craindre qu'il s'agisse en réalité de faire des économies au détriment de l'aide apportée aux plus exclus. En effet, au nom de cette politique, on constate depuis quelques mois à Paris la baisse des moyens financiers des centres d'hébergement, l'arrivée massive de familles dans les urgences hospitalières et la suppression de nuitées hôtelières pour les personnes séropositives. Aucun logement n'a compensé la moindre place supprimée sur le territoire parisien, alors que l'on voit la réapparition de nombreux campements, au niveau du périphérique ou dans les bois.

La collectivité parisienne adhère au concept du Logement d'abord, puisqu'il s'agit de sortir durablement les personnes de la rue et de les réinsérer dans le tissu social. Le logement est un droit pour tous et il ne doit pas récompenser nécessairement le parcours d'insertion des personnes, mais il peut aussi intervenir dans l'accompagnement et le soutien de ce processus. La collectivité parisienne a été la première à s'engager, dès 2007, dans l'intermédiation locative avec le programme « Louez solidaire ». Les résultats sont positifs : plus de 1 100 familles, qui étaient précédemment hébergées à l'hôtel, ont été prises en charge dans un logement intermédiaire. L'accompagnement par des travailleurs sociaux est très important. 450 de ces familles ont déjà accédé à un logement définitif. Cette expérience montre que la seule politique du Logement d'abord, sans accompagnement social, ne peut répondre aux besoins spécifiques des personnes en difficulté d'insertion. En effet, elles ont souvent connu des parcours de rue assez longs et peuvent souvent souffrir de dépendances ou de troubles psychiques.

Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur le sort des personnes victimes de l'impasse des politiques migratoires en France. Comment pourront-elles prétendre au Logement d'abord ? Comment faire autrement que continuer de les héberger l'hiver et de les remettre à la rue lorsque les températures redeviennent moins agressives ? C'est un sujet important et la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme n'a pas précisé les publics visés par le Logement d'abord. Le premier consensus était visiblement de ne pas s'attacher à la manière de venir en aide aux Roms ou aux migrants. Pour les Roms, la Collectivité parisienne essaie de mener des expérimentations depuis quelques mois dans des logements diffus, qui consistent à accompagner des familles engagées dans un processus d'insertion. On voit que, pour ces situations, un certain nombre de réponses sont possibles. Le Logement d'abord ne doit pas avoir pour effet de sélectionner les publics sous couvert d'innovation, d'autant plus que nous sommes dans un contexte de pénurie de 13 000 places d'hébergement (d'urgence, résidences sociales, etc.) en Île-de-France.

Au-delà de l'accompagnement social, la sortie durable vers le logement ne pourra se faire qu'avec une mobilisation très importante, et plus qu'actuellement, de tous les territoires en Île-de-France. Nous nous sentons souvent seuls sur Paris. C'est véritablement un paradoxe, car l'on a une tension sur les dispositifs d'hébergement qui concerne les collectivités qui ont fait le choix d'une politique de solidarité. Il est urgent que l'État organise une répartition plus équilibrée des moyens sur l'ensemble des collectivités. L'État doit faire respecter l'obligation des communes en matière de constructions de logements sociaux.

Pour être efficace, la politique du Logement d'abord doit également prévoir de maintenir dans leur logement les locataires en difficulté. Le contexte locatif impose aujourd'hui aux collectivités de mettre en place un véritable bouclier Logement. Il faut faire en sorte que les moins favorisés continuent à vivre là où bon leur semble. Dans ce contexte, il apparaît urgent de revaloriser les allocations logements, de faire un moratoire sur les expulsions locatives pour les locataires de bonne foi et de lutter contre la précarité énergétique. Tous ces sujets doivent être mis en lien avec la volonté de faire du logement une priorité. C'est de la prévention : il faut éviter d'alimenter la rue. Il y a aussi matière à travailler sur tout ce qui concerne les domiciliations administratives et les structures d'urgence. La Ville de Paris dépense plus de 100 millions d'euros pour ce bouclier Logement. Il nous semble très important d'assurer cette mixité de population et de garantir cette cohésion territoriale. Si l'on veut avancer, le Logement d'abord doit vraiment répondre au besoin immédiat des personnes en grande précarité et constituer un objectif vraiment prioritaire.

Je suis convaincue qu'il est possible, en France, de faire reculer le sans-abrisme. Mais il me semble très important que l'État et l'ensemble des collectivités s'y engagent, et avec les associations qui, en ce moment, sont assez malmenées par les orientations du Gouvernement.

Matthieu ANGOTTI, Délégué général de la FNARS

La démarche du Logement d'abord part du principe que, d'abord, c'est possible pour toute personne d'accéder au logement et, que c'est mieux pour elle. Il faut donc toujours réinterroger le sens de ce principe avec les personnes concernées, afin de les intégrer dans l'élaboration de cette politique.

La FNARS a pris une part prépondérante dans cette initiative, avec le mouvement des Don Quichotte et les tentes sur le canal Saint-Martin en 2007, puis la conférence de consensus intitulée *Sortir de la rue*. L'idée était déjà, au regard de la massification de la précarité et du logement précaire et insalubre, d'évaluer la possibilité de sortir d'une politique orientée sur l'urgence pour s'installer dans une logique d'insertion pérenne, en intégrant la dimension prévention de l'hébergement et du logement.

Le chantier qui a été lancé a intégré la notion de Logement d'abord, qui constitue pour la Fédération un axe de travail majeur selon lequel toute personne, toute famille, peut accéder au logement de droit commun. Cet axe va de pair avec la nécessité de préserver un « filet de sécurité » de l'hébergement, parce que, malheureusement, on se trouve dans une société qui génère de la précarité et des situations de rupture. Il y aura donc toujours un flux de personnes qu'il faudra accueillir de façon inconditionnelle et digne, dans des centres d'hébergement humanisés (et dont le programme d'humanisation devrait se poursuivre) et donnant lieu à un accompagnement social, car, en subsidiarité du droit commun, il existe des dispositifs innovants de logements d'insertion.

Dans ce chantier, plusieurs thèmes ont démarré : la coordination des acteurs ; l'observation sur le terrain et l'évaluation des besoins, à l'aide notamment des services intégrés ; le partage de ces diagnostics à travers des Plans départementaux accueil, hébergement, insertion ; l'interministérialité ; la réflexion sur le Logement d'abord...

Les associations considèrent cependant que la réforme patine, et ce, pour plusieurs raisons. Il y a d'abord, et personne n'en est responsable, la crise sociale majeure qui impacte l'ensemble du pays et qui induit aujourd'hui encore plus de conséquences sur l'exclusion ; il y a ensuite une vraie crise budgétaire, avec une sorte d'illisibilité des budgets sur des exercices successifs, ce qui génère une grande incertitude pour les associations et, in fine, pour les services rendus aux personnes. Cette situation a constitué un frein énorme à la mise en œuvre de la réforme, en plus du déficit de pilotage et de la gouvernance, en raison notamment de

l'impact très fort de la Révision générale des politiques publiques sur les services déconcentrés de l'État et la complexification des schémas qui en a souvent résulté.

Si on veut réussir la politique du Logement d'abord, il faut en premier lieu mettre en place une politique de logements accessibles, notamment dans les zones tendues, et, en second lieu, répondre aux enjeux et défis de l'accompagnement social, en partenariat avec les acteurs de l'habitat et dans une dimension territoriale assurant l'implication des collectivités territoriales. Si ces conditions ne sont pas remplies, on peut très bien se retrouver dans cinq ans devant l'alternative suivante :

- dans l'hypothèse positive, l'ensemble des acteurs ont été mis autour de la table pour engager une politique de logement et d'accompagnement ambitieuse, dans un modèle d'intégration où toute personne a la chance d'accéder à un logement, avec l'accompagnement approprié et l'indispensable travail sur le voisinage ;
- dans l'hypothèse négative, on a gardé le slogan Logement d'abord et créé un système à deux vitesses, avec, pour les personnes qui ne sont pas trop éloignées du logement, des dispositifs leur permettant d'accéder rapidement au logement ou d'y revenir sans retard quand ils en sortent, et, pour les personnes qui en sont éloignées, un abandon presque total — et ce n'est pas de la politique-fiction, c'est ce qui se passe exactement aujourd'hui pour le RSA.

