



Du « logement pour tous » au « logement pour qui ? »

**Observation et connaissance des publics
dans le Plan Logement d'Abord**

Juillet 2019



fapil

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

Les publics « prioritaires » du Plan Logement d'Abord

Le Logement d'Abord repose sur l'accès sans préalable au logement, tout en permettant au ménage de bénéficier d'un accompagnement adapté le cas échéant. Le Plan pour le Logement d'Abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) entend déclencher « un changement de modèle à travers une réforme structurelle et ambitieuse de l'accès au logement pour les personnes « sans-domicile ». Ainsi, l'accès direct au logement facteur d'insertion doit subroger le traditionnel parcours en escalier, composé de phases successives et probatoires validant notamment la « capacité à habiter » des personnes.

A. Les publics du « Plan logement d'Abord »

D'une définition large des publics visés par le Plan Logement d'Abord...

Les documents produits dans le cadre du Plan (supports de COPIL, circulaire IML, communiqués de presse, etc.) adoptent une terminologie englobante pour désigner les ménages auxquels se destinent les actions : « personnes sans-domicile », « personnes sans-abri et mal logées » ; « personnes défavorisées », « les ménages prioritaires », « les personnes en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement ».

De même, la plupart des conventions signées entre les organismes et l'Etat (IML notamment) usent plutôt de définitions inclusives dans une optique de non-discrimination. Elles s'appuient régulièrement et plus classiquement sur la définition de l'Insee¹ des personnes sans-domicile, ou sur les publics définis dans le cadre du PDALHPD². Certaines citent aussi en référence la priorisation établie par l'article L 441-1 du CCH³ en sus des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO⁴.

En revanche, quel que soit le type de logement considéré (public ou privé, en location directe ou en location/sous-location), la situation du ménage au regard du séjour et ses ressources continuent de conditionner l'accès au logement.

¹ L'Insee définit un sans-domicile une personne qui a un jour donné la nuit précédente eu recours à un service d'hébergement ou qui a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune). *Exemple : Document contractualisant les accords de Nantes-Métropole avec la Dihal :* « Les publics visés par ce plan sont les personnes sans-domicile au sens de l'INSEE ainsi que les personnes en difficultés d'accès ou du maintien dans le logement pouvant mener à des ruptures (expulsions locatives, sorties d'institutions, troubles psychiques...) dont les personnes vivant dans les bidonvilles, des installations illicites ou des squats.

² Les PDALHPD ont à l'échelle locale décrit des besoins : *Convention IML en Haute Loire :* Les publics bénéficiaires sont ceux « visés dans le PDALHPD, orientés par le SIAO 43 ».

³<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000037669926&cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20181125>

⁴: *Appels à projets dans l'Isère :* « Sont concernés les publics prioritaires définis dans la circulaire du 5 mars 2009 »

... à une définition resserrée des « publics cibles » à prioriser

A contrario, les appels à projets (plus que les conventions) déterminent pour beaucoup « un type de public » visé par le Plan. Ces publics « cibles » varient selon l'émetteur de l'appel à projet qui reprend en général ceux pour lesquels le commanditaire a usuellement la compétence (jeunes sortant de l'ASE, familles avec enfants de moins de 3 ans, réfugiés, hébergés à l'hôtel, sortant d'institution, victimes de violence, etc.). A titre d'exemple, pour l'Occitanie, l'appel à projet lancé nomme comme « publics cibles » les jeunes et les réfugiés.

Ou encore dans les Deux-Sèvres, l'Etat et le Département définissent les publics de leur appel à projet commun de manière différenciée :

*« Les ménages bénéficiant prioritairement de cette action **pour le département** sont : des personnes menacées d'expulsion, des jeunes sortants de l'ASE, des jeunes sortants de résidence habitat jeunes, des ménages bénéficiant d'une protection internationale sortant de structure asile du département des Deux-Sèvres dans la limite de 25% des objectifs quantitatifs [...] Les ménages **bénéficiant prioritairement de cette action pour l'Etat** sont : des ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, les ménages hébergés ou logés temporairement, les ménages identifiés dans le cadre du Plan Migrant bénéficiaires d'une protection internationale sortant de structures d'asile [...] **Sont exclus : les ménages dont l'accompagnement est déjà financé par ailleurs** (ASL, AVDL, GLA) et l'accompagnement pour le relogement des BPI ou ne pouvant bénéficier des aides au logement. »*

Pareillement, le double objectif d'accès direct des ménages sans domicile et d'accélération des sorties d'hébergement vers le logement se traduit dans certains territoires par la focalisation de l'action sur les ménages sortant de structures ; parfois un peu à rebours de la logique du Logement d'Abord. Nous constatons aussi qu'au niveau local, la distinction des ménages selon leur degré d'autonomie régit encore les orientations vers le logement selon qu'ils sont mobilisés via un mandat de gestion ou via une location/sous-location.

