

# QUATRE ACTIONS POUR AMPLIFIER LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD

CONTRIBUTION À LA RÉFLEXION SUR LE SERVICE PUBLIC  
DE LA RUE AU LOGEMENT

# CONTRIBUTION À LA RÉFLEXION SUR LE SERVICE PUBLIC DE LA RUE AU LOGEMENT

## FÉDÉRATION SOLIHA

Historiquement au cœur de la lutte contre l'habitat indigne et le mal-logement, le Mouvement SOLIHA s'est pleinement engagé dans la politique du Logement d'abord sur tous ses aspects : places d'hébergement, pensions de famille, intermédiation locative, création de logements très sociaux grâce à la maîtrise d'ouvrage d'insertion, dispositif Un Chez-Soi d'abord, pour lequel SOLIHA a fait partie des tous premiers sites d'expérimentation à Toulouse et à Marseille, résorption des bidonvilles et squats, accompagnement social lié au logement et vers et dans le logement, etc. Le Mouvement SOLIHA regroupe aujourd'hui 140 associations, gérant plus de 27 000 logements, et près de 2 600 places en structures collectives, dont 29 pensions de famille et 37 résidences sociales.

SOLIHA souhaite apporter sa contribution argumentée à la mission de réflexion confiée au Délégué interministériel à l'habitat et au logement concernant le service public de la rue au logement. C'est pourquoi le Mouvement SOLIHA, Solidaires pour l'Habitat, présent sur tous les territoires de la République, et actif dans tous les domaines du Plan quinquennal pour le Logement d'abord, soumet ses propositions, issues des pratiques observées par ses membres.

*Contributeurs : Marie-Françoise LAVIEVILLE, Noémie LEPOITTEVIN, Christian NICOL, Michel PELENC, Axelle POURRIAS, Kamel SENNI.*

*L'équipe de communication de la Fédération SOLIHA : Caroline COCKBURN, Naziha NHARI.*

# SOMMAIRE

## **I. AMPLIFIER ENCORE LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD**

**I.1 DÉFINIR LA DOCTRINE, AUGMENTER SA LISIBILITÉ ET SA VISIBILITÉ : LE LOGEMENT D'ABORD, POURQUOI ?**

**I.2 CHANGER D'ÉCHELLE : LE LOGEMENT D'ABORD, POUR QUI ?**

**I.3 AMÉLIORER LE REPÉRAGE : L'ÉVALUATION SOCIALE DES SITUATIONS, SOCLE DE L'ORIENTATION**

**I.4 AMÉLIORER L'OBSERVATION SOCIALE ET SA DIFFUSION : OBSERVER POUR AGIR**

## **II. ORGANISER ET PILOTER LE LOGEMENT D'ABORD**

**II.1 UTILISER TOUTE L'OFFRE DISPONIBLE : L'ORIENTATION VERS TOUS TYPES DE DISPOSITIFS**

**II.2 POSITIONNER CHAQUE ACTEUR : QUEL RÔLE POUR LES DDCS ?**

**II.3 QUELLE GOUVERNANCE DU LOGEMENT D'ABORD DANS LES TERRITOIRES ?**

## **III. CONFORTER LES DISPOSITIFS**

**III.1 LE PARC PUBLIC**

**III.2 L'INTERMÉDIATION LOCATIVE**

**III.3 LES PENSIONS DE FAMILLE**

**III.4 L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL**

**III.5 LA MAÎTRISE D'OUVRAGE D'INSERTION**

## **IV. ARTICULER TOUS LES LEVIERS SUR TOUS LES TERRITOIRES**

**IV.1 UNE MOBILISATION DU PARC LOCATIF PRIVÉ À DES FINS SOCIALES À AMPLIFIER EN ARTICULANT TOUS LES LEVIERS**

**IV.2 LE LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER, ANGLE MORT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD**

## **SYNTHÈSE**

# I. AMPLIFIER ENCORE LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD

## I.1 DÉFINIR LA DOCTRINE, AUGMENTER SA LISIBILITÉ ET SA VISIBILITÉ : LE LOGEMENT D'ABORD, POURQUOI ?

Dix ans après le lancement de la stratégie nationale et douze ans après la conférence de consensus « Sortir de la Rue », les fondamentaux du Logement d'abord restent d'actualité :

- ⊕ Permettre à chacun d'être mis à l'abri ;
- ⊕ Apporter une solution individualisée la plus pérenne possible ;
- ⊕ Apporter le plus vite possible une solution de logement, définie comme donnant le plus de droits identiques à celui d'un locataire, et éviter un recours trop systématique à l'hébergement tout en conservant à celui-ci son rôle de réponse à l'urgence.

Le SIAO (Service Intégré d'Accueil et d'Orientation) a un rôle central et local dans la mise en œuvre du Logement d'abord, avec deux aspects :

- ⊕ Organiser l'accueil des personnes sans domicile, et
- ⊕ Permettre leur accès le plus direct possible à des formes de logement les plus proches du droit commun.

La communication sur le Logement d'abord porte sur des bonnes pratiques, des exemples d'actions vertueuses mais rarement sur un aspect théorique et doctrinal.

**Le Logement d'abord, c'est donc supprimer au maximum et dans la mesure du possible, les marches du « parcours en escalier » de l'accès au logement et en même temps, c'est favoriser les solutions les plus satisfaisantes du point de vue de la stabilisation du ménage.**

L'affirmer explicitement permet de se référer à un cadre de réflexion théorique, actuellement trop peu rappelé à notre sens.

### PROPOSITIONS SOLIHA

#### ⊕ **#1 L'offre disponible doit être définie et son rôle intégré d'un point de vue doctrinal.**

L'intermédiation locative ou les résidences sociales sont encore considérées par certains comme des marches supplémentaires avant l'accès au logement pérenne. Or, la capacité de ces dispositifs à lutter directement contre le sans-abrisme ou à éviter le passage à la rue est indéniable. Ils permettent un accès plus rapide à un logement autonome et pérenne.

L'intermédiation locative en mandat de gestion est le dispositif qui se rapproche le plus d'une situation de locataire de droit commun et doit être par conséquent favorisé notamment dans les zones où le marché locatif n'est pas particulièrement tendu. L'intermédiation locative en location/sous-location trouve, quant à elle, toute sa place dans les zones plus tendues. Ce dispositif permet aux familles issues de structures d'hébergements de « sauter » plusieurs marches de « l'escalier de l'hébergement ». Ainsi, SOLIBAIL en Ile-de-France permet tous les ans à des milliers de personnes de sortir de l'hébergement d'urgence en hôtel, alors que certains ménages peuvent y être depuis plusieurs années.

#### ⊕ **#2 Il n'existe qu'un seul public : celui de la rue, y compris migrants extra et intra-européens.**

La séparation des publics induit une logique de filière, et c'est précisément contre celle-ci que les SIAO ont été créés, au vu de l'inéquité mais aussi de l'inefficacité de ce type de logique.

Que les publics et les problématiques soient différents et amènent à des solutions différentes n'est pas contradictoire : la différenciation des solutions doit venir des caractéristiques du public et de ses besoins et non d'un mode de financement, ou d'un financeur.

## I.2 CHANGER D'ÉCHELLE : LE LOGEMENT D'ABORD, POUR QUI ?

Les publics visés sont très souvent définis par euphémisme. Alors que la cible est bien les personnes sans-abri et sans domicile, les termes « publics SIAO », ou « à la rue », qui n'ont pas de définition appréhendable, sont souvent utilisés dans les mots d'ordre, or il faut une définition pratique des publics.

La grille ETHOS de la FEANTSA (2007)<sup>1</sup> sert de référence sur la qualification des publics : personnes sans-abri, en campement de fortune, personnes en structure d'hébergement, sortantes d'institutions (ASE, Aide Sociale à l'Enfance, détention, sortantes de maternité ou d'hôpitaux) sont au cœur du Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme. Les personnes victimes de violences (intrafamiliales ou conjugales), les personnes dont le logement est touché par

<sup>1</sup> [https://www.feantsa.org/download/fr\\_\\_\\_2525022567407186066.pdf](https://www.feantsa.org/download/fr___2525022567407186066.pdf)

# I. AMPLIFIER ENCORE LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD

un arrêté de péril ou d'insalubrité, s'y adjoignent naturellement.

