



La politique du Logement d'Abord : perspectives franciliennes

27 juin 2019
Réunion d'équipe Habitat et
Humanisme Île-de-France



fapil

Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement

Notre fédération

- **114 adhérents** sur l'ensemble du territoire dont **44 Agences Immobilières à Vocation Sociale (AIVS)** et **26 organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI)**. En **IDF : 25 adhérents, dont 3 AIVS et 15 agissant au titre de la MOI.**
- Environ **28 000** logements gérés dont la majorité « en diffus ». En **IDF : environ 8 000 logements gérés.**
- Environ **70 000** ménages accueillis ou accompagnés en 2018.
- **76%** des ménages entrant dans les logements gérés étaient dépourvus de logement

Quatre grandes activités :

- L'accueil, l'information et l'orientation des personnes
- L'accompagnement à l'entrée et au maintien dans le logement
- La production de logements très sociaux de qualité
- La mobilisation du parc privé à vocation sociale et l'intermédiation locative

Les associations de la Fapil défendent le modèle du logement d'insertion, un tiers-secteur distinct du secteur HLM et du secteur de l'hébergement

La philosophie du Logement d'Abord

- Un principe introduit à New York au début des années 1990 pour favoriser le « rétablissement » des personnes sans-abri souffrant d'addiction : accès direct à un logement pérenne avec un accompagnement adapté.

→ Le logement n'est plus considéré comme une « récompense » mais comme **un droit fondamental**.

→ Pour les personnes en situation de vulnérabilité, le logement ne doit plus être l'aboutissement d'un parcours d'insertion mais la **condition préalable à cette insertion**. Pour cela, l'accès au logement ne doit pas être conditionné à des critères d'autonomie, de ressources ou de « capacité à habiter ».

→ La personne est au centre de son accompagnement auquel elle adhère librement (idem pour le choix du logement)

→ Le logement n'est pas un simple « abri » mais constitue un **espace privatif d'intimité et de sociabilité**. L'hébergement ne peut constituer à ce titre une réponse satisfaisante

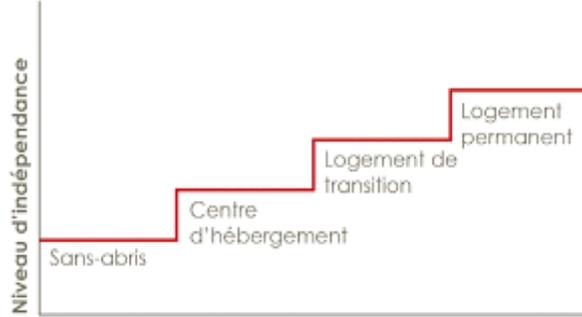
- Des expérimentations dans toutes l'Europe avec des résultats convaincants

Pour en savoir plus :

<https://housingfirsteurope.eu/fr/le-guide/lapproche-logement-dabord/>

Logement d'abord : sortir d'une logique de parcours en escalier

Le parcours dit en escalier



Source : FEANTSA-Assises interrégionales du logement d'abord-automne

Le logement d'abord



Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées identifie 5 conditions à la mise en œuvre du logement d'abord :

- La connaissance précise de la situation et des besoins des personnes sans domicile, notamment sans-abri (la dernière enquête INSEE est de 2012)
- Le respect de l'inconditionnalité du droit à l'hébergement, qui doit retrouver son rôle initial
- Un véritable effort de mise à disposition de logements abordables pour tous tant du point de vue de l'offre (parcs social et privé) que des attributions (principe d'accès direct au logement)
- Un accompagnement plaçant l'utilisateur au centre et ne devant plus constituer un préalable à l'entrée dans un logement
- La pérennisation de l'action des acteurs associatifs et le renforcement de leur capacité d'initiatives.

Pour en savoir plus : <http://www.hclpd.gouv.fr/parution-du-rapport-annuel-cinq-conditions-a-la-a176.html>

Logement d'abord : de la théorie à la pratique...