Ainsi, si la communication nationale et les contractualisations locales sont fidèles à cette acception large des publics promue par le Logement d'Abord, l'inclination des acteurs locaux à la spécification des situations et leur appréciation via la « capacité à habiter » demeurent.

La mise en place de l'accompagnement : libre adhésion ou condition de l'accès au logement

Le sujet de l'accompagnement (et sa prescription) est fréquemment adjoint à celui du public et va même, dans certains cas, jusqu'à le déterminer. L'accès au logement est assujéti au consentement du ménage à l'accompagnement (dans les échanges entre acteurs mais aussi dans certaines conventions IML). Cette condition préalable est non seulement contraire au principe du « Logement d'Abord » mais complexifie également le travail des équipes sociales puisque loin d'être choisie leur intervention est « imposée » au ménage. **La notion de « capacité à habiter » reste ancrée dans les pratiques⁵ alors même que le Logement**

⁵ Dans le protocole de la Haute Savoie, les publics sont choisis en fonction de « l'évaluation de la capacité à respecter les obligations de locataire » ; précisant qu'« une expérience de logement préalable n'est pas

Du « Logement pour tous » au « logement pour qui » ?

d'Abord a prouvé qu'elle ne peut faire l'objet de critères prédictifs permettant de jauger « la réussite » du relogement. De même certains stéréotypes attachés à des communautés ou/et à des modes d'habiter continuent de guider l'appréciation des candidats au logement estimés plus « à risques » que d'autres.

Un imaginaire dépréciatif à déconstruire

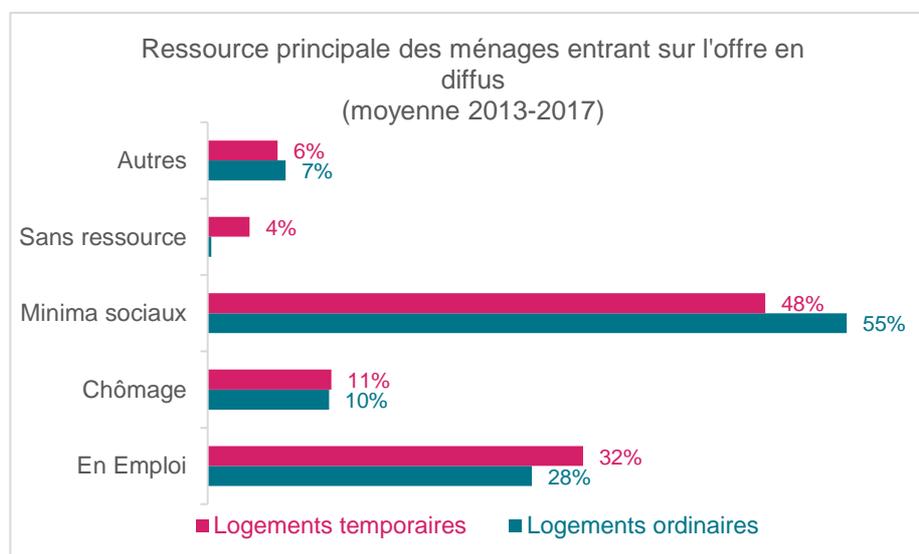
On l'a vu, malgré une approche englobante des situations et des personnes dans les principes et les textes de cadrage, en pratique les anciennes catégorisations perdurent.

La Fapil recueille chaque année auprès de ses adhérents des données rendant compte des trajectoires et des profils des ménages accompagnés et/ou logés sur leur parc. Ces statistiques contreviennent à bon nombre d'idées fausses sur les ménages sans-domicile et/ou prioritaires qui justifieraient les « mises à l'épreuve » avant de pouvoir être locataire.