## PROPOSITIONS SOLIHA

⇒ **#3 La grille ETHOS doit servir de repère de priorisation des situations.**

⇒ **#4 Le Logement d'abord doit changer d'échelle dans trois dimensions :**

- La **dimension quantitative** en élargissant le public ciblé et en le définissant. Les personnes hébergées par des tiers devraient être incluses dans les priorités, dans une optique de prévention du sans-abrisme et du mal-logement, et dans le cadre du changement d'échelle quantitative de la stratégie Logement d'abord.

- La **dimension du type de structure affectée**, en intégrant à la fois le logement temporaire, mais aussi les ruptures de logements pérennes, dont l'expulsion. Les personnes déjà logées en logement temporaire devraient être incluses dans les publics visés, soit vers le logement pérenne, soit en réorientation en cas de difficultés lourdes dans le logement actuel. La question des expulsions locatives doit impérativement être reliée au Logement d'abord afin de former un tout cohérent, alliant à la fois traitement des situations de sans-abrisme et prévention de celui-ci.

-La **dimension temporelle**, en travaillant à un rythme qui n'est plus celui de l'alternance période hivernale-sortie des dispositifs hivernaux.

## I.3 AMÉLIORER LE REPÉRAGE : L'ÉVALUATION SOCIALE DES SITUATIONS, SOCLE DE L'ORIENTATION

L'évaluation sociale individuelle des situations devrait être un prérequis à toute orientation au-delà de la mise à l'abri. Cette mise à l'abri et l'accueil en urgence doivent permettre l'évaluation sociale des situations pour toute personne, sauf celles qui ne le souhaitent pas.

## PROPOSITIONS SOLIHA

⇒ **#5 Des équipes sociales doivent pouvoir intervenir au sein de toute structure d'urgence.**

Le recours aux services existants, internes ou externes aux structures de mise à l'abri et d'urgence doit être systématique. Le recours à un service interne du SIAO, incluant des travailleurs sociaux, devrait intervenir en subsidiarité si et seulement si aucun service ne peut réaliser les évaluations sociales. Même dans ce cas, la recherche d'opérateurs ou de services pouvant réaliser ces évaluations sociales est primordiale : plus le SIAO prend de place dans l'accompagnement direct des personnes, et moins il a de légitimité à fédérer et susciter l'adhésion des acteurs. A contrario, plus il prend de place dans le soutien à l'accompagnement et plus il assoit cette légitimité.

⇒ **#6 La qualité d'habitat des structures d'urgence est une composante essentielle permettant l'accompagnement** et donc l'évaluation sociale des situations, préalable indispensable à une orientation dans les meilleures conditions.

L'accès 24h/24 des structures de mise à l'abri, y compris hivernales, est le premier élément de la qualité de l'habitat. L'occupation des lieux en chambre devrait être la règle et le dortoir ou la chambrée l'exception. Notamment, il ne devrait plus être toléré de tels dortoirs ou chambrées accueillant des enfants. Enfin, le système des portes tournantes, avec des appels au 115 chaque jour pour une place, devraient être l'exception, car il n'a aucune motivation efficiente : cela contrarie la capacité des personnes et des travailleurs sociaux à faire avancer les projets d'insertion.

⇒ **#7 Ces évaluations devraient être transmises au SIAO pour orientation, incluant des préconisations en terme de besoin d'accompagnement et de mode d'habiter (collectif / diffus).**

Les préconisations des évaluations doivent être centrées sur les besoins en termes d'habitat et d'accompagnement, et non pas sur la définition de dispositifs précis. Une telle préconisation de dispositifs dans une évaluation sociale implique que les évaluateurs soient au courant des subtilités des dispositifs et de la variété des structures au sein de ces dispositifs, variété impossible à appréhender finement par tous les travailleurs sociaux.

Cela permet par ailleurs aussi d'évacuer les récurrentes critiques sur la qualité des évaluations sociales. Elle évite la poursuite chimérique de la formation « idéale » des travailleurs sociaux, qui étant impossible, n'aboutit qu'à la mise en place

## I. AMPLIFIER ENCORE LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD

d'équipes spécialisées supplémentaires. Ces équipes viennent alors se substituer au travailleur social dont c'est la mission : évaluer les besoins des personnes et les formuler.

### ⇒ #8 Enfin, les personnes ne devraient pas entrer dans une logique de filière par dispositif.

Replacer la personne au centre des dispositifs implique de réfléchir l'évaluation sociale selon une logique de besoins : accompagnement global ou spécifique, lutte contre l'isolement, besoins matériels dus au manque de ressources, de protection ou d'anonymat ; personnes victimes de violences, spécificités de genre, etc.

Les populations aux problématiques spécifiques doivent pouvoir être accueillies dans tout dispositif adapté à leurs besoins individuels. Les femmes victimes de violence ont certes souvent besoin d'une mise à l'abri immédiate, mais de solutions de logement peuvent leur être proposées avec profit suite à une évaluation individualisée de leurs besoins. Les personnes sortantes de détention ou sous main de justice, les personnes touchées par l'addiction ou sortantes de prostitution, ou touchées par la traite d'être humain peuvent en fonction de leur situation tirer plein bénéfice d'un logement, temporaire ou non, avec l'accompagnement qui convient à leurs besoins individualisés.

C'est le fondement du Logement d'abord qui se joue sur ces situations.

### I.4 AMÉLIORER L'OBSERVATION SOCIALE ET SA DIFFUSION : OBSERVER POUR AGIR

Les données du 115 ne sont pas toujours exploitables dans une logique d'observation, ayant souvent trait à l'activité des équipes, tel que le nombre d'appels décrochés, mesure déconnectée du nombre de personnes sans-abri.

En effet, le nombre d'appels journalier au 115 est une mesure de l'activité des services, non de la réalité des personnes sans-abri ou en demande d'hébergement ou de logement. Ce nombre d'appels est bien évidemment corrélé au nombre des personnes sans-abri ; mais le facteur de corrélation inclut d'autres éléments, telle que la température extérieure, ou la qualité d'habitat des structures d'urgence. Une observation fondée uniquement sur la demande n'est pas suffisante. Si elle permet une analyse programmatique et prescriptive, elle subit les biais de ce type d'observation : l'offre crée la demande, et les territoires avec le plus d'offres sont toujours les territoires avec le plus de demandes. L'analyse devrait inclure l'offre territoriale et le seuil d'accès des structures.

#### PROPOSITIONS SOLIHA

### ⇒ #9 Le SIAO devrait publier un rapport d'observation, compilant les données de l'offre et de la demande en hébergement et en logement.

L'analyse des mécanismes permettrait de disposer de données comparables entre territoires et une existence physique au-delà des données d'activités. L'observation sociale du SIAO doit inclure l'observation de l'offre existante et proposée, ainsi que la description des mécanismes qui conduisent aux échecs de propositions.

Cette observation sociale ne peut se limiter à être descriptive ou programmatique : elle doit permettre une analyse des écueils territoriaux et systémiques à l'accès au logement des plus démunies.

### ⇒ #10 Les SIAO devraient systématiquement publier un rapport d'activité annuel pour évaluer leur capacité à soutenir l'orientation des personnes sans domicile.

### ⇒ #11 Les DDCS devraient disposer des chiffres d'activité compilés des structures qu'elles financent.

En particulier, le nombre de sorties annuelles des structures devrait pouvoir être comparé aux chiffres du SIAO, afin de s'assurer que les places de centres d'hébergement soient utilisées pleinement par le SIAO, sauf conventions contraires et situations de détresse prévues par le Code de l'action sociale et des familles.