Une maturation lente mais un vocable qui n'est pas nouveau :

1990 : Loi Besson

2007 : Plan d'action renforcé en direction des personnes sans-abri (PARSA), chantier national prioritaire

2007 : Vote de la loi Dalo

2009 : Stratégie nationale « Pour un service public de l'hébergement et l'accès au logement »

2010 : Création de la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'accès au logement

2011 : La Dihal lance la stratégie nationale du logement d'abord; sélection de territoires pilotes du logement d'abord ; premières expérimentations « Un Chez Soi d'Abord » à Lille, Marseille, Toulouse puis Paris

2012 : abandon du vocable « logement d'abord », remplacé par la « priorité au logement pour tous », mais des mesures témoignant d'une certaine continuité avec la précédente approche « logement d'abord »

2015-2017 : Plan triennal de résorption des nuitées hôtelières

2018-2022 : Plan quinquennal pour le logement d'abord

Le plan quinquennal 2018-2022 pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme en France

Il s'adresse à **l'ensemble des personnes sans domicile** (personnes sans-abri mais aussi aux personnes en situation d'hébergement, logées dans un habitat indigne ou hébergées chez un tiers) → le logement d'abord ne concerne pas seulement les ménages en grande précarité ou en situation de souffrance psychique et d'addiction. **Il doit permettre une réponse structurelle au mal-logement en France.**

Le plan quinquennal s'articule autour de **5 priorités** : la mobilisation de l'offre, l'accès au logement, l'accompagnement social, la prévention des ruptures de parcours et la gouvernance / mobilisation des territoires.

... **réparties en 16 axes**, par exemple :

- La production et la mobilisation de logements très sociaux notamment dans le parc privé
- La transformation des centres d'hébergement en logements
- L'amélioration de la connaissance des publics sans-domicile
- L'amélioration de l'accès au logement social
- La formation des acteurs par le changement des cultures et des pratiques professionnelles
- La prévention des expulsions etc.

... **eux-mêmes répartis en 60 mesures.**

Les principaux objectifs du plan logement d'abord

- **Produire 40 000 logements très sociaux par an (PLAI)**

PLAI : prêt locatif aidé d'intégration, financement du logement social permettant de générer les niveaux de loyer les plus bas

- **Mobiliser 40 000 places en intermédiation locative sur cinq ans dont la moitié en mandat de gestion**

Intermédiation locative : intervention d'une association entre le propriétaire et le locataire pour assurer une gestion locative de proximité et un accompagnement adapté. Les logements mobilisés sont principalement situés dans le parc privé. Ce « tiers associatif » peut prendre deux formes :

- La location/sous-location
- Le mandat de gestion.

- **Produire 10 000 places de pension de famille en cinq ans (dont 2 500 places en résidences accueil)**

Pensions de famille : immeubles collectifs de petite taille comprenant des logements privatifs et des espaces communs. Il s'agit de logements durables pour des personnes fortement désocialisées et isolées. Des hôtes assurent un soutien quotidien aux résidents pour leurs démarches individuelles et l'organisation de la vie collective.

Les résidences accueil sont des pensions de famille destinées aux personnes en souffrances psychiques.

Les principaux objectifs du plan logement d'abord

- **Assurer le déploiement « d'Un Chez soi d'Abord » dans 20 grandes métropoles d'ici 2023**
- **Augmenter le nombre d'attributions vers le logement social pour les ménages sans domicile, notamment les ménages hébergés en structure**
- **Former les acteurs de l'accueil et de l'hébergement au logement d'abord, en particulier les SIAO qui ont un rôle central dans l'orientation des personnes sans domicile**

SIAO : Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation. Services organisés par département et chargés de mettre en relation la demande de ménages dépourvus de logement et l'offre d'hébergement et d'apporter à chaque demande une réponse, que celle-ci relève de l'hébergement, du logement d'insertion ou du logement ordinaire. Les SIAO ont aussi un rôle en matière d'observation sociale.