B. Profils et trajectoires des ménages accueillis au sein du parc des adhérents de la Fapil

Des personnes seules et aux ressources faibles et/ou précaires

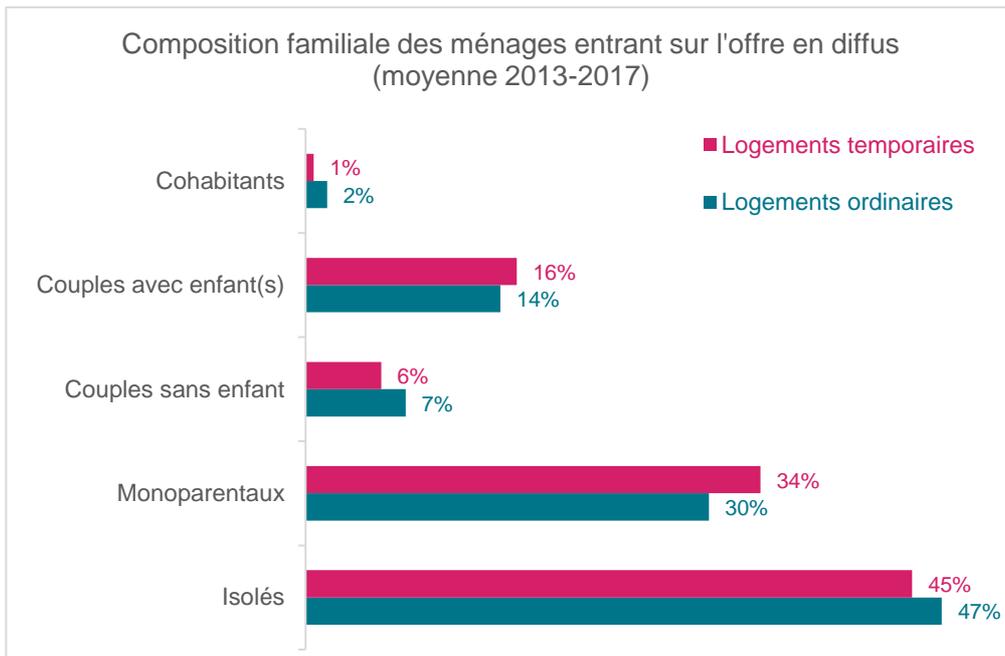
Sur les cinq dernières années sur l'offre de logement en diffus⁶, la part des foyers monoparentaux augmente même si les personnes seules restent majoritaires. Sans surprise, la part des ménages bénéficiaires des minima sociaux est aussi en hausse alors que ceux tirant leur revenu du travail diminue quasi continuellement. En revanche, à l'encontre des représentations collectives, la part des ménages dont les revenus sont tirés du travail est plus importante sur l'offre temporaire que sur l'offre « ordinaire » (où le ménage est locataire en titre).



impérative, dès lors que l'autonomie peut être évaluée autrement. Il stipule par ailleurs que les publics cibles doivent accepter l'accompagnement social proposé dans le cadre de l'IML.

⁶ L'offre en diffus comprend les logements mobilisés auprès de propriétaires privés ou issus de la maîtrise d'ouvrage d'insertion (hors collectif) quelle que soit la modalité de gestion. En sous-location, les logements appartenant aux bailleurs sociaux représentent 20% du parc.

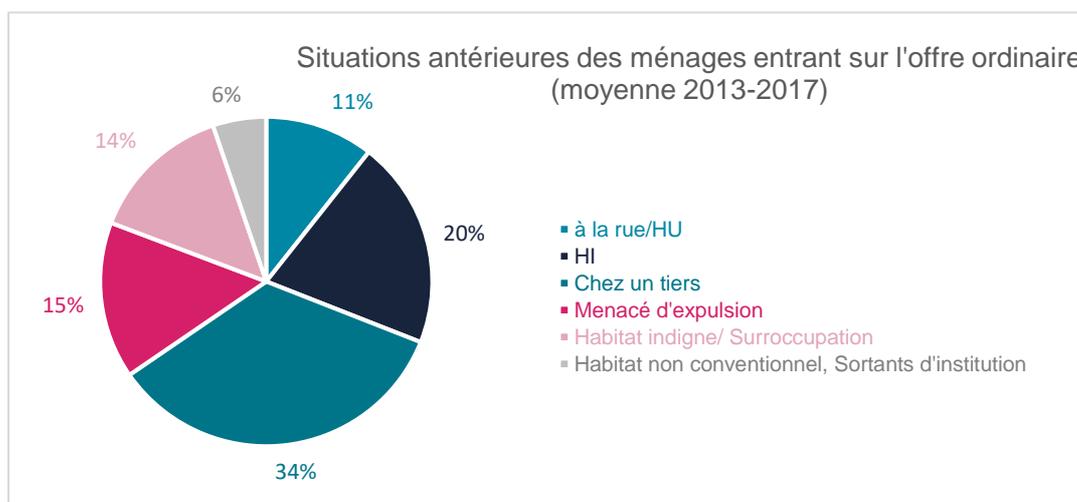
Du « Logement pour tous » au « logement pour qui » ?



