



Groupe de travail “ Logement, hébergement ”

Pour un choc de solidarité en faveur
des sans-abri et des mal logés

Responsables du
groupe de travail :
Alain Regnier et
Christophe Robert

Rapporteuse :
Marie-Christine Butel

conférence
nationale
contre
la pauvreté
et pour
l'inclusion
sociale

**Conférence nationale
contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
10 et 11 décembre 2012**

*Rapport de l'Atelier consacré à la politique
d'hébergement et d'accès au logement*

**POUR UN CHOC DE SOLIDARITE
EN FAVEUR DES SANS-ABRI
ET DES MAL LOGES**

Mission confiée par Madame Cécile DUFLLOT,
Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement
à Alain REGNIER et Christophe ROBERT

Rapporteure Marie-Christine BUTEL

Remerciements à :

- Madame Noria DERDEK, chargée d'études à la Fondation Abbé Pierre
- L'ensemble des membres du groupe pour leur participation active et constructive
- Toutes les institutions et associations qui nous ont fait parvenir des contributions écrites
- Monsieur Jean-Philippe BROUANT, Maître de conférence de l'Ecole de droit à la Sorbonne pour sa note juridique

Enfin merci à tous pour avoir mené ce travail dans des délais aussi contraints.

SOMMAIRE

Préambule

Chapitre I – 2013, UNE ANNEE DECISIVE POUR LE PLAN QUINQUENNAL

I/ Établir avant la fin du 1er trimestre 2013 des diagnostics locaux sur la base d'enquêtes objectivables, identiques dans chaque département	8
II/ Garantir une réponse digne et pérenne à toutes les personnes sans domicile	9
III/ Proposer un accompagnement aux personnes qui le souhaitent et en ont besoin	9
IV/ Offrir une solution de logement à 20 000 ménages prioritaires DALO à qui aucune proposition n'a été faite dans les délais légaux	10
V/ Favoriser l'accès au logement et éviter les ruptures	11
VI/ Soutenir l'innovation	11

Chapitre II - LE LOGEMENT

<i>Les principaux éléments du diagnostic</i>	13
<i>Les objectifs à atteindre</i>	14
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
I/ Etendre la portée du droit au logement	14
II/ Adopter une loi de programmation quinquennale	14
III/ Créer les conditions d'une production neuve suffisante de logements abordables et d'habitat adapté	15
IV/ Accroître significativement la mobilisation du parc privé	18
V/ Intervenir fortement sur les loyers	20
VI/ Créer les conditions d'un accès équitable au logement	20
VII/ Améliorer la qualité des logements	21
VIII/ Considérer le logement comme un facteur de l'égalité des territoires	23

Chapitre III - L'ANTICIPATION DES RUPTURES ET DES BASCULEMENTS

<i>Les principaux éléments du diagnostic</i>	25
<i>Les objectifs à atteindre</i>	26
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
I/ Prévenir et traiter le risque locatif	26
II/ Conforter le rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement	28
III/ Eviter les situations de ruptures	29

Chapitre IV - L'HEBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE

<i>Les principaux éléments du diagnostic</i>	32
Les objectifs	33
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
<i>I/Mettre fin aux plans hivernaux et adapter les capacités d'hébergement aux besoins identifiés tout au long de l'année</i>	33
<i>II/ Établir une stratégie de traitement des bidonvilles et des grands squats</i>	34
<i>III/ Assurer des conditions d'accueil suffisantes et décentes à tous les demandeurs d'asile</i>	34
IV/ Adapter l'accueil et l'hébergement aux nouvelles formes de pauvreté et de précarité	35
V/ Adapter l'offre d'hébergement aux nouveaux besoins	36

Chapitre V – L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT

Les principaux éléments du diagnostic	39
Les objectifs à atteindre	40
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
<i>I/ Faire évoluer le travail social personnes</i>	40
<i>II/ Faciliter l'accès aux droits en améliorant l'information des personnes</i>	40
<i>III/ Construire une organisation partenariale et territorialisée de l'accompagnement</i>	41
<i>IV/ Faire évaluer la formation et les pratiques du travail et de l'intervention sociale</i>	42

Chapitre VI – LES CONDITIONS DE LA MISE EN ŒUVRE ET DU SUIVI

<i>Les principaux éléments du diagnostic</i>	42
<i>Les objectifs à atteindre</i>	43
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
I/ Réaliser des diagnostics territoriaux partagés	43
II/ Mettre en œuvre un nouveau schéma de gouvernance territorialisé	43
III/ Établir clairement les responsabilités	44
IV/ Éviter la dispersion des dispositifs entre l’Etat et les collectivités	44
V/ Réaffirmer la nécessité d’un pilotage interministériel	44
VI/ Conforter le rôle des acteurs	45
VII/ Mieux connaître, mieux faire connaître et mieux évaluer	46
Conclusion	49
Annexes	51
- Grille ETHOS (Typologie européenne de l’exclusion liée au logement)	
- Liste des membres du groupe	
- Lettre de mission de Madame Cécile DUFLOT, ministre de l’Egalité des territoires et du Logement	

POUR UN CHOC DE SOLIDARITE

EN FAVEUR DES SANS-ABRI ET DES MAL LOGES

Préambule

Article 1er de la loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions :

« La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. »

L'absence de chez soi est une violation grave des droits fondamentaux de la personne humaine et sa réduction rapide en vue d'y mettre un terme doit être un objectif prioritaire et constant des politiques publiques.

Le droit à une aide au logement est reconnu par l'article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et le droit au logement est protégé par l'article 31 de la charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe de 1962, au titre de laquelle la France a d'ailleurs été condamnée en 2007 suite à une réclamation collective pour non-respect de ce droit.

Le Parlement européen s'est exprimé à plusieurs reprises sur cette question, à travers deux déclarations écrites, du 22 avril 2008 et du 16 décembre 2010, appelant les états membres à régler la question des personnes sans abri d'ici à 2015. Il faut également rappeler que dans sa décision du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a jugé que *« la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »*.

La pauvreté monétaire augmente : selon l'INSEE, 8,6 millions de personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté en 2010. Elle concernait en 2010 14 % de la population contre 12,5 % en 2008.

L'intensité de la pauvreté tend à augmenter régulièrement ; la moitié de ces personnes vivent avec moins de 781 € par mois. Cette augmentation de la pauvreté s'accompagne d'une montée du chômage, d'une aggravation des situations de précarité et d'un creusement des inégalités. Avec la crise, le niveau de vie des personnes les plus modestes baisse plus

fortement que celui des plus aisées. La plupart des indicateurs montrent une progression des inégalités.