- **Consolider les moyens et les cadres d'action de l'accompagnement social**
 - Pas d'objectifs quantifiés en matière de mesure d'accompagnement ni de financement supplémentaire sur les dispositifs classiques (AVDL/ASLL). L'appel à projets « 10 000 logements accompagnés » sera pérennisé à travers des cotisations des bailleurs sociaux.
 - Volonté de développer l'accompagnement réalisé en CHRS directement dans le logement (« CHRS hors les murs »).
 - Face à la multitude des dispositifs et des financeurs, volonté d'organiser des plateformes territoriales d'accompagnement, dans lesquelles les SIAO joueraient un rôle central.

L'implication des collectivités dans le plan logement d'abord

- Le plan logement d'abord est piloté et mise en œuvre **par l'Etat** sur l'ensemble du territoire.
- Néanmoins, afin d'inciter les collectivités locales à s'engager dans cette politique, **un appel à manifestation d'intérêt** a été lancé en 2018 donnant lieu à la sélection de 24 territoires.
- Ces territoires doivent produire un plan d'action pour une mise en œuvre accélérée du plan logement d'abord. Elle dispose pour cela d'une enveloppe (modeste) de l'Etat. Globalement, les plans d'action présentés par les collectivités retenus portent sur trois domaines :
 - La mobilisation du parc privé (intermédiation locative)
 - La mise en place d'une plateforme d'accompagnement social permettant de coordonner ou de mutualiser les dispositifs existants
 - Et dans une moindre mesure, la production de logements très sociaux (PLAI, pensions de famille...)

→ En IDF, le **Conseil Départemental de la Seine-Saint-Denis** a été retenu pour la mise en œuvre accélérée du Plan.

Le logement d'abord en Île-de-France : une vaine ambition ?

- **Près d'1,2 million de personnes vivent en situation de mal-logement en Île-de-France, dont plus de 210 000 sont privées de domicile personnel** (rapport 2018 Fondation Abbé Pierre)
- **Le poids de l'Urgence :**
 - 110 000 personnes sont hébergées chaque jour (financement Etat)
 - Le budget hébergement de la Drihl a presque triplé depuis 2006 pour atteindre quasi 950 millions € en 2018 (36% pour les nuitées hôtelières)
 - Malgré cela, extrême tension sur le secteur de l'hébergement (remises à la rue, personnes « bloquées » en hébergement...)
 - Explosion des situations de non-recours à l'hébergement
 - A Paris, la dernière enquête « Nuit de la Solidarité » a décompté 3 600 personnes en situation de rue et sans solution d'hébergement.
- **Un parc privé habitable toujours plus inaccessible ; un parc social de fait qui s'enracine**
 - Un parc privé de plus en plus inaccessible : des loyers au moins 2,5 fois plus élevés que dans le parc social.
 - Création d'un parc social de fait : prégnance de l'habitat indigne en IDF.
 - Plus de 460 000 personnes privées de confort et près de 590 000 personnes en surpeuplement accentué (données Fondation Abbé Pierre – tout parc confondu).

Le logement d'abord en Île-de-France : une vaine ambition ?

- **Des tensions toujours plus exacerbées dans le parc social :**
 - Une inadéquation offre /demande :
 - environ 720 000 demandeurs de logement social, dont 70% disposent de ressources en-dessous du PLAI
 - Une production de logements sociaux en-dessous des objectifs fixés pour la région et en baisse depuis 2016
 - Une production insuffisante de logements à bas niveaux de quittance
 - Un parc social inégalement réparti dans la région
 - Une baisse inquiétante des attributions depuis 2 ans, portant le ratio à 1 attribution pour 10 demandes (ratio bien plus élevé pour certaines typologies ou territoires)
 - 36 000 ménages DALO restaient à reloger en 2018
 - Moins de 10% des attributions en dehors des quartiers prioritaires de la ville concernent les ménages les plus pauvres (la loi Egalité et Citoyenneté prévoit au moins 25%).