## II. ORGANISER ET PILOTER LE LOGEMENT D'ABORD

### II.1 UTILISER TOUTE L'OFFRE DISPONIBLE : L'ORIENTATION VERS TOUS TYPES DE DISPOSITIFS

Les SIAO sont encore très souvent dédiés à l'urgence et à la mise à l'abri et donc aux places d'hébergement (CHRS, pensions de familles, hébergement d'urgence, etc.). Les SIAO manquent de personnel pour œuvrer avec les dispositifs de logements de transition ou logements temporaires. Les personnels dédiés à l'écoute 115 sont renforcés chaque hiver, alors que certains SIAO indiquent ne pouvoir suivre les places en logements temporaires (résidences sociales ou de Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT)) faute de personnel et ne les régulent donc pas.

La reconquête du contingent préfectoral en résidence sociale constitue depuis 2009-2010 une priorité des services préfectoraux. Or, dans certains territoires, la régulation du contingent préfectoral en résidence sociale par le SIAO n'est pas effective, cinq ans après la loi ALUR (Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) qui la met en œuvre.

De même, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Logement d'abord, ce sont bien les SIAO qui doivent orienter le ménage vers l'organisme d'intermédiation locative, quand un logement correspond à ses besoins. Alors qu'à titre d'exemple, dans la pratique, l'intermédiation locative en mandat de gestion n'est que très peu gérée par le SIAO et donc très peu intégrée au SI-SIAO (Système d'Information des SIAO). Il y a encore un réel manque de connaissance autour de l'intermédiation locative – mandat de gestion par les SIAO, par les travailleurs sociaux de secteur, les collectivités, etc.

Pourtant, le parallèle des coûts avec les dispositifs d'urgence est frappant. Le coût d'un accompagnement social annuel pour une famille de 4 personnes en intermédiation locative - mandat de gestion est 2 100 euros : cela revient à un mois en nuitées hôtelières, sans aucun accompagnement social. L'accompagnement en structure d'urgence coûte cher et n'est utile socialement que s'il concerne des personnes qui en ont besoin. Pour les autres, l'accompagnement centré sur l'habitat est plus efficient budgétairement. Par ailleurs, le logement de transition permet un habitat bien souvent de meilleure qualité que les dispositifs d'urgence.

#### PROPOSITIONS SOLIHA

➔ **#12 Les SIAO doivent pouvoir bénéficier du plus large spectre des dispositifs :** allant des structures de mise à l'abri au soutien à l'accès au parc pérenne.

Les dispositifs de logement temporaire devraient être inclus dans ce spectre : résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, dispositifs d'intermédiation locative - en location/sous location et mandats de gestion - financés par l'Etat, pensions de familles-résidence accueil, résidences hôtelières à vocation sociale et dispositifs d'Aide au logement temporaire (ALT). Les appréhensions éventuelles entre opérateurs et SIAO devraient être levées par des discussions communes.

➔ **#13 Le soutien des SIAO en termes de personnels affectés à la régulation des offres est indispensable.**

Des personnes dédiées dans les SIAO, en lien étroit avec les opérateurs, doivent identifier les situations pouvant relever des logements de transition. Elles doivent prévoir l'accompagnement social qui permet de soutenir leur entrée et leur maintien en logement.

➔ **#14 Les SIAO doivent avoir à disposition l'ensemble du parc vacant des associations, s'il est financé par le programme 177.**

Les DDCS (Direction départementale de la cohésion sociale)<sup>2</sup> devraient être en capacité d'identifier au plus vite les logements relevant des différents contingents quelque que soit le type de logement. Les logements temporaires relevant du contingent préfectoral doivent être transmis au fur et à mesure de leur libération. En ce qui concerne les logements ne relevant pas de ce contingent, notamment les logements sous mandat de gestion, les SIAO doivent obtenir leurs réservations via des accords locaux.

Deux modalités d'action se dégagent dans le cadre de l'IML financés par l'Etat :

- Des commissions d'attribution au sein des SIAO qui orientent les ménages vers les places d'intermédiation locative des organismes aussi bien en mandat de gestion qu'en location/sous-location ;
- Des ménages qui se rendent directement auprès des organismes d'intermédiation locative, réorientés dans le cadre de la démarche d'attribution du SIAO

La comptabilisation préalable du parc existant, si elle est indispensable, ne doit pas être un frein à l'action immédiate. De-même, l'utilisation du SI-SIAO, si elle est absolument nécessaire, ne peut être le frein à l'action, au vu de l'urgence de la situation.

<sup>2</sup> Ou DDCSPP (Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population)

## II. ORGANISER ET PILOTER LE LOGEMENT D'ABORD

⇒ **#15 Enfin, une réflexion sur la régulation de dispositifs médico-sociaux par le SIAO est à ouvrir** : appartements thérapeutiques (AT), appartements de coordination thérapeutique (ACT), Un-Chez Soi d'abord. Selon l'enquête SAMENTA de 2010, la prévalence de la schizophrénie est 8,4% parmi les sans-abri (1% à 2 % dans la population globale) : il serait cohérent d'impliquer les SIAO dans cette régulation<sup>3</sup>.

### II.2 POSITIONNER CHAQUE ACTEUR : QUEL RÔLE POUR LES DDCS ?

Les DDCS sont très impliquées dans l'hébergement et souvent moins dans l'accès au logement. Au sein des SIAO et des DDCS, tout donne l'impression que c'est « l'urgence d'abord ».

Les DDCS sont souvent présentes dans la partie opérationnelle de l'activité des SIAO sans plus-value (participation à des commissions sociales) et moins dans le pilotage (absence de comité de pilotage des SIAO).

Comme c'est souvent le service de l'hébergement de la DDCS qui pilote le SIAO, les SIAO sont décalés vers la gestion du secteur de l'urgence, dans le meilleur des cas vers la gestion des places des CHRS. Le SIAO devient alors une sorte de sous-service des DDCS, ce qui nuit à la logique de transversalité nécessaire à l'application de la stratégie Logement d'abord.

#### PROPOSITIONS SOLIHA

⇒ **#16 Les DDCS doivent être positionnées plus visiblement comme pilote de l'accès au logement des populations les plus fragiles.**

Un comité de pilotage associant la DDCS (tant les services logement et hébergement), le Conseil départemental, le SIAO et les associations représentatives locales est indispensable pour une réelle mise en œuvre de la politique Logement d'abord. Il devrait pouvoir se tenir au moins deux fois par an.

La participation des DDCS aux commissions évoquant des situations individuelles devrait être repensée : en l'absence de travailleurs sociaux dans la DDCS, elle doit être exceptionnelle.

### II.3 QUELLE GOUVERNANCE DU LOGEMENT D'ABORD DANS LES TERRITOIRES ?

La fluidité entre les structures ainsi que le relogement direct du public sans domicile vers le logement pérenne sont au cœur du Logement d'abord.

En termes de ressources allouées aux SIAO, le logement vient après la mise à l'abri et les dispositifs d'urgence. Il s'agit d'un mauvais message adressé aux opérateurs. Le changement d'échelle évoqué (Proposition #4) implique que les ressources adéquates puissent être affectées à la gestion des orientations vers le logement temporaire et le logement pérenne.

#### PROPOSITIONS SOLIHA

⇒ **#17 L'accès au parc pérenne devrait être renforcé par des objectifs territorialisés d'accès au logement des structures**, systématiquement inscrits dans les Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), mais aussi dans les engagements issus de la loi Egalité et citoyenneté.

Le SIAO est un pivot essentiel : le repérage des situations pouvant accéder au plus tôt vers le logement pérenne est indispensable. Les liens avec les bailleurs sociaux et les réservataires de logement (État, Action Logement et collectivités locales) devraient être assurés par le SIAO, avec les ressources adéquates en personnel.

⇒ **#18 Un correspondant Logement d'abord dans chaque département.**

S'il est correctement positionné, ce correspondant devrait améliorer la compréhension de la philosophie Logement d'abord et la transversalité des dispositifs. Actuellement, les interprétations locales sont multiples et dépassent la nécessaire adaptation aux territoires. Un tel correspondant, en incarnant le Logement d'abord sur chaque département, donnerait de la cohérence et du sens à l'action publique, tant sur les territoires que dans la durée. Cela permettrait de décloisonner les secteurs hébergement et logement des administrations et des collectivités.