Olivier BRACHET, Vice-président du Grand Lyon, en charge de la politique de l'habitat et du logement social

On a assisté à Lyon au cours des 25 dernières années à l'expansion de l'hébergement, puisque le centre d'hébergement dont j'étais responsable a démarré avec 50 places, et il est arrivé, en 2010, à en avoir 1 000, en plus des 1 500 personnes logées en hôtel.

Il y a peu de ressemblances entre la crise de l'hébergement et du logement que subit l'Île-de-France et celle d'une agglomération comme Lyon, malgré sa gravité. On a le sentiment que l'Île-de-France nourrit un problème qui va grossir, parce que, dans l'étape suivante, les travailleurs pauvres sont mis en difficulté, et qu'ils se retrouvent ensuite dans la rue, dans des systèmes affectés eux-mêmes par une série de difficultés.

À Lyon, la crise du logement est venue amplifier une crise de l'hébergement qui est née dans les années 1990, paradoxalement avec la chute du mur de Berlin. En effet, on a vu après 1989 se multiplier les flux intra-européens et les flux de demandeurs d'asile qui sont venus encombrer le dispositif de l'hébergement et créer une concurrence avec les centres d'hébergement. Il en a résulté que la législation, tel qu'elle a évolué avec l'élargissement progressif de la Communauté européenne, a créé aussi quantité de demi-droits, et cela a conduit à une embolie de toutes les capacités d'hébergement et toute la chaîne hôtelière des établissements de deux étoiles et moins.

La première conclusion, c'est que, quelles que soient les dispositions prises ultérieurement, il faut lever des tabous sur la question des droits. Le droit au logement a fait l'impasse sur les ayants droit ; or, on a assisté au cours des 20 dernières années à la multiplication des ayants droit à petits droits, et il en résulte que les populations qui ne peuvent même pas prétendre être éligibles aux HLM sont à ce point nombreuses que cela pervertit largement toutes les réflexions sur le rôle de l'hébergement et les perspectives d'intégration, d'autant qu'il y a des populations clés qui symbolisent la crise par excès, comme les Roms ou les habitants des bidonvilles. Aujourd'hui, la crise s'aggrave par l'effet conjugué de la dérive des prix et de l'appauvrissement des gens, et on constate, du moins au plan local, une certaine convergence qui commence à s'opérer pour imprimer une gouvernance commune aux associations qui œuvrent dans le domaine. Les places d'hébergement

à Lyon sont au nombre de 11 000, y compris les foyers de travailleurs migrants, et il est possible de résoudre la crise de l'hébergement si l'on adopte une approche globale.

Ce qui semble étonnant pendant ces 30 dernières années, c'est qu'il y a un défaut de perspective de l'État sur les anciens foyers de travailleurs migrants, qui sont des coquilles foncières qu'on ne remplacera pas. En effet, implanter à Lyon 60 chambres supplémentaires en hébergement conduit à une crise politique tous les six mois, alors que, utiliser des fonciers qui sont déjà installés depuis les années 1970, c'est possible. Il faut donc donner à toute cette chaîne du souffle pour l'avenir, et l'une des bases se trouve justement dans la disponibilité foncière qui existe et qui est implantée souvent au cœur de la ville. Il faut adopter en la matière un principe simple en mettant d'un côté des fournisseurs d'immobilier d'hébergement et, de l'autre, des acheteurs d'immobilier pour les publics pris en charge, car on a vu trop de patrimonialisation de l'hébergement, trop de prix monter du fait de gestionnaires et de dispositifs qui s'achetaient leurs propres chambres.

Thierry BERT, Délégué général de l'Union sociale pour l'habitat

On peut considérer que le logement social fait ce qui est attendu : il accueille 90 % des bénéficiaires du DALO et loge 19 000 sortants d'hébergement par an, soit environ la moitié des personnes accueillies en centre d'hébergement.

Au fond, il faut se ressaisir, en essayant de mettre un peu d'intelligence, une intelligence collective, dans cette problématique du logement. Je ne partage pas la thèse selon laquelle le système serait à bout de souffle.

Les publics ne doivent pas être traités tous de la même manière, ils vivent des situations différenciées selon le territoire, et il n'est pas possible de faire l'impasse d'une appréciation territoriale de cette problématique. On se précipite vers la constitution de ghettos tant que persisteront des dispositifs pilotés par des collectivités locales à part, des associations à part, des organismes HLM à part, ou des préfets qui sursaturent leur contingent en ayant la tentation d'affecter les logements directement, sans passer par les commissions d'attribution...

En deuxième lieu, l'intelligence consiste également à regarder ses limites ; le mouvement HLM ne pourra pas tout faire, car il va être limité par deux éléments. Il s'agit, d'abord, de la démagogie ambiante selon laquelle le mouvement HLM est riche, et je voudrais à ce propos être extrêmement clair : il y a 10 Mds € de fonds propres, dont la moitié est déjà hypothéquée ou ne nous appartient pas, puisqu'il s'agit de dépôts de garantie. Les cinq milliards qui restent auront disparu dans cinq ans à raison des fonds propres nécessaires à la construction de 80 000 logements par an, même si nous maintenons les subventions de l'État et des collectivités locales et que nous augmentons fortement les ventes. Cela signifie que, s'il n'y a pas de véritable politique du logement, toutes choses étant égales par ailleurs, nous serons obligés de réduire les constructions. Cette démagogie est insupportable, et c'est pour cela d'ailleurs que les bailleurs sociaux sont en train de travailler sur le modèle économique du logement social, car, s'il n'y a pas une offre face aux demandes, ils n'y pourront rien. Ils n'y arriveront pas s'il n'y a pas d'efforts de construction de centres spécialisés pour loger les demi-droits évoqués tout à l'heure par Olivier Brachet, voire les sans-droits, comme les sans-papiers et les demandeurs d'asile, qui ne relèvent pas du logement d'abord.

Les bailleurs sociaux sont ensuite limités par les problèmes de solvabilisation de leurs locataires, et il est exclu qu'ils dégradent leur compte d'exploitation en cédant à la démagogie. La première consistant à dire qu'il n'y aura jamais d'expulsion, et ceux qui s'y sont hasardés se sont retrouvés une année plus tard avec 30 % d'impayés. La question que se pose néanmoins est de savoir comment solvabiliser sur le long terme les

personnes qui sont dans l'impossibilité de régler leurs quittances, et les bailleurs sociaux sont dans l'attente d'une discussion sur ce sujet.

Concernant les questions posées par le Logement d'abord, il conviendrait que les associations régionales Hlm, les associations d'insertion, l'État et les diverses collectivités territoriales s'organisent partout en plate-forme pour améliorer leur traitement, de la même manière que le problème du DALO a été réglé dans certaines régions par une organisation adaptée des acteurs.

Échanges avec les participants

Guy LEMÉE, *La lettre Habitat et Collectivités locales*

Ma première question s'adresse à Olivier Brachet. Elle porte sur la question migratoire, laquelle me semble peu objectivée et sur laquelle on manque peut-être d'éléments.

Ma deuxième question s'adresse à Thierry Bert. À quel échelon situez-vous les plates-formes de collaboration que vous proposez ?

Olivier BRACHET

Les flux migratoires sont assez faciles à saisir dans une agglomération comme Lyon, on peut les compter presque à l'unité près ; il arrive 1 280 demandeurs d'asile dans les années basses et 4 000 dans les années hautes, ce qui fait une moyenne de 100 à 400 par mois, qui entrent dans le dispositif et en ressortent après 18 à 24 mois, avec environ 30 % qui ont obtenu la carte de migrant, alors que le reste tourne dans le système. Je suis convaincu que nous devons avoir des réflexions poussées dans toutes les directions sur la question juridique, pas uniquement celle du séjour. On voit en effet que, par fragmentations successives, des pans entiers de la population ont des droits moyens ou petits, voire n'en ont pas du tout — et il n'est pas nécessaire d'être étranger pour ne pas avoir tous les droits. De cette manière, on est passé d'un monde de l'hébergement basé sur l'éligibilité et des catégories de publics prioritaires à un autre monde où une famille rom qui demande un hébergement d'urgence encourt l'expulsion en Roumanie !