La pauvreté est devenue structurelle et non plus conjoncturelle. Elle renvoie à des mutations profondes de notre société : précarisation de l'emploi, fragilisation du modèle familial, renchérissement du coût du logement.

La pauvreté est de plus en plus multiforme, avec des groupes sociaux plus particulièrement touchés : des femmes seules avec des enfants, des jeunes, des personnes âgées et des migrants.

Le risque de précarisation gagne également les classes moyennes ; la crise du logement les menace dans les secteurs tendus. L'enjeu est donc également aujourd'hui d'éviter que de nouvelles personnes ne soient confrontées à des difficultés de logement.

Face à cette précarisation diffuse, on assiste à une saturation des dispositifs d'aide et à une tentation de renvoyer les difficultés vers la sphère privée (notamment vers les solidarités familiales).

L'enjeu n'est pas tant de créer des droits nouveaux que de donner une réalité à ceux qui existent déjà mais ne sont pas respectés. Des droits fondamentaux ont en effet été posés par le législateur au cours des dernières années mais on ne peut que constater l'écart croissant entre l'affirmation législative du droit et son respect :

- la loi « Dalo » du 5 mars 2007 rend opposable le droit au logement en ouvrant des voies de recours mais elle n'est pas respectée sur une partie du territoire et des personnes attendent depuis plusieurs années une offre de logement ;
- les articles L.345-2-2 et 2-3 du CASF introduits par les lois du 5 mars 2007 et du 25 mars 2009 ont établi le droit de toute personne sans abri à accéder à un hébergement d'urgence, défini les prestations qui doivent y être assurées, et interdit la remise à la rue. Or, dans une majorité de départements, le 115 n'est pas en mesure d'orienter vers des structures d'hébergement tous ceux qui le demandent ; on continue à proposer des mises à l'abri de quelques jours, voire d'une nuit, dans des dispositifs saisonniers... On remet à la rue pour fermer des centres à la fin de l'hiver.

Le non-respect des droits fondamentaux porte atteinte aux individus directement touchés, mais il met également en cause les fondements même d'une société, qui s'avère impuissante à faire respecter les lois qui protègent le citoyen et préservent la cohésion sociale. Dans ce cadre, il s'agit de rappeler aussi l'inconditionnalité du droit à l'accueil et le fait que les ménages sans titre de séjour ne sont pas pour autant sans droit.

Enfin, le présent rapport ne contient pas d'annexe financière, même si des chiffrages existent pour la plupart des mesures proposées. Deux raisons à cela :

- pour avoir une vision exacte du coût de ce plan, il faut pouvoir intégrer, non seulement les dépenses induites mais aussi les dépenses évitées, voir les gains qui seraient générés par une amélioration de la prise en charge des personnes (en matière

de soins, d'insertion sociale, d'éducation, d'accès à l'emploi, etc.). Il est indispensable que cet exercice soit fait pour mesurer l'effort demandé à sa juste hauteur.

- Comme affirmé en préambule du rapport, la mise en œuvre d'une politique volontaire et ambitieuse pour l'hébergement et le logement permettant à chacun de nos concitoyens d'avoir le chez soi dont il a besoin nécessite de faire jouer pleinement la solidarité nationale. Cela implique des choix et des arbitrages au sein du budget national, qui ne peuvent relever que des choix du gouvernement.

Chapitre 1 : 2013, UNE ANNEE DECISIVE POUR LE PLAN QUINQUENNAL

L'ampleur et la durabilité prévisible de la crise imposent de revoir les fondements même de la politique du logement et de l'hébergement.

La première condition est l'adoption d'une loi de programmation permettant d'atteindre les objectifs inscrits dans le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et de donner de la visibilité et de la stabilité aux acteurs. La première année du plan quinquennal doit être une étape déterminante qui conditionne sa réussite. Les mesures engagées dès 2013 doivent permettre avant tout de mettre un terme définitif à la gestion saisonnière de la prise en charge des sans abri, aux plans « hiver » et au non respect de la loi « DALO » depuis 2008 notamment en Ile de France. Ce plan vise à une approche intégrée qui allie la mobilisation de capacités supplémentaires avec un accompagnement de toutes les personnes qui en ont besoin.

Les mesures proposées pour la première année ne résument pas la totalité du plan quinquennal. Mais dans une large mesure, les diagnostics territoriaux permettront de dégager ou de préciser d'autres mesures, ou de calibrer certaines propositions, quand l'exercice n'a pas pu être fait dans le cadre du présent rapport.

// Établir avant la fin du 1er trimestre 2013 des diagnostics locaux sur la base d'enquêtes objectivables, identiques dans chaque département

On sait d'ores et déjà qu'à minima 40.000 ménages se répartissent de manière à peu près égale entre ceux qui n'ont pas obtenu de réponses du dispositif d'hébergement d'urgence et ceux qui, ayant été reconnus prioritaires et urgents par la commission de médiation DALO, n'ont pas reçu de proposition de logement du préfet.

Pour affiner cette vision nationale et nécessairement approximative, il est indispensable d'établir, au premier trimestre 2013, dans tous les départements (voir à un niveau infra départemental si besoin, et y compris dans les DOM), un diagnostic dit à «360°», c'est-à-dire embrassant la totalité des situations à prendre en charge, de la rue au mal logement en passant par l'habitat indigne, en s'appuyant sur la typologie de la grille européenne ETHOS (typologie européenne de l'exclusion liée au logement) et de l'offre et des réponses existantes sur le territoire. La notion de diagnostics à 360° signifie de construire une vision d'ensemble partagée des situations de non logement et de mal logement sur un

territoire, à un instant T. et en évolution. Une méthodologie devra être proposée aux préfets pour obtenir des résultats significatifs et homogènes au niveau national.

Les résultats de ces diagnostics devront être synthétisés au niveau national avant la fin du 1^{er} trimestre 2013.

Au niveau territorial, après diffusion et échange avec les acteurs, ils serviront de base à la construction de plans d'actions territoriaux qui devront être articulés avec les outils de programmation du logement et de l'hébergement (Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées, Plan Départemental Accueil Hébergement, Insertion, Plan Local de l'Habitat...).