Pour rappel, il s'agit peu ou prou de la proposition 1.2 du rapport Pinte de 2017. En 2020, ce correspondant, à la bonne position dans les services déconcentrés, serait un soutien fort aux services de l'État et aux acteurs associatifs.

<sup>3</sup> <https://www.hal.inserm.fr/file/index/docid/471925/filename/Samenta.pdf>



## II. ORGANISER ET PILOTER LE LOGEMENT D'ABORD

Ainsi, trois ingrédients du management de l'action publique sont à réunir :

- Le **pilotage** par les DDCS, donnant une orientation stratégique complète et transversale ;
- Le **positionnement** des SIAO, en soutien aux opérateurs afin d'accueillir et de faire sortir dans les meilleures conditions les publics hébergés ;
- La **posture** de chacun, tournée vers une action intégratrice des différentes facettes de l'habitat, transversales et rappelé par un échelon local concerné et averti.

## III. CONFORTER LES DISPOSITIFS

L'orientation vers le logement est affaire d'évaluation des situations et des possibilités d'accompagnement offertes par les dispositifs. La connaissance partagée des limites et possibilités de chaque dispositif (résidence sociale, Foyer jeunes travailleurs, Intermédiation locative, pension de famille) devrait être soutenue au mieux, et diffusée auprès des travailleurs sociaux.

### III.1 LE PARC PUBLIC

Le parc public contient le plus grand gisement de logements pour accueillir les personnes sans-domicile de manière durable. Il constitue naturellement une sortie pérenne pour les personnes hébergées en structure d'hébergement ou de logement temporaire.

De nombreuses dispositions législatives soutiennent la mobilisation et le développement de ce parc.

➔ La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU), et en particulier son article 55, fixe un quota de 25 % de logements sociaux (seuil augmenté par la loi dite Duflot I), dans toutes les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile-de-France) des agglomérations de plus de 50 000 habitants.

➔ La Loi DALO (Droit au logement opposable) a été objet d'une intense mobilisation par les préfetures en 2008-2009. Cette d'Action Logement a permis d'étendre le parc disponible surtout en Ile-de-France. Dix ans plus tard, la sélection des priorités est drastique en commission de médiation : « l'ardente obligation » des débuts a fait place à la difficulté de faire reconnaître le caractère prioritaire des situations. Les commissions ont tendance à être plus exigeants sur la sélection des situations Prioritaires et urgentes (PU), semblant tenir compte des capacités d'accueil du parc existant sur leurs départements alors que leur rôle consiste à reconnaître « PU » toutes les personnes qui remplissent les critères fixés par la loi.

➔ La loi Égalité-Citoyenneté crée notamment des conférences intercommunales du logement (CIL) et fixe des quotas d'attributions aux personnes ayant les plus faibles ressources<sup>4</sup>. Ces quotas ont été confortés par la loi Elan. Ces dispositions remplacent l'accord collectif départemental, qui est un moyen de soutenir l'accès au parc public des personnes en difficulté et sortant de structures d'hébergement. Ces engagements quantifiés mettent du temps à être signés, alors que les dispositions qui les régissent sont d'application immédiate.

Les SIAO sont souvent peu impliqués dans la mobilisation du parc public. Quand ils le sont, leur mobilisation dans l'utilisation du Système priorité logement (SYPLO) ou leur présence en CIL appuie globalement et individuellement la lutte contre le sans-abrisme.

Les limites à la mobilisation de ce parc proviennent de l'accompagnement social jugé parfois insuffisant, des réticences des élus locaux et d'une faiblesse de la mobilisation de logements les moins chers à destination des plus démunis.

Les diminutions récentes de l'APL qui désolvabilisent les ménages les plus pauvres, et la mise en place de la RLS (Réduction de loyer de solidarité en 2018) qui pénalise les organismes qui logent beaucoup de bénéficiaires de l'APL, ne sont pas de nature à encourager les bailleurs sociaux à accueillir les populations défavorisées, bénéficiaires de l'APL.

<sup>4</sup> 25% des attributions doivent être effectués au bénéfice des ménages du premier quartile de ressources.

### III. CONFORTER LES DISPOSITIFS

#### PROPOSITIONS SOLIHA

##### ④ **#19 Faire appliquer les lois SRU, DALO, et Egalité-Citoyenneté.**

La loi SRU est un vecteur indispensable de mixité sociale et de soutien à la construction de ce parc social. Les mesures coercitives prévues par les textes peuvent être accompagnées d'une communication vertueuse, axée sur les effets économiques contra cycliques sur le marché de l'immobilier, ce qui pourrait être plus convaincant pour les communes pas encore sensibles par l'argument de la solidarité nationale.

##### ④ **#20 Les situations reconnues prioritaires et urgent-DALO (PU-DALO) devraient être communiquées systématiquement aux SIAO.**

Les SIAO bénéficieraient ainsi de ressources en personnels supplémentaires afin de traiter ces situations au niveau de la coordination de la mobilisation des moyens d'accompagnement (AVDL<sup>5</sup> et ASLL<sup>6</sup>, mais aussi SAMSAH<sup>7</sup> ou SAVS<sup>8</sup>, ou Masp<sup>9</sup>).

Cette coordination ne devrait pas devenir une prescription de mesures d'accompagnement : la prescription ne peut être réalisée que par l'évaluateur des besoins des personnes. Ce rôle ne doit pas être confié aux équipes du SIAO mais au travailleur social en lien avec la personne. Cette coordination doit s'effectuer en lien étroit avec les services logement des DDSC et les services du Département, afin de soutenir l'accès au parc public

Au vu du volume de situations, cette proposition relève du changement d'échelle évoqué supra. L'accompagnement social est un vecteur essentiel du soutien à l'accès au parc social. Sa mobilisation par le SIAO, incluant des mesures d'accompagnement global type « CHRS hors les murs », peut à terme renforcer également la coordination des actions de prévention des expulsions. Un concept de filet de sécurité de l'hébergement, ou du logement transitoire pour les personnes en cours d'expulsion, évitant le retour à la rue pourrait être pensé.

La disparition de l'accord collectif départemental, dispositif qui fonctionnait globalement, serait à regretter que si les dispositions qui le remplacent ne prennent pas effet immédiatement.

##### ④ **#21 Les Conférences intercommunales du logement (CIL) doivent être confortées** et les engagements pour l'attribution des logements aux personnes du quartile inférieur et aux personnes reconnues prioritaires doivent être suivis et appuyés encore plus fortement.

Les logements les moins chers, en incluant les charges, doivent être identifiés dès leur libération et réservés à ces personnes, quelque que soit le réservataire.

De plus, les sortants de structures d'hébergement ou de logements temporaires, incluant l'intermédiation locative en sous-location et les résidences sociales, doivent faire l'objet d'une réflexion spécifique au sein de chaque Conférence intercommunale du logement : tous ne sont pas reconnus PU-DALO, ou leurs ressources en-deçà du quartile inférieur. Cette réflexion doit avoir pour but d'éviter l'opposition des publics en difficulté les uns avec les autres.

En parallèle de la prise en compte de la demande, l'offre sociale, incluant les logements temporaires financés par les crédits HLM, doit être prise en compte par la Conférence intercommunale du logement.

L'implication du SIAO dans l'accès au parc public, tant au niveau de la coordination des moyens d'accompagnement qu'au niveau du rôle de porte-parole au sein des Conférences intercommunales du logement, nécessite des moyens dédiés et une répartition fine, claire et explicite des rôles au niveau national entre DDSC et SIAO.