Il faudra un jour ou l'autre traiter certains aspects du droit sur les expulsions locatives et le modèle juridique qui accompagne notre conception du droit au logement, c'est le seul moyen pour ne pas être emporté par les mauvaises raisons, c'est-à-dire celles qui relèvent de la gestion de la conjoncture et qui, vu les tendances actuelles, ne sont pas près de s'améliorer.

Thierry BERT

Il faut réunir autour d'une table les associations, les collectivités locales et l'État pour que le droit au logement soit géré de la même manière que l'a été le DALO. Les organismes Hlm et leurs Associations régionales sont prêts à participer à ce tour de table. Ce qui m'a troublé, c'est que j'ai appris qu'un certain nombre de commissions DALO reclassaient les gens en DAHO, en droit à l'hébergement, lorsque l'intéressé n'était pas solvable. Il y a certainement d'autres solutions, et elles ne passent pas forcément par la case hébergement.

Les collectivités locales sont réticentes, parce qu'il y a des considérations budgétaires qui ne sont pas clarifiées avec l'État. La plate-forme que je propose n'intègre pas les collectivités territoriales pour les mettre en difficulté, mais pour qu'on s'entende d'abord au niveau de l'État pour savoir quelles sont ses compétences et quel est l'usage qu'il fait du budget.

Pierre CARLI, Président du directoire, Le logement français

Pour réfléchir à ces plates-formes, il est possible de s'inspirer d'une expérience menée en Île-de-France depuis quelques années dans le cadre de l'association AFFIL ; cette structure mène un travail soutenu et productif, ainsi qu'une réflexion commune pour comprendre les préoccupations des associations et des bailleurs sociaux et envisager leur collaboration en amont ; cela s'est notamment concrétisé par la publication d'un document qui fixe les modalités de mise à disposition par les bailleurs aux associations des produits qu'ils fabriquent.

Je souhaite également préciser que, lorsque je parle de faire évoluer le modèle, je suis quand même d'accord avec Thierry Bert quand il nous dit que nous avons en France l'un des plus beaux modèles au monde de financement du logement social. L'usine existe, et elle est bien faite, le problème, c'est que le mécanisme fabrique désormais des produits qui ne sont pas tous adaptés à la commande sociétale française, et c'est à nous, spécialistes du domaine, de faire des propositions pertinentes.

Thierry BERT

Cela signifie, certes, que le modèle est difficile à manœuvrer et que ses articulations ont par moment besoin d'entretien, mais aucunement qu'il est à bout de souffle.

Alain REGNIER

Nous sommes face à un certain nombre de nœuds et en même temps sur un sujet éminemment politique, au sens noble du terme. En effet, nous sommes confrontés depuis le début de ce siècle à une remise en cause des modèles conçus au XIX^e siècle et mis en œuvre au cours du XX^e pour la protection sociale et les politiques de solidarité ; or, dans cette nouvelle ère, nous avons du mal à nous y retrouver, parce que nous sommes des acteurs formés intellectuellement selon un certain nombre de schémas. J'en veux pour exemple la place de l'État en France, puisque nous sommes le seul pays parmi les 27 de l'Union où la grande exclusion relève de la compétence de l'État. Cette exception n'est pas un hasard, car nous avons historiquement un État protecteur qui soutient les plus faibles, mais, dans la politique d'un État qui s'est décentralisé depuis 30 ans, ce sujet n'a pas été traité et continue à faire partie des prérogatives de l'État central — alors que l'essentiel des politiques de cohésion sociale a été confié aux conseils généraux et que les questions de proximité télescopent surtout les communes.

Aujourd'hui, il faut mettre en place l'acte III de la décentralisation et clarifier un certain nombre de choses. Il est indispensable de défaire un certain nombre de nœuds, et il n'est plus question de poursuivre l'éclatement des responsabilités. En effet, l'État a délégué des aides à la pierre sans déterminer s'il fallait le faire au profit des intercommunalités ou des départements ; quand elles ne sont pas déléguées, ces aides sont tout de même maintenues et gérées par les services déconcentrés de l'État : on a été jusqu'à parler de « déconcentration » ce qui donne une idée du flou du dispositif. Par ailleurs, l'État dispose d'un secteur associatif comprenant 3 000 ONG qui sont aujourd'hui en danger, car elles souffrent de stops and go budgétaires et d'un manque de lisibilité de la politique de l'État. Or, il faut préserver ce tissu associatif, parce qu'il est lui-même historiquement dans le modèle français de protection sociale et qu'il est à l'origine de beaucoup d'innovations qui ont été reprises par les lois de la République.

Il faut défaire ces nœuds, mais se garder, dans le débat politique, de jeter le bébé avec l'eau du bain, sous prétexte que ces politiques sociales ne sont pas efficaces ou ne répondent pas aux attentes. Il faut réinterroger l'ensemble des acteurs en distinguant, d'un point de vue territorial, l'Île-de-France du reste du pays, car sa situation est extraordinaire.

Aujourd'hui, le modèle français n'est pas à bout de souffle, mais il se limite souvent à des demi-mesures. Il faut aller jusqu'au bout et déterminer ce qui doit rester à l'État en tant que régulateur et acteur des politiques publiques, et la question est de savoir comment le Logement d'abord peut aussi participer à une réinterrogation du rôle de chacun.

Matthieu ANGOTTI

Sur la question budgétaire, il est important de ne pas fixer a priori comme objectif de la politique du Logement d'abord de faire des économies, et ce, parce que l'accompagnement des familles et des personnes coûte de l'argent.

Pour notre part, nous sommes convaincus que cette politique (qui n'intègre pas l'intermédiation locative) présente un excellent retour sur investissement pour la société dans son ensemble, entre autres en raison de ses retombées positives sur la santé publique et les questions de sécurité ; mais on ne peut pas poser a priori que cela va générer des économies, parce que c'est plutôt une question de reconversion, et la démarche serait d'investir beaucoup plus dans cet accompagnement pour accéder au logement et y rester. Nous avons d'ailleurs interrogé le ministre sur ce point, et il nous a réaffirmé qu'il ne posait pas d'objectif économique sur la politique du Logement d'abord, parce qu'il avait conscience de la nécessité de reconvertir et de réinvestir sur l'accompagnement.

Les acteurs de l'accompagnement social doivent pouvoir, avec l'aide de l'État, développer et systématiser des offres de services qui existent, de façon à rassurer les bailleurs sur leur capacité d'accompagner les personnes, y compris sur les enjeux de solvabilisation et de gestion locative. À cet effet, il ne faut pas s'installer dans une logique de prérequis pour la personne ou la famille qui postule à un logement, mais d'identification partagée des problématiques.

Alain REGNIER

Dans l'acte III de la décentralisation, je suis à titre personnel pour la régionalisation, pour que les politiques d'aménagement du territoire soient confiées aux conseils régionaux. Je suis en effet préoccupé par l'émergence de politiques spécifiques montées par les collectivités locales qui construisent leurs propres allocations logement sur un public donné ; je considère que cela constitue une rupture de l'égalité et remet profondément en cause le modèle républicain, même s'il y a beaucoup d'éléments qui concourent par ailleurs à sa remise en cause.

Pour ce qui est du rôle de l'État et des conseils généraux dans le pilotage des politiques de cohésion sociale, je considère que, si on maintient la compétence du droit commun au niveau du conseil général, il faut que les conseils généraux disposent de vraies latitudes de décision, ce qu'ils n'ont pas aujourd'hui. Je considère en outre que l'État doit conserver son rôle de régulateur, avec un État qui donne une délégation claire de compétences aux collectivités, mais qui conserve la capacité de sanctionner ces dernières si elles ne respectent pas la délégation de compétence octroyée par le législateur.