En ce qui concerne l'Ile-de-France, les travaux déjà menés pour actualiser le Plan régional accueil hébergement insertion (PRAHI) et la mise en œuvre des mesures d'urgence décidées par la ministre de l'égalité du territoire et du logement seront poursuivis, en intégrant cette vision globale du mal logement.. L'élargissement du CRH aux questions d'hébergement (le CRHL) est une avancée positive pour ce faire.

II/ Garantir une réponse digne et pérenne à toutes les personnes sans domicile

Pour en finir avec le plan hiver, il faut :

- interdire toute remise à la rue à la fin du plan hivernal 2013,

- dégager, tout au long de l'année 2013, **20.000 solutions nouvelles** sous forme de réponse logement ou d'hébergement digne et pérenne.

Dans cet objectif, il serait souhaitable que cette offre nouvelle soit répartie

- 10 000 entre du logement ordinaire (logements conventionnés Anah, rachats de logements libres d'occupation,..) et du logement accompagné (résidences sociales, pensions de famille, ...)

- 10 000 en réponse hébergement, **soit 5.000 places généralistes et 5 000 places pour demandeurs d'asile (Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile).**

Il importe de préciser que le développement de capacités supplémentaires d'hébergement vise à répondre à l'urgence de la situation des personnes qui sont contraintes de vivre à la rue, mais ne saurait constituer la finalité d'une politique qui doit viser en priorité l'accès au logement pour tous.

III/ Proposer un accompagnement aux personnes qui le souhaitent et en ont besoin

Cette offre nouvelle d'hébergement et de logement n'aura de sens que si elle est couplée avec le développement significatif d'une offre nouvelle d'accompagnement pour les personnes qui en ont besoin, et le souhaitent, afin qu'elles accèdent le plus rapidement possible à un logement ordinaire autonome ou puissent s'y maintenir.

Dès 2013, une capacité supplémentaire d'accompagnement pour 5.000 ménages devra être financée par l'État. Ce nouvel investissement fort de l'État nous paraît réaliste en terme de faisabilité opérationnelle et budgétaire. Il ne peut être mis en œuvre sans un accord-cadre État/Départements pour clarifier les interventions des uns et des autres. Cet accord devra également être élargi aux autres acteurs impliqués dans l'accompagnement (CAF, CCAS, bailleurs sociaux, associations...).

Cette proposition, à droit constant, ne préjuge en rien des décisions en termes de clarification et de transfert de compétences qui s'imposent et pourraient être proposées par le Gouvernement dans le projet de loi de l'acte III de la décentralisation.

Par ailleurs, dès 2013, les premières plates-formes territoriales d'accompagnement prévues au chapitre V seront mises en place.

IV/ Offrir une solution de logement à 20 000 ménages prioritaires DALO à qui aucune proposition n'a été faite dans les délais légaux

- **Mettre en œuvre un plan d'urgence pour le logement ou le relogement des ménages prioritaires, sur les territoires où le droit au logement n'est pas respecté.**

Le non-respect de la loi DALO, notamment en Ile-de-France, est inacceptable. Cette situation doit cesser en 2013 avec un double objectif :

- **Mobiliser les préfets** pour trouver des réponses en temps réel au flux des nouvelles décisions des commissions de médiation (de l'ordre de 1.000 décisions mensuelles avec un taux de réponse actuel inférieur à 50 % en Ile-de-France) ;

- **Proposer une solution de relogement à 20.000 ménages non relogés dans les délais légaux.** Pour atteindre cet objectif, mobiliser en urgence tous les contingents à hauteur de 10 000 logements, dont une majeure partie en Ile-de-France. Sur ce dernier territoire, la mobilisation prendra la forme d'un accord cadre interdépartemental avec tous les réservataires et la mise en place d'une équipe projet inter-institutions et inter-bailleurs pour son application effective.

En aucun cas, le niveau de revenu ne devra constituer un obstacle à l'attribution d'un logement aux ménages concernés.

Enfin, **mobiliser 10.000 logements dans le parc privé** au moyen de l'intermédiation locative, en accord avec les propriétaires, pour en faire une solution durable d'accès au logement et non simplement une alternative à l'hébergement.

Cet engagement doit être en partie porté par l'État sur le mode de gestion qui régit les dispositifs Solibail ou Louer Solidaire (prise en charge du différentiel de loyer et des coûts induits par la démarche - captation, gestion locative, accompagnement des ménages, travaux à la relocation-).

Les communes concernées par la loi «SRU» seront particulièrement mises à contribution pour mettre en œuvre et concourir au financement de ce programme. Les

mesures législatives nécessaires pour garantir leur engagement doivent être prises le plus rapidement possible.

VI/ Favoriser l'accès au logement et éviter les ruptures

En attente de décision ultérieure du Gouvernement sur la Garantie du risque locatif, il convient de **restaurer les moyens alloués au LOCA-PASS** et d'élargir ses critères d'éligibilité. En effet, la sécurisation du bail est un élément central, point qui sera repris plus loin dans ce rapport. Il ne faudrait pas que l'absence d'un nouveau dispositif en 2013 soit un frein à la résolution des problèmes rencontrés pour l'accès ou le maintien dans le logement en cas d'impayés.

L'année 2013 doit permettre de se donner le temps d'une évaluation au cas par cas pour trouver la meilleure solution à chaque ménage menacé d'expulsion et éviter ainsi de nouveaux basculements. Pour garantir cet objectif, **un moratoire des expulsions locatives doit être institué en 2013**. Cette mesure d'urgence doit être accompagnée d'un abondement du fonds d'indemnisation des propriétaires pour refus du concours de la force publique à hauteur des besoins constatés dans les diagnostics territoriaux, sans que cette indemnisation ne vienne alourdir la dette du ménage.

Ce moratoire doit également s'appliquer aux bidonvilles et aux squats.

VI/ Soutenir l'innovation

Enfin, pour soutenir le tissu associatif et conforter son rôle dans l'expérimentation et l'innovation sociale, il est proposé de lancer **un appel à projet national pour 100 projets** en 2013 pour les publics très vulnérables : jeunes en errance, femmes victime de violence, grands exclus à la rue depuis des années...Seront ainsi privilégiés les projets décloisonnant le sanitaire et le social et valorisant le développement de l'économie sociale et solidaire.

Le plan qui suit, pour des raisons de clarté, traite dans des parties séparées les questions de production de logements, de développement d'une offre à destination des plus démunis à partir du parc public ou privé existant, de l'accompagnement des ménages, de l'évolution de l'offre d'hébergement, et des problèmes spécifiques à certaines vulnérabilités.