##### ④ **#22 L'identification des logements du contingent préfectoral, dans tous les secteurs du logement social, doit être poursuivie et respectée.**

##### ④ **#23 Les coupes opérées sur les Aides personnelles au logement et la mise en place de la Réduction de loyer de solidarité (RLS) doivent être annulées.**

## III.2 L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

Les organismes agréés en intermédiation locative – mandat de gestion, les « Agences immobilières sociales » reposent sur un modèle économique fragile. Leurs recettes sont par nature limitées en raison de leur public très social induisant de fait des commissions de mise en location et des honoraires faibles. Les fonds publics destinés au financement de la gestion locative adaptée sont très fluctuant et les dépenses générées sont, quant à elles, très importantes du fait des publics logés et de la dispersion des logements.

<sup>5</sup> Accompagnement vers et dans le logement <sup>6</sup> Accompagnement social lié au logement notamment <sup>7</sup> Service d'accompagnement médico social pour adultes handicapés <sup>8</sup> Service d'accompagnement à la vie sociale <sup>9</sup> Mesures d'accompagnement social personnalisées

### III. CONFORTER LES DISPOSITIFS

Dès lors, d'un point de vue financier, il est très difficile pour un organisme agréé de dégager des résultats positifs et donc de se constituer un haut de bilan satisfaisant. Or, ce haut de bilan est un élément fondamental pour franchir les effets de seuils caractéristiques du modèle économique volumique d'un opérateur et pour développer l'activité d'intermédiation locative.

Du point de vue des financements de l'État dans le cadre du Plan quinquennal, la diffusion de la circulaire du 4 juin 2018 pour la mise en œuvre de l'intermédiation locative a créé un réel cadre de travail et de développement de ces dispositifs d'IML. Les financements accordés par l'État pour le programme budgétaire 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » doivent, selon les textes, couvrir trois types de dépenses : la captation de logement, la gestion locative et l'accompagnement social.

Il reste aujourd'hui encore beaucoup de confusion quant à ces trois missions et au plafond de financement indiqué à 2 200 euros la place alors que les opérateurs sur le terrain fonctionnent au logement. Cela crée des difficultés à articuler financement au logement et décompte à la place.

Si, en moyenne, les financements observés se situent autour de ceux indiqués dans la circulaire, les conventions font apparaître, d'une part, des écarts très importants en fonction des départements, ce qui ne paraît pas ou peu légitime. D'autre part, certaines conventions sont encore sous-financées.

Il y a encore peu de distinction entre les financements du mandat de gestion et ceux de la location / sous-location. De la même manière, les financements ne sont que très peu affinés selon les trois prestations et font encore l'objet principalement, d'une enveloppe financière globale qui tire les financements vers le bas.

L'accompagnement social, notamment en mandat de gestion, n'est que très rarement pris en compte dans les financements alors qu'il représente la dimension principale de la politique Logement d'abord, à savoir favoriser le plus rapidement possible l'accès au logement autonome, avec un accompagnement modulable et adaptée à chaque situation.

#### PROPOSITIONS SOLIHA

➔ **#24 Les fonds de roulement des Agences immobilières sociales doivent être augmentés avec des prêts à « haut de bilan »** comme ceux proposés par la Caisse des dépôts et consignation pour les organismes d'Hlm sur une durée de vingt ans sans intérêt amortissable in fine.

➔ **#25 Les trois prestations : accompagnement social, captation et gestion locative, qui font appel à des fonctionnements différents et qui engendrent des frais différents,** doivent être financées de façon différenciée. Par ailleurs, dans beaucoup de territoires, les opérateurs sont différents selon qu'il s'agisse de la captation, de la gestion ou de l'accompagnement.

➔ **#26 Au-delà des financements, les dispositions liées à l'intermédiation locative doivent être pérennisées et promues :**

- Le dispositif Louer Abordable devrait être maintenu, et surtout pérennisé, afin que chaque fin d'année, les Agences immobilières sociales soient assurées de pouvoir poursuivre leur activité.
- Les conditions de la garantie Visale devraient être assouplies pour permettre sa continuité lors du glissement de bail vers le mandat de gestion, appelé de ses vœux par le Gouvernement dans le cadre du Plan quinquennal.
- Les conventions de financement devraient être systématiquement pluriannuelles pour donner aux opérateurs la visibilité nécessaire à une réelle montée en charge des dispositifs d'IML. L'incertitude posée par le renouvellement des conventions engendre des questions chez les propriétaires, préjudiciables à la captation et au développement de cette offre.

### III.3 LES PENSIONS DE FAMILLE

Les pensions de famille sont un élément primordial du plan quinquennal Logement d'abord. Ce produit est unanimement reconnu comme une solution digne, bienveillante et adaptée à la stabilisation par le logement des personnes sans-abri et en errance longue.

Une difficulté tient à la trésorerie nécessaire au fonctionnement lors l'ouverture des pensions. Actuellement, avec le décalé de versement de la subvention de fonctionnement et le paiement pour le nombre de places/mois effectives, l'association gestionnaire supporte un besoin en fonds de roulement parfois insurmontable.

### III. CONFORTER LES DISPOSITIFS

#### PROPOSITIONS SOLIHA

⇒ **#27 La subvention de fonctionnement des pensions de famille devrait être versée en année pleine dès l'année N+1, quel que soit le nombre de mois d'activité.**

Ainsi, dès l'année N+1, le gain de trésorerie, par exemple pour 20 places, serait d'environ 60 000 euros, soit potentiellement 30 % de la trésorerie nécessaire.

⇒ **#28 Une disposition évitant la reprise de subvention lors de la vacance d'un logement pourrait être mise en œuvre.**

De manière analogue au décret sur l'habitat inclusif, le départ d'un habitant ne doit entraîner une retenue de la subvention : « le départ d'un habitant ne fait pas l'objet d'une retenue dès lors qu'un nouvel habitant remplissant les conditions d'attribution de la subvention de fonctionnement [...] emménage dans la pension de famille dans un délai inférieur à trois mois ».

⇒ **#29 L'augmentation de la subvention de fonctionnement de 16 euros par jour et par place est une revendication toujours d'actualité :** ce montant actuel force les projets à intégrer plus de logements ou à diminuer le nombre de personnels affectés, ce qui induit une moins grande qualité de l'accompagnement.

#### III.4 L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

L'accompagnement social est la pierre angulaire de toute politique de relogement des personnes sans domicile. Il permet notamment d'être mobilisé en cas de difficulté dans le nouveau logement, pour des personnes dont le parcours est caractérisé par des ruptures de droits, d'hébergement, de situations familiales, professionnelles, etc. afin de permettre la continuité d'un parcours ascendant vers le logement pérenne.

Le diagnostic est connu : l'accompagnement, mobilisable rapidement, doit être modulable, extensible, pluridisciplinaire s'il le faut et adapté en intensité aux besoins de chacun, et absente si les personnes n'en ont pas besoin.

Cet accompagnement étant financé par dispositif, chacun d'entre eux à son propre seuil d'accès lié à sa capacité de mobilisation d'accompagnement.

Les opérateurs sont souvent seuls face aux impondérables des situations (perte de titre, perte d'emplois, séparation familiale, etc.). Actuellement, il est souvent indiqué que les personnes ne sont plus prioritaires à un accès à l'hébergement quand elles sont à l'abri. Or, le fait de prendre en charge sans possibilité de « retour arrière », fait peser aux opérateurs une part de risque, qu'ils jugulent en augmentant leur seuil d'accès : c'est déjà un phénomène observé dans le parc public classique, voire même dans le parc locatif tout court.

#### PROPOSITIONS SOLIHA

⇒ **#30 La mobilisation des mesures d'accompagnement devrait être indépendante du type de structure :** le mandat de gestion en particulier doit pouvoir bénéficier d'accompagnement social si les situations le nécessitent.

⇒ **#31 Le concept de filet de sécurité des structures d'hébergement doit soutenir ces situations et les opérateurs en charge des situations.**

Le retour vers le SIAO permet d'éviter l'expulsion en proposant des solutions adaptées à la nouvelle situation. La priorisation de la sortie vers des structures plus adaptées contribuerait à abaisser le seuil d'accès des logements temporaires (incluant l'intermédiation locative).