Malgré ces tensions, nous partons du principe que le logement d'abord est possible, et même nécessaire. Cette situation appelle à un changement de braquet, une large mobilisation politique et des moyens à la hauteur de ces enjeux pour mettre en œuvre ce principe.

Le logement d'abord en Île-de-France : quelle mise en œuvre ?

Le plan logement d'Abord tel que rendu compte par les services de l'Etat en IDF s'articule autour de 3 axes principaux :

1/ La fluidité entre l'hébergement et le logement social : il s'agit du principal enjeu généralement mis en avant par les services de l'Etat en matière de logement d'abord. En 2018, un objectif d'accroissement de 30% des attributions destinées aux personnes hébergées en structure avait été fixé pour l'Île-de-France.

2/ Le développement de Solibail : lancé en 2008 / 2009 comme une alternative aux nuitées hôtelières, le parc Solibail s'élevait à 5 400 logements fin 2018. Il devrait atteindre plus de 8 000 logements d'ici 2022. Bien que l'Etat local s'intéresse au mandat, le dispositif restera massivement un dispositif de sous-location. A l'heure actuelle, le public concerné est en large majorité des familles hébergées dans des structures financées par l'Etat -> peu de solutions pour les personnes isolées.

3/ Le développement des pensions de famille : fin 2018, l'IDF comptait environ 3 400 places ouvertes pour un objectif minimum de 5 000 places en 2022 → des difficultés de montage des projets et un financement trop faible du fonctionnement.

- On ne peut que regretter ce rendu-compte en silo : comment penser « logement d'abord » si la question de la **production** et de **l'accès au logement** n'est pas posée de manière centrale ?
- Le **contexte institutionnel francilien** ne facilite pas, à l'heure actuelle, la visibilité et la coordination entre chaque acteur alors que cette question doit être traitée à une échelle métropolitaine / régionale.

En IDF, quelles actions concernant les autres axes du plan logement d'abord ?

- **Les outils de connaissance de la situation des personnes sans domicile :**
 - Existence de plusieurs observatoires mais problèmes d'articulation et de connaissance de ceux qui ne font pas appel au 115 -> nécessité de développer des actions comme la Nuit de la solidarité à Paris
- **La production de logements accessibles à tous :**
 - Objectif de 37 000 logements sociaux agréés par an. Néanmoins, des agréments en baisse (en-dessous des 30 000) et une production PLAI qui progresse difficilement.
 - Nécessité de mieux programmer les logements en fonction des besoins : prévoir + de petits (T1) et de très grands logements (T4).
 - Simplification de la production de logements à très bas niveaux de quittance (PLAI adaptés)
- **La mobilisation du parc privé :**
 - Réflexion en cours sur le développement du mandat de gestion en complément de Solibail. Des moyens visant à rendre le mandat de gestion à un bas niveau de loyer sont nécessaires.
 - L'encadrement des loyers va être à nouveau mis en place à Paris
- **L'accès au logement social :**
 - Les Conférences Intercommunales du Logement sont chargées de mettre en œuvre les orientations d'attribution aux ménages prioritaires et ceux aux plus bas revenus
 - Plan d'actions en cours pour le relogement des ménages reconnus DALO
- **L'accompagnement social :**
 - Pas de réflexion en cours au niveau régional sur des plateformes d'accompagnement
 - Réflexion qui se concentre sur l'AVDL et l'accompagnement des familles à l'hôtel

Focus sur le projet du Conseil Départemental de Seine-Saint-Denis : territoire de mise en œuvre accélérée du plan logement d'abord