En tant que serviteur de l'État, je réprouve cette tendance qui se manifeste de plus en plus à vouloir casser l'État. Je formule le vœu que nous parvenions quand même dans notre pays à dépasser les postures et à nous mettre autour de la table pour organiser une sorte de Grenelle du logement et dénouer ce qui doit l'être.

Thierry BERT

Je crois que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il y a un malaise sur l'aspect territorial et qu'il faut évaluer en profondeur la gestion territoriale de ce problème. À ce titre, le dialogue entre l'État et les collectivités locales et entre celles-ci et les HLM et associations est important et doit porter sur deux points, d'une part évaluer les besoins et, d'autre part, trouver les moyens de réfléchir aux attributions de logements. À cet effet, comme l'indique Matthieu Angotti, il ne faut pas qu'il y ait de préalables, mais se poser d'abord la question de savoir comment la personne concernée peut accéder au logement.

Nous sommes également d'accord sur la nécessité d'accroître l'offre, étant entendu que celle-ci doit être pensée en amont, car les publics auxquels elle s'adresse sont différenciés. Il faut à cet effet que nous ayons, pour le logement HLM, pour l'évolution du logement privé, pour les résidences étudiantes, les foyers de jeunes travailleurs, les pensions de famille, les foyers d'insertion, une sorte de vision à trois ou quatre ans pour savoir répondre à des besoins, en identifiant ce qui dans ces institutions doit relever de dispositifs transitoires et ce qui doit relever de dispositifs permanents.

Il faut en troisième lieu regarder la réalité et s'assurer de l'adaptabilité des personnes au logement et au voisinage, éviter à tout prix les ghettos, veiller à respecter la vision des uns et des autres, notamment le travail des commissions d'attribution, et essayer enfin et surtout de mettre de l'ordre dans la gouvernance du secteur en faisant se parler les différents plans.

Le défi n'est pas impossible, et nous devons le relever.

IV L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT ET LE DROIT AU LOGEMENT

A. Une analyse critique

Juliette FURET, Responsable du département Affaires sociales à l'Union sociale pour l'habitat

- Les premiers dispositifs ont été mis en place en 1990 avec la loi Besson, qui garantit l'accès à un logement décent et autonome à toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison de l'inadaptation de ses ressources et compétences. Cette loi vise à traiter des situations particulières qui ne sont pas traitées par des dispositifs de droit commun, mais on était dans une situation où il n'y avait pas encore de crise du logement ni de crise de l'hébergement, et il s'agissait plutôt de toucher des publics peu nombreux qui cumulaient des difficultés.

La loi Besson a donné naissance au PDALPD, un outil partenarial piloté par l'État et le conseil général qui avait pour ambition de coordonner sur le territoire les interventions de l'ensemble des acteurs, y compris les acteurs associatifs, et prévoyait des actions dans le parc privé, le parc public, le bail à réhabilitation.

La loi a également donné naissance à un outil financier, le FSL. Elle avait en outre une préoccupation de mixité sociale au travers les POPS, les Protocoles d'occupation du parc social, conclus entre l'État, les collectivités territoriales, les organismes d'HLM et les réservataires, et qui fixaient des objectifs d'accueil des publics défavorisés, faisant ainsi le lien avec les dispositifs d'accompagnement du PDALPD.

Pour ce qui est des attributions de logements, on commence à prévoir un rôle croissant de l'État, qui peut notamment désigner les personnes prioritaires à reloger en cas d'absence de POPS.

- Dans une deuxième période, on assiste à la mise en place de la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Face à la persistance et à l'augmentation des situations d'exclusion, cette loi vise à garantir l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation, de la protection de la famille et de l'enfance.

Dans le domaine du logement, cette loi cible les publics avec plus de précision, en distinguant ceux qui cumulent les difficultés économiques et sociales de ceux qui ne connaissent que des difficultés financières. Dans le chapitre des attributions, elle affiche une première liste de prioritaires et crée des accords collectifs départementaux qui fixent des objectifs d'attribution aux publics du PDALPD entre l'État et les organismes.

Les PDALPD sont renforcés en termes de missions qui leur sont juridiquement affectées, ils doivent désormais centraliser la demande, créer une offre supplémentaire d'acquisition et d'amélioration et de bail à réhabilitation.

La loi renforce la procédure de prévention des expulsions en instaurant une phase précontentieuse de traitement des impayés qui prévoit des délais supplémentaires avant la phase d'assignation et cherche à trouver des solutions en amont de l'audience pour éviter la radiation du bail.

À la même époque, on assiste à la création d'un plan départemental d'hébergement d'urgence qui définit notamment les places d'hébergement à mettre en place par les EPCI.

- En 2011, le contexte est radicalement différent, il est caractérisé par une crise massive du logement et de l'offre qui touche de larges catégories de la population, ainsi que par la précarité d'une part croissante de la population. Le système vise donc à répondre à des problématiques beaucoup plus larges que celles de la loi Besson.

On est par ailleurs frappé par l'entassement des dispositifs :

- multiplication des prioritaires dans le parc social, avec deux catégories, les prioritaires du CCH et ceux qui sont définis par le PDALPD et l'accord collectif d'attribution ;
- assignation de nouvelles missions au PDALPD par le décret de 2007 ;
- le FSL n'est plus dans le PDALPD (l'État ayant choisi de s'exonérer de sa charge financière), il est désormais piloté et financé à part par le conseil général, et le PDALPD est censé définir les orientations qui vont guider le règlement intérieur du fonds ;
- la convention spéciale signée par l'État et les bailleurs sociaux au bénéfice des femmes victimes de violence conjugale ;
- le plan départemental pour le logement des jeunes ;
- la loi DALO et le dispositif de la COMED, la commission de médiation, avec la mise en place d'une nouvelle liste prioritaire au regard de ce droit opposable ;
- les PDAHI, dont l'objet est de faire l'analyse des besoins des personnes sans abri et des personnes hébergées et de planifier l'offre nécessaire et les besoins d'accompagnement ;
- le SIAO, un dispositif piloté par l'État et s'appuyant sur les associations, qui vise l'organisation de la prise en charge de l'hébergement et du lien hébergement logement ;
- l'accompagnement vers et dans le logement, un dispositif à part, financé par l'État (les DDCS), sans véritable lien avec le reste ;

- la réforme de la demande, qui constitue un progrès sur le champ des attributions, car il s'agit d'un outil qui va permettre d'avoir une connaissance de la demande sur les territoires, qui garantit le droit des demandeurs et simplifie leurs démarches d'enregistrement grâce à un formulaire unique.

Éléments d'analyse

- Multiplication des situations prioritaires, avec l'apparition de la notion de délai dépassé et la mise en place de recours juridiques (loi DALO) qui ne répondent pas à la crise de l'offre.
- Des dispositifs qui s'additionnent sans révision du cadre d'ensemble.
- Un rôle croissant, depuis la loi Besson, de l'État dans l'accès au logement ; l'État est garant du droit au logement opposable et responsable de l'hébergement, mais on observe parallèlement une implication de second plan des collectivités, ce qui conduit à un affaiblissement de l'esprit de la loi Besson.
- Les associations se professionnalisent et sont à l'origine d'un foisonnement d'initiatives pour accompagner les demandeurs ou élargir l'offre ; elles sont néanmoins fragilisées par la réforme des agréments et les contraintes budgétaires.
- Rôle social croissant du parc social, puisque 42 % des locataires appartiennent au quart le plus fragile de la population, contre 30 % en 1988. On assiste également à une structuration de la fonction sociale des organismes, qui se sont dotés de nouvelles compétences, ont revu leur organisation, recruté des travailleurs sociaux, développé et élargi des missions nouvelles pour répondre aux enjeux du social, du vieillissement, du handicap, de la santé mentale... Ces acteurs ont de plus en plus développé des réponses sur mesure, en lien avec les associations, tout en ayant une volonté de garder une vocation généraliste.