⇒ **#32 Les conventions devraient être systématiquement pluri-annuelles. Un renouvellement annuel met les associations et les personnes accompagnées dans une incertitude qui accentue leur précarité.**

#### III.5 LA MAÎTRISE D'OUVRAGE D'INSERTION (MOI)

La Maîtrise d'ouvrage d'insertion apporte des solutions pour lutter contre l'exclusion, avec l'intérêt d'une durée d'utilisation à long terme (15 ans minimum), tout en produisant un double effet de valorisation patrimoniale et d'insertion sociale par le logement.

En effet, le champ du logement d'insertion regroupe des logements collectifs en foyers ou résidences sociales et des logements individuels en diffus, destinés à des ménages n'ayant pas la possibilité de se loger dans un logement ordinaire, social

### III. CONFORTER LES DISPOSITIFS

ou privé.

Les organismes de MOI travaillent dans la dentelle et participent à l'effort de production de logements sociaux par le biais d'opérations généralement de très petites tailles, très ciblées, destinées à des publics en grande difficulté. Ils utilisent une grande variété de montages et affichant une pluralité des partenaires mobilisés.

Cette production fine permet aux ménages les plus démunis d'habiter en proximité de tous les services et équipements contribue de ce fait à la requalification urbaine des quartiers anciens, centre-bourg et à la valorisation du patrimoine.

Ainsi, la MOI peut aider les politiques locales existantes telles que les OPAH, les PIG, les plans coeurs de ville. Elle peut aussi aider à réaliser des opérations de logements très sociaux en secteurs tendus en réponse aux besoins des ménages, mais aussi à ceux des territoires sans dispositif existant où des besoins sont présents.

L'insertion sociale des ménages logés ne peut se faire sans une gestion locative sociale de proximité forte. La gestion locative sociale fait partie intégrante de la MOI et n'a pas de financement dédié. Son financement est difficile à obtenir, dans un parc diffus, sans économie d'échelle et peuplé à 100 % de publics en difficulté. Cette gestion est dans la majorité des cas, prise en charge par les recettes d'exploitation des opérations (loyers), ce qui explique en partie le besoin important de subventions de ces opérations à très faibles quittances.

#### PROPOSITIONS SOLIHA

- ③ **#33 La mise en place d'une subvention de l'État au titre du BOP 177 destinée à financer partiellement les suppléments de dépenses de gestion des logements très sociaux par ces organismes agréés, qui permettrait d'augmenter la production dans le parc privé.**
- ③ **#34 Les méthodes de calcul des aides à la pierre doivent être harmonisées** sur le territoire nationale car en fonction des départements, le financement de la subvention PLAI s'attribue soit au forfait par logement soit par une subvention selon le montant total de l'opération (plafonné à 25 % du montant des travaux).
- ③ **#35 Le mécanisme fiscal de livraison à soi-même doit pouvoir s'appliquer aux opérations en Anah-MOI.** Pour les organismes agréés MOI, seules les opérations financées en PLAI peuvent bénéficier de ce mécanisme alors que plus de 40 % de la production de logements très sociaux sont réalisés grâce aux financements de l'Anah-MOI (notamment en droit réel).
- ③ **#36 Les prêts des opérations de logements très sociaux financées en Anah-MOI de la Caisse des dépôts et consignations devraient être garantis par la CGLLS.** Actuellement, pour les organismes agréés MOI, le recours aux prêts pour certaines opérations de production de logement très sociaux financés en Anah-MOI se fait auprès des banques privées qui peuvent solliciter des hypothèques sur le patrimoine de logements très sociaux détenus.
- ③ **#37 Les organismes ne produisant que du logement très social devraient bénéficier d'une garantie gratuite du PHBB auprès de la CGLLS** au même titre que pour les opérations financées en PLAI.

### IV.1 UNE MOBILISATION DU PARC LOCATIF PRIVÉ À DES FINS SOCIALES À AMPLIFIER EN ARTICULANT TOUS LES LEVIERS

La réponse au mal logement passe par le parc social public mais aussi par la mobilisation du parc privé. Celui-ci accueille 65 % des personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté.

Au cours des vingt dernières années, les leviers de mobilisation du parc privé à des fins sociales se sont succédés sans véritable articulation. L'Agence nationale de l'habitat (Anah) en a été le premier acteur. La sécurisation des propriétaires bailleurs a pris le pas, le Logement d'abord a suivi, l'outil fiscal a quant à lui été renforcé au fil des années.

#### **La mobilisation du parc locatif privé à des fins sociales : l'Anah acteur historique**

La mobilisation du parc locatif privé à des fins sociales a été jusque dans les années 2010, au cœur de l'action de l'Agence nationale de l'habitat, date à laquelle l'Agence s'est orientée vers les propriétaires occupants. Par exemple, entre 1992 et 1998, l'Anah a agréé quelques 400 000 dossiers propriétaires bailleurs, soit une moyenne de 50 000 par an.

Le dispositif est le suivant : l'Anah propose des aides d'autant plus fortes pour réaliser des travaux que la contrepartie sociale est élevée, dans le cadre de conventionnements gradués : très social, social et intermédiaire. C'est sur cette base que les Agences immobilières sociales SOLIHA ont été créées. Outre le travail de conviction auprès des propriétaires bailleurs et d'intermédiation locative, elles permettent de vérifier la bonne attribution des logements conventionnés et d'en faire un suivi dans le temps.

En 2019, les Agences immobilières sociales SOLIHA couvrent 85 % du territoire national et gèrent plus de 18 600 logements en intermédiation locative dont 12 600 en mandat de gestion et 6 000 en location sous-location avec un taux de logements conventionnés s'élevant à 90 %.

Aujourd'hui, le stock de logements conventionnés Anah, avec ou sans travaux, peut être estimé à 120 000. Le flux de logements conventionnés a tendance à fléchir d'année en année : 16 267 logements en 2007, 8 985 en 2018 (dont 4 425 logements rénovés et 4 560 conventions sans travaux). Enfin, l'offre très sociale ne cesse de décroître : 1 246 logements en 2012, 450 logements en 2018.

#### **La sécurisation locative**

De façon complémentaire, la Garantie des risques locatifs (GRL) naît dans les années 2000 (1,5 % du montant des loyers). Elle est gérée par Action Logement par le biais de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL). Il s'agit de sécuriser les propriétaires-bailleurs en leur proposant une assurance impayés de loyers et dégradations. En 2017, la GRL est remplacée par le VISA pour le logement et l'emploi (VISALE). C'est un dispositif de sécurisation locative à destination des salariés précaires et des jeunes de moins de 30 ans. La Fédération SOLIHA a négocié avec Action Logement une convention dérogatoire afin que les publics logés par les Agences immobilières sociales SOLIHA puissent prétendre à cette garantie sans condition d'âge et de statut vis-à-vis de l'emploi.

Aujourd'hui plus de 300 000 contrats garanties VISALE ont été accordées au niveau national.

#### **Le Logement d'abord**

La politique du Logement d'abord, inspirée par Housing first imaginée et déployée aux USA dans les années 1990, est lancée en France en 2010. Cette politique est relancée et se construit dans le cadre du quinquennat (2017-2022) avec la mobilisation de 40 000 places dans le parc privé, soit environ 13 000 logements, la production de 40 000 PLAI par an et l'ouverture de 10 000 places en pension de famille sur 5 ans. Cette politique a notamment été marquée par l'instruction de juin 2018 reconnaissant les actes, y compris d'un point de vue financier, de captation, gestion locative sociale et accompagnement social. Les résultats sont au rendez-vous comme en attestent les bilans réguliers faits avec le Ministre du logement et de la ville.

Il reste que l'objectif de mobilisation du parc privé locatif à vocation sociale reste très modeste avec 2 600 logements par an.

#### **La fiscalité**

Parallèlement aux aides à la pierre, et pour favoriser la modération des loyers, l'outil fiscal est mobilisé. Avec le dispositif Louer abordable, dit COSSE, il subit un renforcement décisif pour les propriétaires bailleurs, notamment, lorsque ceux-ci confient leur bien à une Agence immobilière sociale.

A partir du 1er janvier 2020, le bénéfice du COSSE sera lié à un indicateur de performance énergétique (A priori ne pourront plus être proposés aux locataires des logements classés « F » ou « G »).

## IV. ARTICULER TOUS LES LEVIERS SUR TOUS LES TERRITOIRES

### PROPOSITIONS SOLIHA

⇒ **#38 Le raisonnement doit être global : l'ensemble des leviers doivent être pris en compte pour mobiliser de façon efficiente le parc privé locatif.**

Par exemple, le dispositif Cosse est conditionné dès le 1er janvier 2020 à un indicateur de performance énergétique, ce qui est plutôt une bonne chose compte tenu du profil des ménages fragiles auxquels ces logements sont destinés. Encore faut-il que les propriétaires bailleurs puissent effectuer les travaux nécessaires dans des conditions satisfaisantes. Or le tropisme propriétaires occupants de l'Anah n'est pas favorable.

Le Mouvement SOLIHA croit beaucoup à l'efficacité de la dynamique de mobilisation des boîtes à outils réhabilitation, sécurisation, logement d'abord et fiscalité.

⇒ **#39 Il faut harmoniser les discours : la DGCS, comme la DIHAL, raisonnent « places » tandis que l'Anah et les Agences immobilières sociales raisonnent « logements ».** Partager les objectifs et les résultats est indispensable.

⇒ **#40 Il faut impérativement amplifier la politique de mobilisation du parc privé à des fins sociales** car le nombre de logements privés locatifs mobilisés à des fins sociales est très limité au regard des besoins et de la fragilisation croissante d'une partie de la population

## IV.2 LE LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER, ANGLE MORT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD

Malgré les efforts de l'État, il n'est pas possible de se satisfaire de la situation du logement dans les Outre-mer si l'on veut bien prendre en compte les milliers de ménages et d'enfants qui vivent dans un habitat précaire, sans assainissement, parfois sans eau potable et avec une installation électrique, en général, défectueuse.

Les Antilles se caractérisent par le vieillissement de leur population, des poches persistantes d'habitat indigne, des centres bourgs dégradés, truffés d'immeubles insalubres et de dents creuses, un essaimage des constructions consommant le foncier. La Réunion compte, elle, encore trop de logements indignes et ses centres-villes méritent d'être revitalisés. Par ailleurs, la Guyane et Mayotte doivent faire face à une croissance démographique très vive entraînant un développement préoccupant de l'habitat précaire. 30 à 40 % des Mahorais vivent dans des Bangas et, à lui seul, le bidonville de Kaweni compte 15 000 personnes soit quasiment autant que l'ensemble des bidonvilles de l'hexagone. Enfin, il paraît crucial de proposer l'ingénierie nécessaire aux autres territoires ultramarins, partie de la République Française. Il n'est pas acceptable qu'un Polynésien sur trois vive dans un habitat de fortune.

La Ligne budgétaire unique (LBU) déployée par le Ministère des Outre-mer permet d'améliorer les logements des propriétaires-occupants et de lutter contre l'habitat indigne. Des résultats sont au rendez-vous mais restent insuffisants pour apporter des solutions logement à l'ensemble des ménages qui sont dans son périmètre.

Le parc privé locatif relève de l'Anah, comme d'ailleurs la mobilisation de la boîte à outils de revitalisation des centres-bourgs et des copropriétés. L'implantation de l'Anah en Outre-Mer date de 1990, pourtant, ses solutions habitat restent mal connues, qu'il s'agisse par exemple du conventionnement ou de la prime d'intermédiation locative, et ses résultats confidentiels (quelques dizaines de dossiers sur l'ensemble de l'Outre-mer). Et, jusqu'à présent, très peu de programmes OPAH, permettant de produire du logement locatif bon marché, ont été lancés.

Concernant la politique du Logement d'abord, elle ne paraît pas avoir totalement gagné les territoires ultramarins. Si la Communauté d'agglomération Dembeni-Maloudzou a été retenue comme territoire AMI (Appel à manifestation d'intérêt) d'accélération du Logement d'abord, les objectifs de pensions de famille en Outre-mer n'ont été atteints qu'à 13 % lors des deux premières années du plan Quinquennal. Quant à la circulaire bidonvilles, comme le doublement des crédits annoncé pour ce dossier dans le cadre de l'Acte II en septembre dernier, elle ne concerne pas l'Outre-Mer.

### PROPOSITIONS SOLIHA

⇒ **#41 La coopération entre le Ministère des Outre-Mer, le Ministère de la cohésion sociale et du logement, la DIHAL et l'Anah doit être renforcée.**

À titre d'exemple, le Ministère des Outre-mer ne siège pas au Conseil d'administration de l'Anah.

⇒ **#42 Les politiques nationales de l'habitat doivent être portées à connaissance et promues par les services de l'État dans les Outre-Mer par souci d'équité avec l'Hexagone et les outils mis en place au niveau métropolitain**

## IV. ARTICULER TOUS LES LEVIERS SUR TOUS LES TERRITOIRES

doivent être étendus aux Outre-mer (exemple de la circulaire bidonvilles de janvier 2018).

⇒ **#43 La politique de lutte contre l'habitat indigne et de revitalisation des centres villes et des copropriétés doit être accélérée.** La boîte à outils sur l'habitat privé, avec ses volets mobilisation du parc privé locatif à des fins sociales, doit prendre toute sa place, notamment les OPAH, ORT (Opération programmée d'amélioration de l'habitat et Opération de revitalisation des territoires) parfois avec maîtrise d'ouvrage de l'État, comme cela s'est fait pour lancer le programme Habiter mieux par exemple.

⇒ **#44 L'attractivité de l'intermédiation locative doit être renforcée.**

Les locataires et les propriétaires bailleurs disposent en Outre-mer de ressources sensiblement plus faibles que dans l'hexagone. Aussi pour développer le parc privé à vocation sociale, il est nécessaire de :

- Promouvoir le dispositif SOLIBAIL pour la location/sous-location, à l'aune des pratiques de Ile-de-France par exemple (garantie vacance, impayés, etc.).
- Augmenter la prime d'intermédiation locative de l'Anah pour faciliter la captation de logements et les subventions de l'Agence pour relancer la réhabilitation des logements locatifs.

⇒ **#45 Enfin, il faut promouvoir l'innovation et encourager les expérimentations pour mieux répondre aux besoins spécifiques des habitants des territoires ultramarins.**



La mission de réflexion confiée au Délégué interministériel à l'hébergement et au logement, sur le service de public de la rue au logement, est, au-delà de la question de la gouvernance et de la place de l'État, une occasion remarquable d'appuyer et de développer une politique qui a fait ses preuves.

C'est aussi l'occasion d'améliorer sa cohérence interne, sa lisibilité, son universalité tant sociale que territoriale avec son renforcement en Outre-mer et l'élargissement du nombre de territoires de mise en œuvre accélérée.

La cohérence doit être également recherchée avec les autres politiques du logement, notamment l'amélioration du parc privé et son utilisation à des fins sociales, et la transition écologique, voire aux autres politiques sociales, de lutte contre la pauvreté notamment ou de la lutte contre les violences faites aux femmes.

**SOLIHA, SOLIDAIRES POUR L'HABITAT PROPOSE DE :**

### I. AMPLIFIER ENCORE LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD

#### I.1 DÉFINIR LA DOCTRINE, AUGMENTER SA LISIBILITÉ ET SA VISIBILITÉ : LE LOGEMENT D'ABORD, POURQUOI ?

#1 L'offre disponible doit être définie et son rôle intégré d'un point de vue doctrinal.

#2 Il n'existe qu'un seul public : celui de la rue, y compris migrants extra et intra-européens.

#### I.2 CHANGER D'ÉCHELLE : LE LOGEMENT D'ABORD, POUR QUI ?

#3 La grille ETHOS doit servir de repère de priorisation des situations.