Des parcours qui témoignent de l'efficience du Logement d'Abord

Parmi les ménages entrés sur les logements « ordinaires », 70% étaient dépourvus de logement : 16% étaient sans domicile au sens de l'Insee c'est-à-dire à la rue, en hébergement d'urgence ou en abri de fortune ; 20% en structure d'hébergement d'insertion et 34% étaient hébergés chez un tiers. Les associations de la Fapil travaillent également à éviter les ruptures pour les ménages locataires menacés d'expulsion : ils représentent en moyenne 15% des ménages accueillis sur l'offre ordinaire (part en hausse).

Au sein de l'offre d'insertion de la Fapil, un tiers des ménages étaient auparavant hébergés chez des tiers. Or, selon la méthode, le périmètre de décompte et la définition utilisée, les « hébergés chez des tiers » ne sont pas toujours dénombrés alors qu'ils représentent une proportion importante de publics à loger. Nous reviendrons plus après sur ce point et ses enjeux en matière d'observation car l'on sait qu'elle influe sur le déploiement de solutions en nombre suffisant.



Du « Logement pour tous » au « logement pour qui » ?

Concernant les ménages accueillis sur les logements en location/sous-location, les statistiques diffèrent un peu même si les tendances sont similaires.

Lorsque les locataires du réseau quittent leur logement ordinaire (bail 89), c'est dans 76% des cas pour un autre logement (dont 37% dans le parc social, 30% dans le parc privé et 9% sur le parc géré par un organisme du réseau). Seuls 10% des ménages sont réorientés vers une offre de transition (logements temporaires, résidence sociale, hébergement). Pour les 14% restants, 8% ont quitté leur logement sans plus d'information à l'organisme, 3% ont été hospitalisés ou incarcérés et 5% sont décédés.

Améliorer la connaissance des publics sans domicile

A. Plusieurs modes d'observation mis en place dans les territoires AMI

L'observation peut être mise en œuvre via plusieurs moyens : la statistique, l'expression de la demande et l'aller-vers en sont trois partagés dans le cadre du Plan Logement d'Abord. A partir de ces trois façons de procéder, différentes méthodes pour « observer » et « connaître la demande » sont utilisées. Dans les territoires AMI, ce sont parfois des cabinets de conseils locaux qui vont assurer des missions d'observation (le cabinet Place pour Bordeaux Métropole ou le Cabinet Panama Conseil pour Nice Côte d'Azur Métropole). D'autres villes (Lille, Montpellier) choisissent de créer un observatoire. Des études thématiques sur les « invisibles », les « campements » et les squats sont programmées. A titre d'exemple, à Marseille, deux chercheurs de AP-HM ont initié en 2016 le Projet « Assab » qui s'intéresse aux personnes ayant fréquenté au moins une fois dans l'année un centre d'accueil ou de soin. Cette enquête permettant notamment de repérer des ménages non-inscrits dans les circuits d'enregistrement de la demande (SIAO, SNE), doit être renouvelée en 2019. Plus qu'une photographie à un moment donné (cf. les Nuits de la Solidarité), cette démarche privilégie l'analyse des flux.

B. L'intérêt actuel pour les Nuits de la Solidarité

De plus en plus de villes (7 en 2018-2019) mettent en place un recensement en « un jour ou une nuit donnée ». Combinant les trois moyens précités (statistiques, expression de la demande, aller-vers) et s'inspirant de la Nuit de la Solidarité organisée à Paris et des démarches déjà engagées dans d'autres capitales (Athènes, Bruxelles), ces enquêtes « flash » ont été réalisées à Toulouse, Metz, Paris, Grenoble, Montpellier Rennes... Afin de les mener à bien, quatre associations ont proposé en 2018 une formation au dénombrement des personnes dans les villes européennes en insistant sur la nécessité d'une méthode développée localement utilisant les instruments disponibles (plan et topographie de la ville, infrastructures, acteurs concernés).