Les pistes

- Mobiliser les acteurs autour d'un pacte de responsabilité, ainsi que l'ont recommandé les états généraux du logement (un État stratège, garant de la solidarité, et un chef de file responsable des politiques locales de l'habitat).
- Évaluer l'adaptation du PLH.
- Évaluer la pertinence d'un volet gestion sociale du PLH articulé au PDALPD et qui prenne en compte :
 - l'observation des besoins ;
 - l'examen des situations difficiles ;
 - la sortie d'hébergement ;
 - l'enregistrement de la demande et les priorités d'attribution ;
 - les actions sur le parc privé ;
 - la prévention des expulsions.

Échanges avec les participants

Michel ROUGE, Chargé de mission habitat au Grand Lyon

Développer le volet social du PLH au moment où, suite aux lois MOLLE et Grenelle, celui-ci doit être intégré progressivement dans le PLU, pose des questions assez complexes.

Loïc AUBRÉE, Directeur du CRESGE

Sur l'observation des besoins, je pense qu'il y a encore à faire, malgré les études qui sont menées sur le sujet ; aujourd'hui, nous n'allons pas suffisamment loin pour appréhender notamment les mouvements dans les centres d'hébergement, une fraction des occupants étant relativement mobile, alors qu'une deuxième s'installe pendant beaucoup plus longtemps.

Pour améliorer la connaissance des besoins, il est donc nécessaire d'améliorer les systèmes d'information, afin d'avoir des remontées régulières sur les durées d'hébergement, les passages de l'hébergement vers le logement, ainsi que sur les profils concernés.

Paul COIZET, Président d'Habitat 25

En ma qualité d' élu, et après ce que j'ai entendu pendant cette matinée à propos des collectivités locales, je souhaite rappeler que 50 conseils généraux rencontrent de telles difficultés que l'on se demande s'ils ne vont pas être en faillite dans les mois ou les années qui viennent, faute de pouvoir assumer leurs responsabilités devant l'accroissement considérable de la précarité sociale. Il y a énormément de dossiers qu'il faut traiter sans plus tarder, comme la clarification des compétences, la refonte totale de la fiscalité et du foncier. Si la situation actuelle n'évolue pas, ces collectivités se retrouveront dans d'immenses difficultés et pourront de moins en moins assumer une fonction de soutien et d'aide en matière d'habitat social.

Juliette FURET

L'enjeu, c'est essayer de mieux organiser les choses, et cela pose la question de la répartition des rôles entre l'État et les collectivités. On ne peut pas penser mener une politique efficace d'accès au logement avec des circuits qui, sur le terrain, et malgré la bonne volonté des acteurs, relèvent de schémas trop compliqués qui constituent plutôt un frein à l'action.

Claude CHAUDIÈRES, Vice-président d'Emmaüs

Le problème, c'est que, depuis 1990, on a multiplié et superposé les dispositifs, ce qui enlève toute visibilité. Il est nécessaire de mieux coordonner.

Un intervenant

Au-delà de la complexité du schéma, quand on considère les fondamentaux de la politique de refondation, on s'interroge sur l'articulation et la place des collectivités territoriales. Si on considère par exemple l'intermédiation locative, Solibail en particulier, on relève l'absence totale des collectivités dans la mise en

œuvre de ce dispositif. L'autre mesure phare de la politique de refondation, ce sont les SIAO, dans lesquelles les collectivités locales sont également absentes dans la majorité des cas.

Nous sommes en l'occurrence sur un enjeu essentiel en termes de cohérence des dispositifs et des réponses et d'articulation entre un pilotage central et des réponses locales.

Augustin ROSSI, Chargé de mission à l'Assemblée des départements de France

Le schéma est compliqué, certes, mais sa complexification est récente.

Je voudrais en premier lieu revenir sur le FSL. Je considère que le bilan de son transfert aux départements n'est pas négatif ; il ne faut pas croire que c'est ce transfert qui empêche le dialogue entre L'État et les départements. Les FSL augmentent exponentiellement depuis leur transfert, à tel point que les conseils généraux ont été obligés de revoir leur règlement intérieur pour contenir les dépenses. Les conseils généraux se sont bien approprié l'outil, mais beaucoup parmi eux connaissent d'énormes difficultés pour assumer les transferts qui leur ont été affectés depuis quelques années, et la question est de savoir pourquoi les outils ne fonctionnent pas comme prévu, alors qu'ils ont été imaginés dans une logique de coordination.

Ma deuxième remarque porte sur le « moins faire, mieux faire ». Nous nous trouvons dans une démarche de décentralisation, et non dans une volonté de moins faire ; la décentralisation implique des choix politiques, et les conseils généraux, en fonction de leurs moyens et de la réalité du territoire, peuvent faire plus ou moins.

Je fais pour terminer un rapprochement avec le RSA, qui est un dispositif très important pour le public qui nous concerne. Un bilan national est en train d'être fait sur les trois années d'existence du RSA, et on se rend compte qu'il y a un important taux de non-recours (70 % du public éligible) à ce dispositif. Si nous arrivons à baisser ce taux, nous pouvons sortir beaucoup de personnes des problématiques qui nous préoccupent aujourd'hui.

Il y a un problème de méconnaissance par nos citoyens des dispositifs d'insertion disponibles aujourd'hui, et, au lieu de nous plaindre de la complexité des outils existants, nous serions mieux inspirés de les améliorer !

B. Table ronde : comment ces dispositifs ont été et sont vécus dans les territoires

Françoise CHARAVIN, Directrice du logement, ville de Grenoble

Grenoble présente les caractéristiques suivantes :

- un territoire contraint, entouré de montagnes ;
- un foncier extrêmement cher ;
- une zone de marché très tendue, il s'agit de la troisième ville en France quant aux prix des logements neufs, et les loyers dans le parc privé sont de l'ordre de 12 € le m², ce qui est élevé en Rhône-Alpes ;
- 22 % de Grenoblois sont sous le seuil de pauvreté ;
- une population étudiante importante, avec un étudiant sur deux qui est logé dans le parc non dédié ;

- 20 % de logements sociaux, mais seulement 37 % de propriétaires occupants, ce qui signifie que le parc locatif privé représente 43 % des logements ; ce parc est cher, et un certain nombre de familles ne pourront pas y avoir accès.

Une de nos priorités, c'est développer l'offre, dans tous ses segments, de la maison relais au logement PLUS, en passant par les PLAI (il n'y a pas de PLS à Grenoble). Nous imposons du logement social dans toutes les opérations de promotion privée ; un partenariat avec les promoteurs pour qu'ils ne vendent pas à des investisseurs privés, mais à des bailleurs sociaux ; des taux de logement social de 30 % dans les ZAC, 10 % d'accession sociale. Nous essayons donc de travailler sur tous les maillons de la chaîne, y compris sur la mobilisation de logements à loyer modéré dans le parc privé.

À l'heure actuelle, il y a sept communes qui concentrent sur l'agglomération grenobloise 85 % du logement social, et l'axe fort du nouveau PLH est que l'agglomération dans son ensemble prenne le relais de la politique du logement social. La démarche est cependant laborieuse, elle se fait au prix de contentieux quasi systématiques avec les riverains des projets en diffus, ce qui pénalise fortement le développement de l'offre.

En dernier lieu, il y a de grandes inquiétudes sur la capacité des bailleurs à continuer à financer le logement social.

Sylvie REGNIER, Directrice de l'AROSHA, l'ARHLM Aquitaine

En région Aquitaine, la situation n'est pas moins tendue, au moins sur la côte basque et l'agglomération bordelaise et la continuité du bassin d'Arcachon, et nous vivons globalement la même problématique que celle qui vient d'être exposée, sauf que nous avons moins de 10 % de logements sociaux. L'Aquitaine est en effet l'une des régions les plus attractives de France, avec d'importantes perspectives de croissance, mais, bien que la production du logement social ait plus que doublé depuis six ans, nous n'arrivons pas à améliorer ce taux, parce que la croissance immobilière privée est soutenue. Il y a une contradiction assez forte entre l'affichage de l'État et les possibilités de faire en région, même si les collectivités locales sont très mobilisées.

Sur le PLAI adapté en diffus, nous développons avec le conseil général de Gironde et l'État une mission spécifique pour produire une cinquantaine de PLAI adaptés, mais ce sont des processus longs à mettre en place, et la première difficulté est, en Gironde aussi, l'acceptation des riverains.

Quant aux logements de transition et intermédiaires, je constate que, au fil des années, les partenariats entre les opérateurs et les gestionnaires se sont beaucoup développés, et nous avons beaucoup de projets dans les cartons, qui ont cependant du mal à s'inscrire dans une programmation que nous n'arrivons pas à obtenir, ce qui est frustrant pour des acteurs qui se dépensent beaucoup pour très peu de projets réalisés et pas toujours sur les priorités qui ont été affichées dans les PDAH.

Gilles DESRUMAUX, Délégué général de l'UNAF0

Le logement accompagné au sens large représente une famille très composite. Ce secteur s'est également sédimenté tout au long de l'histoire des politiques sociales, et il a participé depuis la fin de la dernière guerre mondiale à l'accueil de ce qu'on appelait les économiquement faibles, à travers notamment la création de logements foyers par type de public. Ce secteur s'est adapté ensuite à une nouvelle problématique entre 1975 et 1990, celle des inadaptés sociaux et des mal-logés. La troisième étape est celle des défavorisés, et elle est caractérisée par une forte mobilisation du secteur associatif autour de la création de logements d'insertion dans le diffus et la mise en place en 1995 des résidences sociales et, un peu plus tard,

des pensions de famille. Le dernier étage des politiques publiques, celui qui les couronne en quelque sorte, se réfère aux publics prioritaires, qui constituent désormais une nouvelle cible. Aujourd'hui, il est nécessaire d'être à la fois sur le front des cycles antérieurs (notamment sur les foyers de travailleurs migrants) dont il faut encore assumer la responsabilité et sur celui des injonctions des politiques publiques.

Ce secteur représente environ 220 000 logements ; les premiers étages, les FTM non transformés, concernent 60 000 personnes, alors que les FJT non transformés sont occupés par 20 000 personnes. Le troisième étage, les résidences sociales, est constitué d'environ 80 000 logements. Les pensions de famille occupent environ 10 000 places, alors que le dernier étage, l'habitat d'insertion dans le diffus, représente 40 000 logements.

La première mission de ce secteur du logement accompagné est de proposer aux gens un chez soi ; cette notion ne se limite pas au logement, mais englobe un certain nombre de modes d'accompagnement pour des publics qui sont dans la mobilité, la précarité ou la vulnérabilité.

Le psychiatre Jean FURTOS dit justement que, vivre dans la pauvreté, c'est vivre de peu, et vivre dans la rue, c'est vivre dans la peur. La différence qu'il y a entre le peu et la peur constitue justement la question qui monte aujourd'hui dans notre société, celle de l'insécurité sociale, à laquelle notre secteur a pour but de répondre, et ce, en proposant aux gens un logement abordable, adapté, accompagné.

Le secteur a pour but de proposer aux gens un chez soi autonome qui permette de mener une vie digne, d'accéder à la plénitude de leurs droits sociaux, et c'est un chez soi qui est ancré dans des territoires solidaires, car nous ne sommes pas uniquement des gestionnaires, mais des opérateurs ayant pour but de concevoir avec les opérateurs du logement social ce logement accompagné qu'il est nécessaire de produire dans les territoires, de manière spécifique, adaptée. Ce travail ne doit pas être fait séparément, mais mené de concert par les associations, les bailleurs sociaux et les élus.

À propos du financement de l'accompagnement, les apports de l'État ont représenté environ 120 M€ en 2010, en augmentation de 15 % par rapport à 2009. Le problème, c'est que ces financements se font dans le cadre du programme 177 (politiques en faveur de l'inclusion sociale), et que celui-ci intègre toujours plus de missions, ce qui, s'agissant de financements fongibles, insécurise les partenaires. Le deuxième handicap est moins un problème d'argent que de capacité à faire d'abord les bons diagnostics permettant d'enclencher les dispositifs d'accompagnement social et à définir ensuite l'ensemblier de cet accompagnement, celui qui va mobiliser les services appropriés. Ce qui caractérise cette politique de refondation, c'est qu'il s'agit d'une politique d'État, mais qui est aujourd'hui mal articulée, avec des missions qui relèvent essentiellement des collectivités locales.

Claire CHALONS, Chef du service Logement et solidarités, Conseil général de Seine-Maritime

La Seine-Maritime compte 1 250 000 habitants, 100 000 personnes au RSA, 26 bailleurs sociaux, 25 associations agréées pour faire de l'accompagnement social lié au logement, 24 % de logements sociaux (9^e rang dans le classement national). Ce département a en outre un point de plus de chômage que la moyenne nationale.

L'accompagnement social lié au logement a constitué l'axe principal à l'occasion de la construction du 4^e PDALPD du département en 2008. Cinq commissions « territorialisées » ont été mises en place à l'échelle départementale pour étudier mensuellement les demandes d'accompagnement social sur la base d'un diagnostic précis de la situation du ménage demandeur. Ces commissions englobent les associations, les bailleurs, ainsi que le département, représenté par le service de l'action sociale et celui du logement. Ce mode d'organisation est perfectible, certes, mais il permet, moyennant un budget de 3 M€, de financer

l'accompagnement de près de 2 500 ménages en une année. Cet accompagnement porte sur six mois et peut aller jusqu'à deux ans.

Jean-Martin DELORME, Directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement en Île-de-France

La DRIHL est une organisation originale propre à l'Île-de-France ; elle a entre autres la compétence du programme 177, c'est-à-dire le financement du fonctionnement des structures d'hébergement.

La DRIHL intègre une fonction de direction régionale sous l'angle de la planification stratégique, mais aussi une fonction de direction départementale sur Paris et la petite couronne sous l'angle de l'hébergement et du logement. Dans le programme 177, 410 M€ sont dépensés en Île-de-France au titre de l'hébergement (y compris les nuitées d'hôtel) et 250 M€ au titre du financement du logement social.

Une veille sociale unique a été mise en place en Île-de-France à travers un plan régional accueil, hébergement insertion, et non à travers une approche départementale — la stratégie définie il y a une année dans le domaine de l'hébergement étant une stratégie d'action avant d'être une stratégie de déclinaison et de répartition de moyens par département. Cette démarche s'est révélée enrichissante et a apporté de la fluidité. L'enjeu était de construire en Île-de-France un dispositif qui s'appuie sur les opérateurs et partenaires qui existent dans chaque département et qui soit en même temps régional, pour éviter la logique qui consiste à gérer le problème de l'insertion en repoussant un public donné hors des frontières du département ou de la commune. Nous avons à cet effet construit des SIAO départementaux, mais avec une coordination régionale, où les acteurs ont souhaité d'abord s'accorder sur la façon de faire une évaluation sociale pour parler le même langage.

À propos de l'outil Solibail, je voudrais signaler que l'utilisation que nous en faisons procède de l'hébergement, et non du logement, et nous le distinguons du bail glissant — la gestion locative adaptée. Notre démarche est donc quelque peu différente, et nous montons en puissance sur Solibail, en proposant l'outil à des ménages installés en hôtel.

En matière de pilotage, l'État s'est mis en ordre de bataille pour avoir dans ce domaine du logement hébergement une gouvernance régionale, dans le cadre du Comité régional de l'habitat, et la mobilisation des techniciens et des préfets est à cet effet remarquable. Le CRH est une instance de gouvernance reconnue, et il a amélioré sa façon de travailler ; l'objectif est maintenant de le développer pour en faire à la fois un outil administratif et un lieu de débat sur l'articulation entre logement et hébergement.

René BALLAIN, Chercheur, PACTE Grenoble

1. L'offre adaptée

Ce secteur a beaucoup évolué, puisque la loi Besson de mai 1990 portait exclusivement sur la question de l'accès et du maintien dans le logement, à l'exclusion de l'hébergement, car on était encore à cette époque dans un traitement séparé de ces deux volets.

Le secteur de l'offre adaptée s'est beaucoup développé depuis 20 ans, comme s'il avait été contraint de s'élargir sans cesse pour répondre à l'évolution de la demande. Cette demande se caractérise d'un côté par la montée des précarités et, de l'autre, par l'évolution du marché du logement qui rend une partie du parc immobilier de moins en moins accessible.

Il est difficile d'avoir une estimation précise de ce secteur, puisque le ministère du Logement chiffrait à 100 000 le nombre de places au milieu des années 2000, alors que le rapport de la Cour des comptes de 2007 indiquait un peu plus de 200 000 places et le dernier rapport de la fondation Abbé Pierre, 317 000. Certes, on n'est pas passé de 100 000 à 300 000 places en quelques années, mais il y a à l'évidence des réponses qui ont été au fur et à mesure intégrées dans ce champ, l'intermédiation locative étant la dernière en date. Ce champ s'est d'ailleurs élargi aux deux extrémités de la chaîne, d'une part celle de l'urgence, comme si les dispositifs d'urgence avaient dû sans arrêt recourir à de nouvelles solutions pour répondre aux difficultés, et, d'autre part, le sas de l'habitat temporaire, qui couvre toutes les formules développées entre le logement et l'hébergement.

Les difficultés à cerner ce champ se retrouvent d'ailleurs dans la mise en œuvre des SIAO, dont la première difficulté est justement de définir l'offre qui va entrer dans le dispositif.

Néanmoins, malgré leur élargissement, on s'aperçoit que ces réponses n'arrivent pas à satisfaire l'ensemble des besoins. En effet, on n'est pas face à un système qu'on pourrait qualifier de fermé entre deux pôles, l'hébergement et le logement, mais à un système qui est ouvert à un troisième pôle constitué par toutes les formes de non-logement, qui vont de la cabane au camping, en passant par les parkings et l'hébergement chez des tiers — et ce n'est pas neutre, puisque cela concerne environ 800 000 personnes. Il est donc clair que, si on se situe dans une logique de réponse aux besoins, il ne suffit pas de gérer le passage de l'hébergement au logement, il faut aussi prendre en compte tous ceux qui ne sont pas pris en charge dans des dispositifs quelque peu institutionnels — et c'est également à cette question que le Logement d'abord devait être confronté.

2. L'accompagnement social

Ce sujet est difficile, il se réfère à des formules qui se sont développées chaque fois qu'il y a eu des difficultés pour accéder à une forme particulière d'habitat. Après la Première Guerre mondiale, on assiste à l'émergence des visiteuses du foyer, qui allaient trier parmi les ménages ouvriers ceux qui étaient aptes à entrer dans les logements ouvriers mis à disposition par les employeurs, et cette formule est presque l'ancêtre de l'actuel accompagnement social. Dans l'entre-deux-guerres, pour l'accès aux cités jardins, le tri se faisait non pas par des visiteuses du foyer, mais par des infirmières-visiteuses.

Dans les années 1950, l'offre neuve était relativement rare, et il fallait gérer le passage du logement ancien, inconfortable et très souvent surpeuplé, au logement neuf, confortable et relativement bien équipé. On voit à cette occasion se développer les premières formules institutionnelles d'accompagnement social à travers la mise en place en 1954 de la cité de transit et de l'aide sociale à l'hébergement, l'ancêtre des CHR.

L'accompagnement social a été marqué historiquement par une approche socio-éducative, laquelle va se développer dans les années 1970 lorsqu'il s'agira, avec la réactivation des cités de transit, d'assurer le passage de l'habitat insalubre à un logement ordinaire.

Deux notions vont se structurer ensuite et marquer durablement la pratique des acteurs : le parcours résidentiel et l'accompagnement de ce parcours.

Aujourd'hui, la mise en place du Logement d'abord et de l'AVDL pose la question du retour possible de l'approche socio-éducative et adaptative de l'accompagnement social, c'est-à-dire la nécessité d'adapter le ménage au logement. L'autre question porte sur le devenir de ce qui s'est structuré dans le champ de l'accompagnement au cours des années 1990, c'est-à-dire la dissociation entre l'accompagnement social

spécifique au logement et l'accompagnement social global, le risque étant de voir se réduire l'accès aux droits et aides qui était jusque-là assuré par l'accompagnement global.

La dernière question qui se pose à propos de l'accompagnement social se réfère à la fonction des structures d'hébergement. Aujourd'hui, avec la mise en avant de l'objectif du Logement d'abord, c'est uniquement à travers l'accompagnement qu'on peut répondre à la diversité des besoins, et cette question se pose à tous les acteurs du secteur.

Échanges avec les participants

Christophe RABAULT, Directeur de l'AORIF, l'Union sociale pour l'habitat d'Île-de-France

Je voudrais faire le lien avec l'introduction faite par Juliette Furet sur les dispositifs en matière d'accueil des publics prioritaires. Dans une région où le décalage entre l'offre de logement et la demande publique prioritaire est très fort, cette superposition des dispositifs que nous avons vus se sédimenter historiquement conduit à des difficultés et des conflits de priorité qui mettent en tension les bailleurs et tendent le dialogue avec les pouvoirs publics.

En conséquence, l'émergence en Île-de-France d'une DRIHL est un élément important, car cela ouvre la possibilité de travailler à l'articulation et à l'harmonisation de ces dispositifs et de négocier les priorités de manière plus transparente.

Loïc AUBRÉE

Le rôle que peuvent jouer les résidences sociales est mal appréhendé par certains acteurs, notamment l'État. Ce secteur peut en effet apporter des réponses à l'urgence sociale. À l'occasion de la mise en œuvre des SIAO, j'ai également observé qu'il est encore difficile pour ces outils d'intégrer dans leur fonctionnement les acteurs de l'habitat adapté, les résidences sociales, et ceux du logement.

Gilles DESRUMAUX

Ce qui est aussi en jeu dans la refondation, c'est, d'abord, le renforcement de la communication entre les acteurs et, ensuite, la participation du secteur du logement accompagné au sein des SIAO, notamment les gestionnaires de résidences sociales. Ces résidences ont été conçues dans les années 1990 pour un public défavorisé, sur un spectre très large, et ce qui vient impacter cette vision, c'est la notion de public prioritaire, qui pose la question du lien entre un secteur composite et des projets qui sont noués sur des territoires.

Agnès El MAJERI, Fondation Abbé Pierre, mission Île-de-France

En matière de gouvernance de la région Île-de-France, la réponse de M. Delorme paraît quand même particulièrement optimiste à propos de l'intégration entre les collectivités territoriales et les services de l'État sur la démarche du Logement d'abord. On constate au contraire qu'on est dans une grande crispation sur cette région, et, si la réorganisation de l'État visant à lier l'hébergement et le logement est une bonne chose, elle a eu aussi des effets pervers, notamment en dissociant l'ARS des questions d'accompagnement social et médico-social et en recréant le cloisonnement dans un autre sens. En revanche, tout le travail d'élaboration sur le changement d'objectif lié au Logement d'abord a quand même très peu associé les collectivités territoriales, ce qui a conduit, compte tenu de la crispation et des difficultés résultant du manque d'offre sur

cette région, les différents acteurs à se replier sur leurs seules compétences spécifiques, compliquant ainsi encore plus l'articulation de l'offre au plus près des publics. En Île-de-France, s'il n'y a pas de travail commun entre l'État et les collectivités, on ne peut pas demander aux associations de le faire à leur place.

L'autre enjeu sur le Logement d'abord, c'est que, dans ce changement d'objectif sur l'Île-de-France, une région caractérisée par des structures très collectives et un nombre de places d'hébergement très élevé, il faut dissocier la boîte du service, sans perdre le service et l'accompagnement qui va avec. Il faudra du temps pour transformer ces pratiques, et cela générera un grand besoin de formation. En l'occurrence, j'apprends le discours du ministre qui considère que nous avons suffisamment réfléchi et qu'il faut maintenant passer à l'action quoi qu'il arrive, je considère que c'est une erreur de méthode.