Cette présentation ne doit pas laisser penser qu'elle reflète une vision segmentée des problèmes à résoudre et des solutions à mettre en place.

Répondre de manière adaptée et diversifiée à l'ensemble des besoins qui s'expriment oblige à considérer l'offre de logement ordinaire ou accompagné, d'hébergement et d'accompagnement dans une organisation coordonnée, qui doit faire de l'accès au logement une priorité.

Chapitre II - LE LOGEMENT

L'habitat est un facteur d'inclusion sociale et de relation ; mais il peut aussi renforcer l'isolement s'il n'est pas adapté aux besoins de son occupant. Part importante des dépenses contraintes, il influe fortement sur l'équilibre budgétaire des ménages. L'habitat peut accroître la dépendance et l'isolement ou, au contraire, en être un des premiers facteurs de prévention.

Au cours des vingt dernières années, l'effort consenti par les ménages pour se loger a fortement augmenté, sachant que plus les ménages sont pauvres plus le taux d'effort est important. La part des logements accessibles financièrement aux ménages les plus modestes diminue gravement. Ce constat invite à se poser la question de l'efficacité des différentes formes d'aides au regard de l'objectif qui doit être poursuivi : permettre aux ménages de se loger à un coût compatible avec leurs ressources.

QUELQUES CHIFFRES

- **On compte 3,6 millions de personnes mal logées** (personnes sans domicile ou hébergées chez des tiers, campings à l'année, habitat de fortune, hôtels, inconfort et surpeuplement...). La réapparition dans le paysage français des bidonvilles en est l'image extrême.

- Parmi elles, près de **700 000 personnes sont sans domicile personnel dont 150 000 vivant dans la rue ou ayant recours aux structures d'hébergement.**

- **Plus de 5 millions de personnes supplémentaires se trouvent en situation de réelle fragilité de logement** (loyers impayés, propriétaires en difficulté...).

- **60 % des ménages se situent en dessous des plafonds de ressources pour accéder à un logement social et parmi eux, 60% ont des niveaux de ressources au niveau du PLAI.**

- **On compte 1,2 millions de demandeurs de logements sociaux en attente**

- **Il manque 900 000 logements dont une majorité de logements à loyers accessibles**

- **265 000 recours DALO ont été déposés au 30 juin 2012**

Les principaux éléments du diagnostic

- Les difficultés de logement que rencontrent de très nombreux ménages ont des effets sociaux qui débordent la sphère du logement : santé, réussite scolaire, accès à l'emploi...
- Le mal logement ne touche pas uniquement les personnes pauvres mais gagne les classes moyennes dans les secteurs tendus.
- La crise est due à la fois à un déficit de l'offre produite et à des écarts qui se creusent entre l'offre disponible et les capacités contributives réelles des ménages.
- Ce découplage entre l'évolution du coût du logement et celui du revenu des ménages génère une insécurité nouvelle : augmentation du taux d'effort pour se loger, du nombre d'impayés, aggravation de la précarité énergétique, diminution du reste à vivre avec un impact sur les dépenses de santé, l'alimentation.
- Compte tenu de l'absence de maîtrise des prix de l'immobilier et des loyers, et de l'insuffisante mobilisation des logements locatifs privés à des fins sociales, la demande de logements des ménages modestes se reporte sur l'offre sociale.
- L'offre de logement est de moins en moins adaptée aux réalités de la société : augmentation du nombre de personnes seules, de femmes élevant seules leurs enfants avec des revenus modestes, population vieillissante, développement de l'emploi précaire...
- Cette crise ne s'exprime pas de la même manière et/ou avec la même intensité sur les différents territoires. Mais les difficultés de logement sont présentes partout.
- Cette situation de déficit ou d'inadaptation de l'offre s'accompagne le plus souvent de la présence de logements vacants.
- Le logement indigne reste une réalité et la crise menace de le renforcer, notamment dans les copropriétés fragiles.
- Les réponses vont au-delà de la seule production de logements et doivent prendre en compte l'accompagnement et l'ensemble des politiques sociales liées à l'accès au logement.

Les objectifs à atteindre

► **Un accès au logement pour tous et partout : chaque ménage doit pouvoir accéder à un logement correspondant à ses aspirations, ses besoins et ses capacités financières**

Les mesures à mettre en place :

I/ Étendre la portée du droit au logement

Comme le montrent différents exemples étrangers, la constitutionnalisation du droit au logement n'aura pas nécessairement un impact direct sur l'effectivité du droit et ne constituera pas la solution « miracle » à la lutte contre le sans-abrisme. Elle permettrait en revanche de préciser la notion de droit au logement et de clarifier le partage des responsabilités entre les différents acteurs.

La solution proposée consiste, à l'instar de ce qui a été fait avec la Charte de l'environnement, en l'élaboration d'une charte de droits sociaux et économiques qui compléterait les droits et principes déjà posés par le préambule de 1946 et dans laquelle viendrait s'insérer le droit au logement. Cette démarche s'inscrirait dans un objectif plus global de recherche d'effectivité des droits fondamentaux, dans leur indivisibilité, qu'ils soient économiques, sociaux et culturels, civils et politiques.

L'effectivité du droit au logement passe aussi par sa justiciabilité. La procédure de « droit au logement opposable », créée dans l'urgence en 2007, doit être perfectionnée. La charge du relogement, notamment, qui repose essentiellement sur le contingent préfectoral, doit pouvoir être pleinement assumée par le préfet. Les propositions contenues dans ce rapport y contribueront certainement, d'autant plus que certaines d'entre elles permettront d'intervenir en amont du recours (prévention des expulsions, lutte contre l'habitat indigne, par exemple). Toutefois, il ne peut être exclu de mobiliser des moyens d'exception tels que ceux annoncés pour la première année du plan, ni d'associer davantage les autres acteurs du logement et réservataires de logements sociaux.