Malgré leur vocable commun, les données tirées des Nuits de la Solidarité, reposent donc sur des choix méthodologiques distincts. Si certaines se rapportent à la grille

Du « Logement pour tous » au « logement pour qui » ?

Ethos⁷ et permettent une agrégation à l'échelle nationale, d'autres se sont appuyées sur des référentiels différents pour quantifier et qualifier les situations. Le périmètre du décompte varie donc au gré des définitions des publics sans abri retenues par les territoires. Ces démarches bénéficient de différents appuis et ressources. Dans certaines villes, les pouvoirs publics s'associent aux associations dans d'autres, comme à Paris, ils s'adossent aussi à un mouvement citoyen volontaire.

La Nuit de la Solidarité parisienne

En 2018, L'APUR a pu récolter des données sur le sans-abrisme à Paris en s'appuyant sur un large réseau de bénévoles lors de la première édition. Cette démarche a été renouvelée une seconde fois en élargissant le périmètre de décompte. Elle se référait à la grille Ethos mais visait aussi à travers un questionnaire à enrichir la connaissance en matière de parcours des personnes. Cette enquête a permis une prise de conscience sur la féminisation des personnes en situation de rue ainsi que l'estimation du nombre de familles. La connaissance apportée par la Nuit de la Solidarité parisienne a abouti dans une certaine mesure à des orientations en matière d'hébergement (ouverture de places destinées aux femmes notamment).

Les choix méthodologiques et la démarche parisienne ont été repris et adaptés par les autres villes. A titre d'exemple, à Montpellier, la grille a été traduite en albanais afin de permettre le dialogue avec des populations arrivées récemment sur le territoire métropolitain.

C. La nécessaire complémentarité et continuité des démarches d'observation

Malgré la multiplication des initiatives en ce sens et bien qu'elles présentent des avantages, les Nuits de la Solidarité sont peu généralisables. En effet, la mobilisation qu'elles requièrent rend difficile leur tenue à une fréquence régulière.

De la même manière, la démarche des diagnostics à 360°⁸ avait, dans une certaine mesure, permis d'offrir une quantification des besoins sans parvenir à rendre compte de manière plus qualitative du parcours des personnes. Alors qu'ils ont largement mobilisé au niveau local, ces diagnostics qui devaient être produits à intervalles réguliers sont trop souvent restés sans suite. Enfin, est-il nécessaire de rappeler que la dernière enquête nationale sur le logement réalisée par l'Insee, rendant compte de manière détaillée des conditions de logement des ménages, date désormais de 2013 ?

Poser la connaissance des publics dénommés « invisibles », « prioritaires » ou encore « sans domicile » comme un axe prioritaire n'est pas une ambition nouvelle. Ce qui se

⁷ La Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri a développé une typologie de l'exclusion liée au logement appelée ETHOS.

⁸ En 2014, un guide méthodologique pour réaliser les diagnostics avait été mis à disposition des différents acteurs (bailleurs, services de veille sociale, hébergement d'urgence, associations). Leur but était de dépasser les approches sectorielles et de proposer des diagnostics partagés. Ils devaient être actualisés chaque année.

joue aujourd'hui peut être encore plus qu'hier face à la massification des situations d'exclusion et de non recours, c'est notre capacité collective à produire des statistiques cohérentes tout en cultivant et valorisant les savoirs et l'expertise des acteurs du terrain sur les situations ; à savoir en premier lieu les personnes elles-mêmes et les intervenants qui les soutiennent.