Sylvie REGNIER

À propos du rôle de l'État, nous avons l'impression de ne pas en avoir un en face de nous, mais deux : un État qui s'occupe des questions de population et un autre qui s'occupe des questions de production, et il n'y a pas de lien entre les deux.

Je m'inquiète beaucoup de notre incapacité à articuler la politique des prioritaires (avec le volet très fort du Logement d'abord) avec les politiques locales de l'habitat, et nous nous posons sur le terrain la question de la légitimité à accorder la nécessaire attention à des populations très éloignées du logement, comme les SDF ou les personnes qui sortent de prison.

Nous nous trouvons dans une situation inconfortable, avec un État qui a souvent du mal à définir la bonne posture entre les exigences, le contrôle et l'animation de sa politique.

Pour les acteurs qui animent un réseau, la difficulté réside également dans la parcellisation des dispositifs, car ce mode de travail pousse à la « réunionite »

Je suis convaincue que les problèmes seront aplanis avec le temps, mais nous ne disposons justement pas de beaucoup de temps, et il faut d'abord régler cette question de culture liée à l'éclatement de l'État et l'apparition sur la scène d'un interlocuteur qui maîtrise peu les questions du logement.

Françoise CHARAVIN

À Grenoble, l'État a avancé seul, sans réelle concertation avec les collectivités locales, mais l'agglomération grenobloise élargie aux territoires voisins s'est fortement saisie du dossier et a intégré dans le PLH un axe fort sur l'hébergement.

Par ailleurs, nous avons traditionnellement en Isère un réseau associatif très prégnant, mais nous pouvons avoir de l'inquiétude quant aux moyens des associations, qui interpellent en permanence les collectivités locales, aussi bien sur le montage de projets que sur le fonctionnement des établissements.

Claire CHALONS

Le milieu associatif tend effectivement à se fragiliser ces derniers temps, et on constate que les fusions se multiplient entre les structures associatives. Au département, et afin de leur donner plus de lisibilité, nous avons choisi de mettre en place avec les associations des conventions bisannuelles.

Pour ce qui est de l'État, M. Delorme nous dit qu'il est unique, mais ce n'est pas ce que je vois sur le terrain, et le travail sur le PDALPD par exemple s'avère laborieux, non seulement entre nous et les structures qui relèvent de l'État, mais entre ces structures elles-mêmes.

Le département se sent donc quelque peu pris en tenaille sur les politiques sociales liées au logement, et ce sont nos publics qui en font les frais.

René BALLAIN

Je voudrais d'abord pointer quelques acquis réalisés au cours des dernières années

- rapprochement de la sphère de l'hébergement et de celle du logement qui a permis d'apporter une meilleure réponse aux besoins multiples de la population en difficulté ;
- enrichissement du volet social de la politique du logement, même si le dispositif rencontre deux difficultés, d'abord parce qu'il peine à être piloté et animé et, ensuite, parce qu'il relève de deux registres d'actions différents (intervention sociale d'un côté et application d'un droit de l'autre) ;
- renforcement de l'approche territoriale par l'implication des conseils généraux, des EPCI, l'intégration de la question de l'hébergement dans certains PLH... ;
- souplesse et enrichissement accrus des coopérations entre organismes HLM et associations ;

Après avoir fait ce tour des acquis, je souhaite revenir sur trois incertitudes :

- le double mouvement d'affaiblissement de l'État local (la RGPP est passée par là) et de brouillage introduit par la décentralisation ;
- les contraintes financières ;
- la fragilisation des acteurs, qui porte plus sur une remise en cause des fonctions des organismes HLM ou des associations que sur des problèmes de moyens.

En termes de perspectives, il faut retrouver du sens à la politique, les dispositifs existent, mais c'est le sens dans lequel ils s'inscrivent qui manque. C'est dans ce cadre que le retour sur le passé peut être utile, car on observe un hiatus complet entre la loi Besson de 1990, qui mettait en avant le principe de la lutte contre les exclusions, et l'approche du Logement d'abord, qui est quand même un concept importé. Or, le sens de l'action, ce n'est pas seulement le ministre du Logement qui le donne, mais l'ensemble du contexte.

CONCLUSION

Dominique BELARGENT, Responsable du département Politiques territoriales de l'habitat, L'Union sociale pour l'habitat

C'est la première fois que le Réseau travaille de manière aussi approfondie sur ces thèmes de l'hébergement, du logement et de l'accompagnement, et c'est plutôt une réussite. Cela nous a donné l'occasion de développer nos réflexions dans ce domaine tout en accueillant d'autres acteurs et d'autres professionnels.

Les débats ont fait ressortir un certain consensus sur l'intérêt du concept du Logement d'abord, qui se propose de faciliter le parcours des plus démunis, mais représente en plus une chance de renouvellement des pratiques de l'action sociale et d'instauration d'une nouvelle relation entre les bénéficiaires, les associations, les bailleurs sociaux... Des contradictions ont été néanmoins relevées, notamment parce que le dispositif affiche la volonté Hébergement, logement, accompagnement : quelles réponses au développement des précarités ? – Paris, le 1^{er} décembre 2011

de mettre en place un modèle ambitieux de l'accompagnement social à un moment où la pérennité des associations, acteurs indispensables notamment au côté des organismes d'Hlm, n'est pas assurée.

Tous les acteurs semblent d'accord pour dire que la condition indispensable de réussite du Logement d'abord, c'est de produire d'abord du logement, c'est-à-dire de disposer massivement d'une offre abordable, dans une logique de protection qui peut concerner dix millions de personnes.

Cette journée nous encourage à continuer à réfléchir ensemble sur ces questions au sein du Réseau des acteurs de l'habitat, d'autant que l'une des questions abordées pendant cette journée porte sur l'articulation entre les politiques locales de l'habitat et les dispositifs existants.

La politique générale du logement sera précisément au centre de la prochaine journée, le 09 février 2012 puisque le Réseau des acteurs de l'habitat invitera des représentants des candidats à l'élection présidentielle, et que nous reviendrons sur les conséquences à moyen et long terme de la crise actuelle sur le secteur du logement.

LES INTERVENANTS

Mathieu ANGOTTI, Délégué général de la FNARS

René BALLAIN, Chercheur, CERAT Grenoble

Dominique BELARGENT, Responsable du département Politiques territoriales, L'Union sociale pour l'habitat

Thierry BERT, Délégué général de l'Union sociale pour l'habitat

Olivier BRACHET, Vice-président du Grand Lyon, en charge de la politique de l'habitat et du logement social

Claire CHALONS, Chef du Service Logement et Solidarités, Conseil général de Seine-Maritime

François CHARAVIN, Directrice du Logement, Ville de Grenoble

Jean-Martin DELORME, Directeur régional et interdépartemental de l'hébergement et du logement en Île-de-France

Gilles DESRUMAUX, Délégué général de l'UNAF0

Dominique DUJOLS, Conseillère spéciale aux relations institutionnelles, L'Union sociale pour l'habitat

Juliette FURET, Responsable du département Affaires sociales, L'Union sociale pour l'habitat

Jean-Pierre HARDY, Chef du service Affaires sociales et familiales, Assemblée des Départements de France

Alain RÉGNIER, Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri et mal-logées (DIHAL)

Sylvie RÉGNIER, Directrice de l'AROSHA, l'ARHLM Aquitaine

Christophe ROBERT, Délégué général adjoint, Fondation Abbé Pierre

Claire ROUMET, Secrétaire générale du CECODHAS

Olga TROSTIANSKY, Adjointe au Maire de Paris, en charge de la Solidarité, de la Famille et de la lutte contre l'Exclusion

L'ANIMATION

Didier VANONI, Directeur de FORS Recherche Sociale

réseau des acteurs de l'habitat



contact@acteursdelhabitat.org
www.acteursdelhabitat.com