II/ Adopter une loi de programmation quinquennale

Une loi de programmation quinquennale devra encadrer et garantir dans le temps la réalisation de l'objectif de production neuve et de mobilisation du parc existant, public ou privé, selon une répartition territoriale non arbitraire : le diagnostic à 360° réalisé dès le début de l'année 2013 viendra compléter et actualiser l'évaluation des besoins opérée par les instances locales telles que les Comités Régionaux de l'Habitat (CRH), les PLH et les PDALPD. Une inscription budgétaire précise, posant les principes de la répartition de l'effort entre chaque acteur devra être établie

III/ Créer les conditions d'une production neuve suffisante de logements abordables et d'habitat adapté

➤ Desserrer l'étau pesant sur les plus pauvres

Une politique du logement des personnes défavorisées digne de ce nom ne saurait être effective sans une réorientation sociale de la politique générale du logement. La production globale doit être redirigée vers la satisfaction des besoins sociaux au sens large pour éviter les effets de concurrence et une plus grande exclusion des plus pauvres dans un contexte où les classes moyennes et les plus modestes sont également touchés par la crise. Il est donc indispensable de développer la production de logements intermédiaires destinés aux classes moyennes et de remobiliser les investisseurs institutionnels (par l'incitation ou la contrainte) autour du développement de l'offre locative privée. Par ailleurs, toute incitation fiscale doit être assortie de véritables contreparties sociales (en termes de plafonds de loyers et de plafonds de ressource).

C'est dans cet esprit que l'objectif de production de 500 000 logements par an doit être envisagé.

➤ Atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an

Tout doit être mis en œuvre pour atteindre cet objectif. Il est indispensable que les moyens financiers soient dégagés. Or, il manquerait à minima 1 Md d'€ par an pour assurer ce niveau de production. Le projet de loi de finances 2013 affiche à nouveau des subventions en forte baisse alors que l'on sait qu'elles ont un impact fort sur l'équilibre des opérations. Par ailleurs, le débat déterminant entre l'État et les organismes HLM sur l'utilisation de leurs fonds propres n'est pas arbitré.

Il est donc indispensable de conforter un modèle économique propre qui doit pouvoir fonctionner dans la durée. Cette recommandation s'applique également au rôle et à la mission d'Action logement, compte tenu du risque que fait peser le recours à un emprunt conséquent susceptible d'entamer sa viabilité.

La programmation de PLAI est nettement insuffisante et doit être rehaussée significativement. La construction doit être soutenue partout où il le faut, et plus fortement encore là où les prix sont les plus élevés. Cela suppose des moyens financiers accrus alors même que l'augmentation annoncée de la TVA risque de coûter à elle seule environ 540 millions d'euros.

Il faut donc garantir le financement de ces 150 000 logements sociaux par an grâce à :

- la bonification des prêts sociaux et très sociaux,
- l'augmentation de la subvention directe de l'État,
- une TVA à 5,5 %, considérant que le logement est un produit de première nécessité ;

Les logements sociaux construits doivent être financièrement compatibles avec les capacités des ménages. L'effort doit donc être plus particulièrement orienté selon deux axes :

➤ **Réaliser une part importante de la production de logements sociaux en PLAI**

Il convient de doubler la part des logements en PLAI dans la production de logements sociaux neufs. Le PLAI est ici entendu dans sa double dimension : logement à loyer très social et logement d'insertion. L'objectif est que ceux-ci atteignent à minima 40 % des 150 000 logements produits à la fin du plan quinquennal. Par ailleurs, les loyers des logements neufs produits en PLUS devront se situer, avant la fin du plan quinquennal, en dessous des plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL.

➤ **Développer une offre suffisante de logements accompagnés (production très diffuse, très petites opérations de logements, résidences sociales jeunes, résidences sociales ex-nihilo, pensions de famille et résidence accueil)**

L'offre de logement accompagné, c'est-à-dire associant un logement et des services (gestion locative adaptée, accompagnement, médiation, etc..) fait partie intégrante des réponses à développer pour les ménages les plus en difficulté. Elle constitue soit une réponse transitoire (résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, foyers de travailleurs migrants qui, en se transformant, accueillent des publics de plus en plus diversifiés) soit une réponse pérenne (pensions de famille, logements très sociaux issus de la maîtrise d'ouvrage d'insertion).

Cette offre est produite, soit par les bailleurs sociaux et ensuite gérée par le secteur associatif, dans le cadre de partenariats locaux qu'il convient de développer, soit par les associations elles-mêmes, dans le cadre de la Maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI). Cette dernière doit être confortée dans son modèle économique et renforcée là où les besoins sont identifiés, car elle produit une offre particulièrement adaptée à des situations sociales complexes que le système de production ordinaire prend mal en compte.

L'objectif est de réaliser **12 000 logements accompagnés et 5 000 logements produits en MOI par an.**

Concernant les pensions de famille, il faut poursuivre leur déploiement pour atteindre l'objectif initial de 15 000 (soit 3 000 restant à produire, notamment en Ile-de-France, où l'objectif n'est réalisé qu'à 50%) et de mener une évaluation de l'offre mise en service ces dernières années. Au-delà de ces 15 000 places qui devaient être réalisées en 2012, leur développement sur la durée du plan quinquennal devra être fondé sur les résultats des diagnostics territoriaux.

Pour ce faire, il convient de :

- proposer un produit de financement spécifique à l'investissement permettant d'obtenir des loyers de sortie en adéquation avec les équilibres de gestion et les possibilités contributives des ménages logés.
- revoir les modes de calcul de la redevance pour prendre en compte notamment la hausse du coût des énergies et des fluides et ouvrir les résidences aux tarifs sociaux de l'énergie

- garantir l'accès des résidences sociales à l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS).

➤ **Répondre aux besoins de logement des jeunes qui sont particulièrement exposés à la crise**

Dans le contexte actuel de crise du logement, les jeunes les plus vulnérables (sans emploi, sans qualifications, sans accès aux minima sociaux, sans soutien familial ou souffrant d'addictions) sont particulièrement exposés. Ces difficultés sont d'autant plus importantes que l'offre de logements abordables existante, par sa nature (taille des logements etc.) et ses modalités d'accès (garanties demandées, délais, etc.) ne correspond pas aux besoins des jeunes, notamment en terme de mobilité.

Enfin, les situations de rupture touchent particulièrement les jeunes : ruptures familiales bien sûr, mais également ruptures de prise en charge par les institutions (un tiers des jeunes SDF sortent de l'Aide Sociale à l'Enfance).

Le prochain rapport du Conseil Économique Social et Environnemental portera sur le logement des jeunes. Les propositions émanant de l'atelier préparatoire à la conférence seront reprises sous forme d'une contribution à ce rapport.

Pour rappel, à compter du 20 novembre 2012, les dispositions de l'accord inter professionnel conclu avec les partenaires d'Action Logement du 29 avril 2011 s'appliquent de manière obligatoire :

- financement de la production annuelle de 15 000 logements ou hébergements supplémentaires à destination des jeunes,
- accroissement du nombre d'attributions annuelles de logements de 8 000 unités supplémentaires en trois ans,
- développement de la garantie des risques locatifs.