#4 Le Logement d'abord doit changer d'échelle dans trois dimensions : quantitative, type de structure, temporelle.

#### I.3 AMÉLIORER LE REPÉRAGE : L'ÉVALUATION SOCIALE DES SITUATIONS, SOCLE DE L'ORIENTATION

#5 Des équipes sociales doivent pouvoir intervenir au sein de toute structure d'urgence.

#6 La qualité d'habitat des structures d'urgence est une composante essentielle permettant l'accompagnement.

#7 Ces évaluations devraient être transmises au SIAO pour orientation, incluant des préconisations en termes de besoin d'accompagnement et de mode d'habiter (collectif / diffus).

#8 Enfin, les personnes ne devraient pas entrer dans une logique de filière par dispositif.

#### I.4 AMÉLIORER L'OBSERVATION SOCIALE ET SA DIFFUSION : OBSERVER POUR AGIR

#9 Le SIAO devrait publier un rapport d'observation, compilant les données de l'offre et de la demande en hébergement et en logement.

#10 Le SIAO devrait publier un rapport d'observation, compilant les données de l'offre et de la demande en hébergement et en logement.

#11 Les DDSCS devraient disposer des chiffres d'activité compilés des structures qu'elles financent.

## II. ORGANISER ET PILOTER LE LOGEMENT D'ABORD

### II.1 UTILISER TOUTE L'OFFRE DISPONIBLE : L'ORIENTATION VERS TOUS TYPES DE DISPOSITIFS

**#12** Les SIAO doivent pouvoir bénéficier du plus large spectre des dispositifs : allant des structures de mise à l'abri au soutien à l'accès au parc pérenne.

**#13** Le soutien des SIAO en termes de personnels affectés à la régulation des offres est indispensable.

**#14** Les SIAO doivent avoir à disposition l'ensemble du parc vacant des associations, s'il est financé par le programme 177.

**#15** Une réflexion sur la régulation des dispositifs médico-sociaux par le SIAO s'ouvre : appartements thérapeutiques (AT), appartements de coordination thérapeutique (ACT), Un Chez-Soi d'abord.

### II.2 POSITIONNER CHAQUE ACTEUR : QUEL RÔLE POUR LES DDCS ?

**#16** Les DDCS doivent être positionnées plus visiblement comme pilote de l'accès au logement des populations les plus fragiles.

### II.3 QUELLE GOUVERNANCE DU LOGEMENT D'ABORD DANS LES TERRITOIRES ?

**#17** L'accès au parc pérenne devrait être renforcé par des objectifs territorialisés d'accès au logement des structures, systématiquement inscrits dans les Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), mais aussi dans les engagements issus de la loi Egalité et citoyenneté.

**#18** Un correspondant Logement d'abord dans chaque département.

## III. CONFORTER LES DISPOSITIFS

### III.1 LE PARC PUBLIC

**#19** Faire appliquer les lois SRU, DALO, et Egalité-Citoyenneté.

**#20** Les situations reconnues prioritaires et urgent-DALO (PU-DALO) devraient être communiquées systématiquement aux SIAO.

**#21** Les Conférences intercommunales du logement (CIL) doivent être confortées et les engagements pour l'attribution des logements aux personnes du quartile inférieur et aux personnes reconnues prioritaires doivent être suivis et appuyés encore plus fortement.

**#22** L'identification des logements du contingent préfectoral, dans tous les secteurs du logement social, doit être poursuivie et respectée.

**#23** Les coupes opérées sur les Aides personnelles au logement et la mise en place de la Réduction de loyer de solidarité (RLS) doivent être annulées.

### III.2 L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

**#24** Les fonds de roulement des Agences immobilières sociales doivent être augmentés avec des prêts à « haut de bilan » comme ceux proposés par la Caisse des dépôts et consignation pour les organismes d'Hlm sur une durée de vingt ans sans intérêt amortissable in fine.

**#25** Les trois prestations : accompagnement social, captation et gestion locative, qui font appel à des fonctionnements différents et qui engendrent des frais différents, doivent être financées de façon différenciée.

**#26** Au-delà des financements, les dispositions liées à l'intermédiation locative doivent être pérennisées et promues.

### III.3 LES PENSIONS DE FAMILLE

- #27 La subvention de fonctionnement des pensions de famille devrait être versée en année pleine dès l'année N+1, quel que soit le nombre de mois d'activité.
- #28 Une disposition évitant la reprise de subvention lors de la vacance d'un logement pourrait être mise en œuvre.
- #29 L'augmentation de la subvention de fonctionnement de 16 euros par jour et par place est une revendication toujours d'actualité.

### III.4 L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

- #30 La mobilisation des mesures d'accompagnement devrait être indépendante du type de structure : le mandat de gestion en particulier doit pouvoir bénéficier d'accompagnement social si les situations le nécessitent.
- #31 Le concept de filet de sécurité des structures d'hébergement doit soutenir ces situations et les opérateurs en charge des situations.
- #32 Les conventions devraient être systématiquement pluri-annuelles.

### III.5 LA MAÎTRISE D'OUVRAGE D'INSERTION (MOI)

- #33 La mise en place d'une subvention de l'État au titre du BOP 177 destinée à financer partiellement les suppléments de dépenses de gestion des logements très sociaux par ces organismes agréés, qui permettrait d'augmenter la production dans le parc privé.
- #34 Les méthodes de calcul des aides à la pierre doivent être harmonisées.
- #35 Le mécanisme fiscal de livraison à soi-même doit pouvoir s'appliquer aux opérations en Anah-MOI.
- #36 Les prêts des opérations de logements très sociaux financées en Anah-MOI de la Caisse des dépôts et consignations devraient être garantis par la CGLLS.
- #37 Les organismes ne produisant que du logement très social devraient bénéficier d'une garantie gratuite du PHBB auprès de la CGLLS au même titre que pour les opérations financées en PLAI.

## IV. ARTICULER TOUS LES LEVIERS SUR TOUS LES TERRITOIRES

### IV.1 UNE MOBILISATION DU PARC LOCATIF PRIVÉ À DES FINS SOCIALES À AMPLIFIER EN ARTICULANT TOUS LES LEVIERS

- #38 Le raisonnement doit être global : l'ensemble des leviers doivent être pris en compte pour mobiliser de façon efficiente le parc privé locatif.
- #39 Les discours doivent être harmonisés : entre places et logements, il faut mieux partager les objectifs et les résultats.
- #40 La politique de mobilisation du parc privé à des fins sociales doit impérativement être amplifiée.

### IV.2 LE LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER, ANGLE MORT DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD

- #41 La coopération entre le Ministère des Outre-Mer, le Ministère de la cohésion sociale et du logement, la DIHAL et l'Anah doit être renforcée.
- #42 Les politiques nationales de l'habitat doivent être portées à connaissance et promues par les services de l'État dans les Outre-Mer par souci d'équité avec l'Hexagone et les outils mis en place au niveau métropolitain doivent être étendus aux Outre-mer (exemple de la circulaire bidonvilles de janvier 2018).
- #43 La politique de lutte contre l'habitat indigne et de revitalisation des centres villes et des copropriétés doit être accélérée.
- #44 L'attractivité de l'intermédiation locative doit être renforcée.
- #45 Enfin, il faut promouvoir l'innovation et encourager les expérimentations pour mieux répondre aux besoins spécifiques des habitants des territoires ultramarins.



PLUS D'INFORMATION

**SOLIHA.fr**



*Guadeloupe*



*Martinique*



*Guyane*



*Mayotte*



*Nouvelle Calédonie*



*Réunion*

**0 801 01 02 03**

**Service & appel  
gratuits**

Conception : Fédération SOLIHA - Janvier 2020

FÉDÉRATION

**SOLiHA**  
SOLIDAIRES POUR L'HABITAT

**Fédération SOLIHA**

27 rue de la Rochefoucauld - 75009 Paris

01 42 81 97 70 - [contact@solihha.fr](mailto:contact@solihha.fr)

**SOLIHA.fr**