- Projet co-construit entre Interlogement 93 (qui porte le SIAO du 93) et le Conseil Départemental.
- Objectif : reloger et accompagner dans le parc social ou privé 150 ménages en 2019 et 250 en 2020. Les ménages concernés sont inscrits au 115 ou au SIAO (tirage au sort après sélection de ménages pouvant accéder administrativement au logement et dont la composition familiale et les ressources correspondent au logement proposé)
- L'accès direct au logement social est privilégié bien que des baux glissants peuvent être proposés.
- Une plateforme d'accompagnement des ménages concernés est en cours de mise en place :
 - Accompagnement modulable en fonction des besoins : environ 1 travailleur social pour 10 ménages et recrutement en cours de professionnels de santé et de l'insertion professionnelle
 - Décloisonnement des financements du Conseil Départemental (ASLL) et de l'Etat (AVDL) pour pouvoir financer les éventuels besoins en accompagnement intensif
- Face aux difficultés constatées de mobilisation des logements dans le parc social, une réflexion est en cours sur le parc privé à vocation sociale, en priorité en mandat → un travail sur un fonds de garantie pour les propriétaires ou pour solvabiliser les ménages est en cours.
- Autres travaux : postes de travailleurs sociaux pour les pensions de famille, prévention des expulsions en partenariat avec Solibail

Quel bilan après une première année de mise en œuvre ?

D'après la Dihal, **70 000 personnes** à la rue ou hébergées ont pu bénéficier d'une sortie vers le logement social, le logement adapté ou le parc privé en 2018. Cependant, tous les objectifs ne sont pas remplis et des marges de progressions sont encore possibles.

Sur l'intermédiation locative, 6 155 places ont été ouvertes en 2018 soit légèrement plus que l'objectif initial (104%). Seulement **15%** ont été financées en **mandat de gestion**. Aujourd'hui le « stock » de places financés dans le cadre de l'IML est d'environ 40 000.

Sur les pensions de famille, 1 378 places ont été ouvertes en 2018 soit seulement **63% de l'objectif**. Aujourd'hui le « stock » de places financées en pensions de famille est d'environ 18 500.

Sur les PLAI, 32 740 logements ont été agréés en 2018 pour un objectif initial de 40 000 logements (**82% de l'objectif**).

Enfin sur les objectifs d'accès au logement social des ménages en structure d'hébergement, 14 163 attributions ont été effectuées en 2018 soit 85% de **l'objectif initial**. Cela représente seulement 3,06% des attributions totales sur le parc social.

Quel bilan sur les territoires AMI ?

- Un lancement tardif des actions dans la plupart des territoires
- Des actions intéressantes mais qui concernent généralement un faible nombre de ménages
- Un intérêt grandissant pour le développement du parc privé à vocation sociale
- Les collectivités ne semblent pas revoir à la hausse leurs objectifs de production de logements sociaux ou de pensions de famille
- Des plateformes d'accompagnement qui prennent deux formes : des instances de coordination stratégique ou des instances opérationnelles de prescription de mesures d'accompagnement pour des personnes non prises en charge.

Logement d'abord : les difficultés et les freins au changement de paradigme

- Le « logement d'abord » est considéré comme un dispositif particulier de la politique du logement alors qu'il devrait constitué un **principe d'action fondateur** à l'instar du droit au logement.
- Les objectifs de production se heurtent à des **choix politiques incohérents** avec le plan logement d'abord : baisse des APL, hausse de la TVA sur la production, retrait de l'Etat sur les aides à la pierre...
- Une absence de volonté politique d'agir sur les **niveaux des loyers**
- Le plan logement d'abord répond à une **logique budgétaire** de réduction des coûts de l'hébergement avant même qu'une offre de logement suffisante soit développer
- Un financement de l'accompagnement encore **insuffisant et trop segmenté** selon les financeurs et les secteurs professionnels
- Un difficulté à **former** le secteur de l'hébergement mais aussi les services de l'Etat au logement d'insertion
- L'absence de solution de logement pour les personnes dont la situation administrative de séjour n'est pas régularisée.



6, avenue du Professeur André Lemierre
75020 Paris

justine.gineste@fapil.fr

contact@fapil.fr

www.fapil.fr



fapil

Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement