



CONTRIBUTION URHLM NA

Mise en œuvre d'une démarche d'observation sociale et de pilotage de la réduction du sans-abrisme

Novembre 2022

Le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) propose une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile. Il répond aux constats d'un sans-abrisme persistant en France et d'une saturation toujours croissante des dispositifs d'hébergement d'urgence dans les territoires. Cette stratégie a pour ambition de diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile. Il s'agit de passer d'une réponse construite dans l'urgence s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes.

Les organismes Hlm jouent de longue date un rôle essentiel pour le logement des personnes en situation d'exclusion ou en grande difficulté sociale. Ils se sont fortement mobilisés dans le cadre du plan quinquennal « Logement d'Abord » lancé en 2017. Des avancées sont constatées mais beaucoup reste à faire pour lutter efficacement et durablement contre le sans-abrisme et le mal-logement.

Les organismes Hlm se sont mobilisés pour innover et développer des solutions, mais l'offre de logement produite reste insuffisante pour répondre aux besoins. La capacité d'accueil dans le parc existant est contrainte en volume par une **baisse marquée de la rotation**, mais aussi par son **inadaptation partielle aux besoins** des personnes sans-abris ou sans-domicile.

L'insertion des enjeux du logement d'abord au sein des politiques locales de l'habitat reste encore incomplète, que ce soit au titre de l'intégration au sein des politiques d'attribution ou de l'organisation de l'accompagnement social.

Les acteurs associatifs qui jouent un rôle essentiel dans l'accueil et l'accompagnement des personnes ont été très fortement mobilisés par la hausse des besoins d'hébergement depuis 2017, par la crise sanitaire, par l'accueil des réfugiés ukrainiens.

Pour continuer à répondre aux **besoins d'accompagnement des personnes les plus fragiles**, le mouvement Hlm souhaite inscrire la politique du Logement d'abord dans une **vision pluriannuelle**.

Dans un référé rendu public le 7 janvier 2020, mais transmis au Premier ministre le 20 octobre 2020, la Cour des comptes se penche sur la politique en faveur du Logement d'abord. Le contrôle a porté plus particulièrement sur la mise en œuvre, encore partielle, du plan Logement d'abord 2018-2022, adopté par le gouvernement en septembre 2017. Le référé ne manque pas de rappeler que cette mise en œuvre est intervenue "dans un contexte d'exigences fortes" : **progression rapide du nombre de personnes sans domicile** (doublement depuis 2012 pour arriver à environ 300.000 personnes sans domicile avant la crise sanitaire), dépenses d'hébergement en hausse continue (avec un nombre de places qui a progressé de 9% par an depuis 2012 et une dépense 2019 de plus de 4 milliards d'euros), parc social important mais "encore peu ouvert aux personnes les plus modestes"...

Pour réussir une telle « transition », plusieurs conditions devraient être préalablement remplies, telles que l'adaptation de l'offre de logement aux besoins des personnes concernées et **un accompagnement pluridisciplinaire** (social, médical, juridique, humain, etc.). Cette proportion d'une attribution d'un logement social sur cinq resterait par exemple inférieure aux deux ratios de 25 % que les dispositions législatives prévoient de réserver aux publics prioritaires et à faibles revenus.

Les organismes Hlm sont mobilisés, que ce soit dans le cadre du **DALO** (Droit au logement opposable), pour les sortants d'hébergement, et plus largement pour apporter des solutions à des ménages rencontrant des difficultés d'accès et de maintien dans le logement. Aujourd'hui, l'augmentation de la demande émanant des ménages les plus précaires nécessite de nouvelles solutions auxquelles les organismes Hlm répondent par la **production d'une offre adaptée, une gestion locative sociale et en orientant les personnes vers les dispositifs d'aides et/ou d'accompagnement social si besoin**. Ils sont par ailleurs fortement sollicités par l'État pour accroître ces réponses : attributions aux ménages à très faibles ressources, enjeux du Logement d'abord, de la prévention des expulsions... tout en veillant aux enjeux de mixité sociale.

Parmi les demandes en attente d'un logement social : les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, les ménages appartenant au « 1er quartile » de ressources et ceux relevant du plan Logement d'abord, c'est-à-dire, les personnes sortant d'hébergement, sans-abri ou en logement temporaire. Au global, **le tiers des ménages est en théorie prioritaire** sur au moins un de ces dispositifs, par les informations qu'il renseigne dans sa demande (motifs ou ressources) ou la reconnaissance DALO du ménage.

Les organismes Hlm ont par ailleurs intensifié leur réponse en faveur des femmes victimes de violences.

Les organismes Hlm contribuent également au relogement des réfugiés et demandeurs bénéficiaires de la protection internationale.

D'une manière générale, cette dynamique globale est le fruit d'un **partenariat renforcé sur les territoires** entre bailleurs sociaux, réservataires, collectivités locales, État et milieu associatif pour apporter collectivement des solutions diversifiées sur les territoires.

Elle ne pourra être soutenue dans la durée que par une politique ambitieuse de développement de l'offre, dans **un contexte cependant très contraint** (hausse des coûts de la construction, hausse des coûts des matières premières et de l'énergie, crises sanitaire, économique et politiques, etc.) et par des moyens d'accompagnement social importants et pérennes.

La politique du « Logement d'abord » repose principalement sur le développement d'une gamme complète et variée d'offre accessible aux publics concernés et bien localisée, comprenant :

- la production d'une offre locative sociale familiale financée en PLAI ou PLAI adapté, avec le cas échéant un accompagnement social et une gestion locative adaptée ;
- la production d'une offre complémentaire au logement social familial (pensions de famille, résidences sociales...) pour couvrir l'ensemble des besoins, dont ceux des publics les plus vulnérables ;
- le maintien, voire l'augmentation sur certains territoires, d'une capacité d'hébergement pour répondre aux besoins immédiats de publics à la rue. Les organismes Hlm ont produit au fil des années des formules d'habitats spécifiques aux formes multiples : dans le diffus ou sous une forme collective (ex-résidences sociales), gérées directement par les organismes Hlm ou confiées en gestion à des partenaires. Pour développer ce type d'offre, les conditions de réalisation doivent être facilitées : mieux communiquer sur ces produits auprès des élus, simplifier les conditions de financement, renforcer la gestion locative sociale par la revalorisation de l'AGLS (Aide à la Gestion Locative Sociale), permettre le développement dans le parc existant, sécuriser le modèle économique en investissement et en exploitation

L'accompagnement social représente l'autre enjeu indispensable de la politique du Logement d'abord. Or, il souffre aujourd'hui d'être éclaté entre différentes lignes budgétaires et largement sous-doté. Il est donc indispensable de garantir des moyens suffisants et pérennes dédiés à l'accompagnement social pour mettre en œuvre les ambitions du Logement d'abord et favoriser la coordination des différents dispositifs (FSL, FNAVDL...).

Les organismes Hlm jouent leur rôle de veille et d'orientation des locataires qui en ont besoin vers les dispositifs d'accompagnement social et ils sont le plus souvent en première ligne dans le repérage des situations de fragilités et d'isolement.

Depuis 2020, le **Fonds National d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (FNAVDL)** est financé à hauteur de 15 millions d'€ par an par les organismes de logement social, via une contribution de la CGLLS, en complément des astreintes DALO qui en assuraient jusqu'alors le financement exclusif.

Depuis 2021, le fonds est également financé par Action Logement à hauteur de 10 millions d'€ par an. L'évolution du FNAVDL depuis 2020 a notamment permis de pérenniser le financement de projets du type « 10 000 logements Hlm accompagnés » qui correspondent à des démarches d'ensemble portées par des bailleurs sociaux, le plus souvent en partenariat avec des associations pour faciliter l'insertion durable dans le logement et prévenir les ruptures sociales d'occupants rencontrant des difficultés.

Le FNAVDL permet de trouver des solutions pour les ménages sortants d'hébergement, femmes victimes de violences conjugales, ménages menacés d'expulsion, problématiques liées à la santé mentale, jeunes en difficulté ou sortants d'institution...

Depuis la pérennisation du programme Hlm accompagné dans le FNAVDL en 2020, plus de 200 projets ont été déposés par les bailleurs, sur l'ensemble des territoires. Ce nouveau programme FNAVDL doit être soutenu durablement compte tenu de l'amplification probable des difficultés économiques et sociales de certaines catégories de ménages.

NB. Une délégation pour une partie de gestion du fonds a été accordée par l'Etat à Limoges habitat et l'organisme applique les mesures AVDL.

En Haute-Vienne, le COPIL du 18 octobre 2022, composé de l' AIS, du SIAO, de l'ARSL, d'Hestia, d'habitat & humanisme, d'Adoma et de l'URHlm NA – délégation de Limoges et animé par la DDETSPP 87 appuyée par Action Tank Entreprise & Pauvreté, a pris connaissance du contexte reposant sur les éléments figurant au tableau de bord, base du diagnostic. 31 personnes « à la rue » sont dans la file active observable (18 SIAO, 11 AIS et 2 SYPLO). Ces **31 personnes seraient éligibles au logement** car en possession de titres de séjours / pièces requises et ayant des ressources.

Une commission spécifique - Commission « cas complexe »

Cette commission émanant des travaux de la CIA de Limoges Métropole est l'instance qui permet d'aborder les situations complexes des ménages (NB. Elle concerne seulement le territoire de l'EPCI). Cette commission qui se réunit tous les deux mois, sous le pilotage de Limoges Métropole, se déroule généralement en 2 temps : l'un avec la participation d'Hestia qui présente les demandes de logement des publics spécifiques et l'autre avec uniquement les membres de la commission en recherche de solution de logement pour des publics plus larges.

Sur 24 dossiers présentés par Hestia, 10 logements ont été attribués, 5 sont en cours et 9 n'ont pas de proposition à ce jour.