Toutefois, **une réponse intégrée permettant de faciliter l'accès à un premier logement peut être proposée dès 2013** : suppression du délai de carence pour les aides au logement, garantie du risque locatif, aide à l'installation, accompagnement si nécessaire. Une seule structure serait chargée localement de gérer ce dispositif. **Les missions locales, qui consacrent déjà une part significative de leur action au logement des jeunes, pourraient**

être le pivot de cette action, dans le cadre des partenariats locaux avec les acteurs concernés et notamment avec les départements.

➤ **Réorienter la politique en faveur des Gens du voyage**

Les actions en faveur des Gens du voyage doivent être conduites à la fois en direction de l'accueil et de l'habitat permanent, sur la base des propositions qui suivent :

- Respecter la loi du 5 juillet 2000 en rendant obligatoire la substitution des préfets en cas de carence des communes pour la réalisation des aires d'accueil et des terrains familiaux.
- Évaluer et inscrire obligatoirement les besoins dans les schémas départementaux et les PDALPD, ainsi que leur déclinaison opérationnelle dans les PLH au même titre que les autres formes d'habitat pour publics spécifiques, en prévoyant leur opposabilité aux PLU.
- Soutenir et développer les formes d'habitat adapté et les terrains familiaux (financement PLAI, Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale, maintien de l'apport de l'État pour la création des aires d'accueil...).
- Initier une réflexion approfondie sur les enjeux et les moyens de la reconnaissance de la caravane et des formes d'habitat léger comme des logements, sur les plans sociaux, juridiques et réglementaires.

IV/ Accroître significativement la mobilisation du parc privé

La mobilisation de logements privés à vocation sociale est nécessaire dans la mesure où :

- la construction de 150 000 logements sociaux par an sera insuffisante pour couvrir les besoins.
- la rotation dans le parc privé offre l'opportunité de compléter la production neuve dans les secteurs urbains tendus, où l'offre de logements sociaux peine à faire face à tous les besoins prioritaires, et également de favoriser la mixité sociale.

➤ **Produire une offre de 250 000 logements à vocation sociale et très sociale en 5 ans**

Pour répondre aux besoins en logements, le seul recours au parc public ne suffit pas. Il convient donc de développer une politique ambitieuse de mobilisation du parc privé permettant de produire une offre de 50 000 logements à vocation sociale et très sociale par an :

- 25 000 logements conventionnés sociaux et très sociaux,

- 20 000 logements en intermédiation locative visant un logement pérenne en mandat de gestion (soutien aux AIVS, Sires, Clefs),
- 5 000 achats de logements vendus libres d'occupation en s'appuyant sur la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), les bailleurs sociaux et la maîtrise d'ouvrage d'insertion, prioritairement en Ile-de-France et dans les secteurs très tendus.

➤ **Remobiliser l'Anah en direction des propriétaires bailleurs**

Cela suppose de redonner à l'agence les moyens d'intervenir significativement sur la production d'une offre locative à vocation sociale. Pour ce faire, il faut rénover son système de conventionnement dès 2013 afin de le rendre beaucoup plus incitatif, avec ou sans travaux, et accompagner ses avantages de droits de réservation : aide fiscale forte, prime à la réduction de loyer à un niveau très social, garantie des risques locatifs et majoration du taux de subvention ainsi que du montant des travaux subventionnables, soutien aux bailleurs associatifs.

L'Anah mènera régulièrement des campagnes nationales de communication en direction des propriétaires bailleurs pour faire connaître les dispositifs existants et leurs avantages.

➤ **Lutter contre la vacance et favoriser les réquisitions**

Il faut remettre les logements vacants sur le marché en renforçant les mesures incitatives et les sanctions dans les situations injustifiées. A cet effet, il importe de renforcer la taxe existante en l'appliquant désormais aux logements vacants depuis plus d'un an au lieu de 2, en doublant son montant dès la 2ème année d'imposition, en réduisant la durée minimale d'occupation en deçà de laquelle le logement est considéré comme vacant à 30 jours au lieu de 90, et en l'étendant aux zones d'urbanisation continue de + de 50 000 habitants.

Dans le contexte actuel de crise aiguë, il faut définir rapidement les conditions juridiques et financières d'une mise en œuvre effective des réquisitions annoncées par le gouvernement. Elle pourrait concerner :

- Les bâtiments appartenant à l'État et à la collectivité publique en général qui doivent être mobilisés pour offrir des solutions de logements durables. Le recensement des ces

biens, dans cette perspective, devra être intégré aux diagnostics territoriaux demandés pour le début de l'année 2013.

- Les immeubles à usage locatif vides appartenant à des investisseurs institutionnels : les propriétaires de ces immeubles vacants identifiés par les services de l'Etat, disposeront d'un délai de six mois pour réaliser éventuellement des travaux et remettre les logements à la location, faute de quoi les bâtiments feront l'objet d'une réquisition.

VI/ Intervenir fortement sur les loyers

➤ Encadrer les loyers du parc privé

Le gouvernement a pris une première mesure de limitation des loyers dans le parc privé à la relocation dans les communes où les prix sont les plus élevés et un dispositif légal doit restaurer le principe d'une fixation du loyer selon un prix de référence rendu transparent grâce à la généralisation des observatoires des loyers, avec des pratiques harmonisées. Ce dispositif n'aura réellement d'impact que s'il :

- permet un ajustement à la baisse des loyers, après une augmentation durable,
- prend en compte la qualité du logement, c'est-à-dire le réinvestissement - ou non - par le propriétaire du revenu locatif dans l'entretien du logement,
- impose une baisse des loyers plus forte là où le marché dysfonctionne,
- s'adosse à la mise en place d'un bonus malus des loyers.

➤ Adapter les loyers du parc public aux ressources des ménages

Le fait que des personnes puissent être écartées d'une attribution de logement social en raison de leur niveau de ressources pose un véritable problème. Deux pistes sont envisageables :

- refinancer les logements intermédiaires (PLS) en logements sociaux ou très sociaux
- moduler les loyers en utilisant le supplément de loyer de solidarité

Plus généralement, une réflexion doit être engagée sur la possibilité de faire évoluer les loyers en fonctions des ressources des ménages.

VII/ Créer les conditions d'un accès équitable au logement

➤ Redéfinir la procédure d'admission des logements sociaux afin de mettre en place un dispositif transparent d'attribution laissant une place au demandeur.

Le demandeur qui actuellement subit le processus de sélection, ne peut redevenir acteur que si la transparence et l'information sont garanties, ce que ne doit pas empêcher

l'insuffisance de l'offre, celle-ci rendant naturellement plus difficile à la fois la gestion des priorités par les bailleurs et l'exercice du choix de son logement par le demandeur. Des règles de hiérarchisation des demandes correctement définies et assumées participent à cet objectif. L'exigence de transparence n'interpelle pas uniquement les bailleurs sociaux ; elle nécessite des règles communes à tous les acteurs de l'attribution : bailleurs, collectivités locales, Action Logement et État. Parmi les sujets qui devront être abordés, dans le cadre de la consultation qui va s'engager dans les prochains mois pour alimenter la loi « logement » en 2013, pourraient figurer les pistes de réforme suivantes :

- Mettre fin à la superposition des listes prioritaires et harmoniser les critères des ménages prioritaires dans le cadre des PDALPD ;
- Redéfinir l'intervention de l'État dans le processus d'attribution : l'État doit se recentrer sur son rôle de garant, en se donnant les moyens d'un contrôle efficace ;
- Introduire de la souplesse pour prendre davantage en compte la capacité des ménages à assumer le loyer, même s'il représente un taux d'effort supérieur à la norme usuelle de la commission ;
- Prendre en compte le choix du demandeur en lui donnant accès à la connaissance des caractéristiques de l'offre disponible sur un territoire, en l'informant sur le processus d'attribution et l'avancement de son dossier, en tenant mieux compte de ses lieux ressources et en lui donnant la possibilité de refuser un logement.
- Favoriser la mobilité interne dans le parc social, ce qui permettra notamment de d'étendre l'enjeu autour de la première attribution.

VII/ Améliorer la qualité des logements

➤ **Résorber les 400 à 600 000 logements potentiellement indignes**

Les moyens opérationnels et financiers doivent être à la hauteur des ambitions affichées depuis plusieurs années :

- demander aux préfets de formaliser et de positionner en mode projet les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, comme instance unique, incontournable et efficace de repérage et de suivi des situations d'habitat indigne,
- développer les opérations groupées de type MOUS ou Programmes d'Intérêt Général (PIG) outils opérationnels pour le traitement effectif des situations repérées, et débloquer le budget nécessaire pour leur mise en place,
- mener à leur terme les arrêtés et financer les mesures de travaux d'office en cas de substitution de l'État au propriétaire défaillant.

Il s'agit également de donner une réelle efficacité aux procédures existantes, notamment les procédures coercitives, pour faciliter leur mise en œuvre :

- regrouper en un seul texte l'ensemble des dispositions concernant la sécurité des bâtiments, l'hygiène et la salubrité ;

- rapprocher les polices spéciales de la Lutte contre l'Habitat Indigne en une procédure unique santé/sécurité ayant des effets distincts en fonction de l'urgence de la situation et des désordres constatés ;
- confier à la commune ou l'intercommunalité, dotée d'un service d'hygiène et de sécurité de l'habitat, la responsabilité de veiller au respect de la réglementation, le préfet conservant une capacité de veille, de contrôle et un pouvoir de substitution en cas de carence de la collectivité compétente ;
- conforter le lien avec le ministère de la justice dans la lutte contre les marchands de sommeil et les bailleurs indécents en donnant aux magistrats la consigne et les moyens de traiter les signalements relatifs à l'habitat indigne et en facilitant le recours à la confiscation des biens.

Pour venir en aide aux ménages victimes de l'habitat indigne :

- étendre la possibilité du recours au titre de la « décence »,
- constituer une offre de logements temporaires pour faciliter les travaux dans les logements,
- favoriser l'accès aux droits, et leur exercice, en s'appuyant sur les associations, et le réseau des ADIL,
- faire des allocations logement un instrument de lutte contre l'habitat indigne en interrompant le versement de l'allocation logement en tiers payant aux bailleurs dont le logement est déclaré insalubre tant que les travaux n'ont pas été réalisés, et en permettant au locataire de ne payer que son reste à charge,
- rétablir les moyens de préfinancement des travaux pour les ménages à faibles ressources.

➤ **Prévoir un programme de rénovation thermique ciblé sur les plus fragiles**

Rendre le bâti performant reste la meilleure façon de lutter contre la précarité énergétique. Le gouvernement prévoit l'isolation thermique de 3 millions de logements neufs ou rénovés en 5 ans. Le plan quinquennal doit se concentrer sur les logements occupés par les plus fragiles pour permettre de traiter au moins 50 % des situations de précarité énergétique, soit environ 2 millions de logements existants. Pour cela, il convient de mener les actions suivantes :

- faire immédiatement évoluer le programme « habiter mieux », tout en traitant en priorité les situations de précarité énergétique, en simplifiant le système, en allant au-devant des ménages, en assurant son financement et en l'ouvrant aux locataires et aux copropriétés,
- intégrer des critères de performance énergétique dans les textes relatifs à l'indécence et l'insalubrité pour éviter la mise en location de « passoires énergétiques » dont les conséquences sur les personnes sont équivalentes à celles de l'habitat indigne,

- organiser un guichet unique de la rénovation énergétique de l'habitat destiné à informer et à aider les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants à améliorer leur logement, sous condition de ressources.

➤ **Traiter les copropriétés en difficulté**

Le retard accumulé est considérable et appelle une réforme en profondeur dont les conditions sont actuellement à l'étude. Une attention particulière doit être portée aux mesures suivantes :

- connaître et prendre en compte la situation des occupants, qu'ils soient propriétaires ou locataires, pour mieux garantir l'impact des dispositifs,
- améliorer et adapter les pratiques professionnelles aux enjeux : obligation d'un compte bancaire séparé pour chaque copropriété gérée par un syndic et obligation de conseil des intermédiaires,
- donner les moyens au portage comme outil pertinent de redressement des copropriétés,
- instaurer un système préventif pour limiter les sinistres à l'avenir : une provision pour travaux attachée au lot est un élément important de la prévention.

VIII/ Considérer le logement comme un facteur de l'égalité des territoires

Non seulement le problème du logement trouvera sa solution dans les territoires, mais il est une des solutions pour inverser la tendance nette au creusement des inégalités, aussi bien à l'échelle nationale qu'à celle des agglomérations. Des outils existent ou sont à créer pour répondre à ce double objectif. La recherche d'efficacité et le souci d'assurer la correspondance entre les objectifs seront en partie réglés en confiant la compétence d'urbanisme aux intercommunalités.