D. La participation des usagers aux démarches et aux politiques publiques : un vecteur de connaissance des situations

La participation directe des usagers aux instances de pilotage et de décision en matière de politiques de lutte contre les exclusions, notamment celles ayant trait au logement, est un moyen de production de connaissances encore peu pratiqué. Si la notion de « savoir d'usage »⁹ est communément admise, elle reste à promouvoir comme source légitime d'élaboration des politiques publiques. **Et pour cause, dans la plupart des démarches de connaissance des publics mises en œuvre dans le cadre du Plan Logement d'Abord, les « publics » lorsqu'ils sont associés ne le sont que très tardivement. Pourtant l'appel à manifestation d'intérêt mentionnait explicitement l'association des personnes à l'élaboration de la connaissance et non au seul recensement des besoins.** Quelques territoires ont porté des projets en ce sens :

A Grenoble, dans la réponse à l'appel à manifestation d'intérêt, était mise en avant la participation des personnes accompagnées dans le cadre du conseil consultatif départemental. Le financement d'un ETP entier était prévu afin de prendre en compte leurs paroles. Une convention a dû être signée en septembre avec l'association l'Oiseau Bleu. La réponse envisageait également la rémunération de la participation des usagers aux différentes instances locales

⁹ Dans l'article SINTOMER, Yves. « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? ». Raisons politiques, vol. 31, l'auteur explique que le savoir d'usage est un terme qui a donné de la légitimité à la participation des citoyens dans des domaines auparavant réservés à des experts. Dans une certaine mesure, cette notion est mobilisée pour promouvoir les usagers comme des experts de leur situation, notamment dans une logique de légitimation de la politique au travers la participation directe des citoyens

Conclusion

Le calibrage de la politique publique et ses objectifs reposent pour l'heure sur un flou. La distinction des publics bénéficiaires du Plan et l'approche Logement d'Abord sont discordantes dès lors que la première s'appuie sur des critères de priorisation aux effets excluants.

S'il est plus que nécessaire de se doter de données objectivées en matière de mal logement et de sans-abrisme, il ne faut pas qu'elles conduisent à davantage de « rationalisation » de l'action « par le tri » des plus démunis. Est-il besoin de rappeler que le droit au logement est un droit à valeur constitutionnelle qui vise à garantir à tout individu le droit d'avoir un toit ?

On l'a vu, le changement de paradigme fait bouger les lignes mais bute encore et toujours contre des logiques gestionnaires (qu'il s'agisse de l'action publique ou des contraintes des bailleurs) qui font prévaloir « les risques » avant les personnes.

- **Investir dans la connaissance et mieux doter les acteurs pour produire collectivement, consolider et stabiliser les méthodes d'observation (statistiques, étude de l'expression de la demande, démarche d'aller-vers, etc.) et la connaissance des situations des ménages précaires ;**
- **Marteler le respect du principe de libre adhésion à l'accompagnement pour ne pas en faire une condition d'accès au logement, et notamment ceux mobilisés dans le cadre du Plan ;**
- **Placer les personnes au centre des décisions les concernant tout en s'appuyant sur leurs savoirs d'usage pour développer des réponses pertinentes et les faire évoluer.**

La Fapil et son rôle dans le développement du Logement d'Abord et le suivi du Plan

Le Plan Logement d'Abord lancé en septembre 2017 reconnaît l'intérêt des principes du « Logement d'Abord » défendus depuis plus de 30 ans par la Fapil. La Fapil, qui réunit 114 associations, agit pour l'effectivité du Droit au logement et l'insertion par le logement.

Afin de contribuer au déploiement du Plan, la Fapil suit les actions de l'ensemble de ses adhérents, et assure également une veille sur les évolutions nationales du Plan. Elle produit régulièrement des points d'étape rendant compte de sa mise en œuvre dans les territoires (notamment de mise en œuvre accélérée) et des analyses thématiques portant sur différents axes (Intermédiation locative, production, accompagnement et prévention des expulsions).

En 2019, la Fapil s'attelle à rendre compte des atouts et difficultés rencontrés dans la mise en place de certains volets du plan. Cela a donné lieu à :

1. Une note sur les conditions de mobilisation des logements en IML ;
2. Une note sur la prise en charge des risques locatifs en IML ;
3. Une note en vue de la reconduction du « Louer Abordable ».

La Fapil poursuit ce travail avec deux publications qui concernent les « publics cibles » de l'IML ainsi que les réflexions et actions en cours sur les plateformes d'accompagnement.

En apportant son expertise aux décideurs publics et aux acteurs de terrain, la Fapil entend contribuer à la mise en œuvre effective des principes du « Logement d'Abord » et de l'insertion par le logement.



6, avenue du Professeur André Lémierre
75020 Paris

contact@fapil.fr
www.fapil.fr



fapil

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