En dehors des éléments de contexte cités précédemment (baisse de la rotation, offre et typologie de logement – demandes de T2 ou à l'inverse de grands logements - etc.), les bailleurs sociaux sont force de propositions :

Tous les ménages labellisés Syplo

Grâce aux fonctionnalités des fichiers partagés de la demande déployés en Haute-Vienne, la **labellisation systématique** faciliterait le suivi et le repérage des ménages.

Accompagnement

L'accompagnement est central pour la réussite de l'intégration des personnes « à la rue » dans le logement, l'objectif étant non seulement l'accès au logement mais également **le maintien et la prévention des ruptures**. Pour ce faire, l'accompagnement est indispensable pour les publics les plus fragiles. Cependant, plusieurs questions se posent : les personnes accompagnées sont-elles assidues ? En effet, pour celles qui « voyagent », il est parfois complexe d'assurer un suivi régulier. D'autre part, cet accompagnement est souvent réalisé par prise de rendez-vous, dans les structures et non à domicile, ce qui peut également causer une difficulté, voire la perte de suivi.

Ainsi, en complément des mesures existantes, les conditions de la réussite du maintien dans le logement pourraient également reposer sur les axes suivants :

- En dehors des rencontres avec les assistants sociaux hors les murs, un accompagnement au plus près, reposant sur des **visites à domicile**, lorsque cela s'avère nécessaire.
- **Un délai d'accompagnement vers et dans le logement allongé**, alors même qu'il court parfois depuis quelques mois, dès lors que la personne est prise en charge dès son arrivée dans les structures.

PASS' logement Plate-forme Accompagnement SolutionS

Avec PASS' logement, l'association HESTIA privilégie une « démarche d'aller-vers » afin de faciliter l'accès au logement des personnes les plus en difficultés repérées dès la rue par une intervention sociale hors les murs. Une orientation vers la plate-forme d'accompagnement doit permettre d'assurer la coordination des interventions et favorisera l'accès au logement.

Le dispositif PASS'Logement a pour missions de :

- ✓ Repérer les publics en assurant un temps de présence pendant les maraudes et les accueils de jour
- ✓ Faciliter l'accès et le maintien dans le logement
- ✓ Proposer un accompagnement personnalisé et participatif
- ✓ Favoriser les réponses rapides en complémentarité des équipes du S.I.A.O.
- ✓ Faire évoluer l'offre de solutions logement par des partenariats renforcés avec les associations caritatives, les travailleurs sociaux, les acteurs de la santé mentale et les bailleurs sociaux/ privés

Les publics rencontrés sont, pour une grande majorité, prioritaires au titre du contingent préfectoral et bénéficient d'une mesure d'accompagnement.

Cette plate-forme n'assure cependant pas **l'interaction des partenaires** intervenant pour faciliter l'accès vers et le maintien dans le logement.

Coordination des acteurs

Lorsque les ménages sont installés dans le logement, pour les plus fragiles d'entre eux, nécessitant un suivi renforcé, les bailleurs sociaux se sentent souvent seuls face aux difficultés que peuvent rencontrer ces ménages et parfois le voisinage (troubles de voisinage).

Les bailleurs sociaux préconisent :

- Une meilleure coordination des acteurs
- Une meilleure acculturation des acteurs
- Une responsabilité davantage partagée
- L'élaboration d'une convention avec le Centre Hospitalier Esquirol de Limoges pour le suivi des ménages présentant des troubles de santé mentale.

NB. La ville de Limoges a mis en place un dispositif d'accompagnement au travers de sa Direction santé et le Conseil Local en Santé Mentale (CLSM)

Intermédiation locative : un levier

L'intermédiation locative permet de sécuriser et de simplifier la relation entre le locataire et le bailleur. Elle repose sur un principe solidaire : les logements sont loués à des ménages en grande précarité, sortant par exemple des dispositifs d'hébergement et ne trouvant pas de logement sur le marché.

Le bail direct ou la colocation, moins sécurisés et sécurisants, peuvent montrer leurs limites (gestion de budget, troubles de voisinage, décohabitations et nouvelles colocations, etc.).

Cotation de la demande

Dans la grille de cotation proposée par les bailleurs sociaux de Nouvelle-Aquitaine, et plus précisément de la Haute-Vienne, des bonifications ont été fortement apportées pour les personnes « sans abri » (note la plus élevée hors DALO), témoignant ainsi de la volonté des organismes Hlm de participer à la solidarité autour de ces publics spécifiques.

Mettre fin au sans-abrisme à l'horizon 2030. Tel est l'objectif de la feuille de route validée le 28 février 2021 par les États membres de l'Union européenne, réunis à Issy-les Moulineaux (92) avec les représentants des institutions européennes, des autorités locales et régionales, des partenaires sociaux et de la société civile.

A leur échelle et en coordination avec l'ensemble des partenaires, les organismes Hlm de la Haute-Vienne entendent prendre toute leur part dans la lutte multidimensionnelle contre le sans-abrisme et ils sont des acteurs incontournables facilitant l'intégration et le parcours résidentiel des ménages en grande précarité, tout en conservant une vocation large d'accueil de l'ensemble des ménages qui ne trouvent pas à se loger aux conditions du marché et assurer la mixité sociale au sein du parc social.