➤ **Renforcer la répartition territoriale de la production de logements sociaux**

L'obligation issue de la loi « SRU » est en passe d'être renforcée par le relèvement du seuil de logements sociaux à construire à 25 % dans les communes où les besoins s'en font ressentir et la possibilité de quintupler les pénalités financières. Il s'agira donc de donner toute sa portée à cette obligation en utilisant les différentes options légales de façon efficace pour une réalisation effective des objectifs assignés.

➤ **Systématiser les secteurs de mixité sociale**

Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local de l'urbanisme peut délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (L. 123-2 du code de l'urbanisme). L'instauration de ces « secteurs de mixité sociale » doit être systématique et obligatoire dans les zones tendues ou manquant

de logements sociaux, en préservant l'objectif d'une maîtrise des coûts du logement et des équipements pour qu'ils soient abordables à tous.

➤ **Instaurer une contribution de solidarité urbaine**

La fiscalité locale (taxe foncière, taxe sur les revenus fonciers et taxe sur les plus-values immobilière) doit prendre en compte les différences de valeur immobilière entre quartiers d'une même agglomération et taxer les prix excessifs. Le produit de cette contribution de solidarité urbaine serait affecté à la production de logements à vocation sociale. Une mission doit être diligentée afin de définir les modalités de création d'une telle contribution de solidarité dès le 1er trimestre 2013.

Parallèlement, la contribution sur les revenus locatifs pourra être réinstaurée.

➤ **Revoir les bases financières de l'égalité des territoires**

La mobilisation accrue des collectivités dans le domaine de l'habitat nécessite de leur part des moyens suffisants. Face à une ressource fiscale locale inégale et alors même que les inégalités se creusent, les mécanismes de péréquation doivent s'adapter (intégration du revenu dans le calcul de la taxe d'habitation, renforcement de la DSU et de la DGF qui permettrait en outre de mieux repérer les besoins des territoires et de leurs habitants...).

Prolonger la rénovation urbaine des quartiers

➤ Une consultation pour redéfinir les orientations de la politique de la ville en 2013 est en cours. Il faut rappeler que cette politique doit considérer les quartiers populaires comme des espaces de développement social et favoriser la promotion de leurs habitants (citoyenneté, éducation, emploi, culture...). La rénovation urbaine des quartiers doit être prolongée et améliorée pour :

- reconstruire la majorité des logements démolis hors site et hors ZUS,
- programmer une offre plus importante de logements très sociaux,
- prendre davantage en compte la taille des ménages dans la production nouvelle,
- renforcer la dimension sociale des projets,
- inscrire ces objectifs dans les PLH.

D'autres mesures doivent être envisagées, notamment pour maîtriser les coûts de production des logements à vocation sociale, parmi lesquelles :

*- **une politique foncière ambitieuse** pour le logement et un réel engagement des collectivités locales en la matière :*

- le recours aux modes de captation permettant de réduire ou de supprimer le coût du foncier en dissociant le droit de propriété et le droit d'usage;

- le réinvestissement de la collectivité dans l'administration des sols avec une maîtrise de leur valeur ;

- la lutte contre la rétention foncière ;

- la révision des valeurs locatives.

- **une mise à plat des coûts de construction** et l'élaboration d'hypothèses concertées de réduction de ces coûts. Il s'agit de faire la part entre la prolifération des normes (tout en respectant le principe d'une qualité minimale identique pour tous), la recherche d'une adaptation des surfaces et des typologies avec la composition du ménage (en limitant les annexes qui renchérisent les loyers -balcons, jardins, garages-), les pratiques professionnelles et les exigences urbanistiques.

Chapitre III - L'ANTICIPATION DES RUPTURES ET DES BASCULEMENTS

Il convient d'insister sur la nécessité d'un investissement significatif et efficient dans la prévention des difficultés socio-économiques des personnes vulnérables. Surendettement, précarité énergétique, expulsions locatives, maladies somatiques ou psychiques, ruptures d'accompagnement... les sujets de prévention sont multiples mais tous représentent des enjeux essentiels qu'il convient de résoudre de manière coordonnée. Il est indispensable de tous les prendre en compte. Ne pas traiter les problèmes en amont coûte cher à la société et crée les conditions d'un basculement dramatique des ménages dans la précarité et d'un enfoncement dans la grande pauvreté. La lutte contre l'exclusion ne se conçoit pas sans un volet préventif fort.

QUELQUES CHIFFRES

En 2010 :

107 925 décisions de justice prononçant une expulsion

11 670 interventions de la force publique pour procéder à une expulsion

3,8 millions de ménages en situation de précarité énergétique

Les principaux éléments du diagnostic

- Faute d'une revalorisation suffisante, les aides au logement ont perdu leur pouvoir de solvabilisation (décrochage des loyers plafonds par rapport aux loyers réels). Presque les trois quarts des allocataires ont maintenant un loyer supérieur au loyer plafond de l'APL.
- L'efficacité des dispositifs de garantie du risque locatif est très inégale ; le mécanisme de la GRL souffre à la fois d'un défaut de visibilité et de la réticence des compagnies d'assurance, tandis que le dispositif LOCA-PASS dont les résultats sont plus tangibles, voit ses moyens financiers se contracter.

- Malgré l'arsenal législatif et réglementaire développé, on assiste à une augmentation tendancielle très importante des expulsions locatives.
- La très grande majorité des expulsions a pour cause un impayé de loyer. Ce constat est à mettre en lien avec le découplage entre l'augmentation du coût du logement et l'évolution du revenu des ménages (revalorisation insuffisante des aides au logement, augmentation du taux d'effort en faveur du logement, diminution du reste à vivre).
- La prévention du risque locatif en permettant le maintien dans leur logement des personnes en difficulté ou en assurant un relogement a donc un rôle déterminant.
- Les ruptures et les sorties des établissements institutionnels de personnes particulièrement fragilisées (sortants de prisons, personnes quittant l'hôpital et les structures psychiatriques, jeunes quittant l'aide sociale à l'enfance) ne sont pas suffisamment anticipées et organisées.

Les objectifs à atteindre

- ▶ **Assurer une véritable sécurité du logement pour tous**

Les mesures à mettre en place

I/ Prévenir et traiter le risque locatif

- **Rendre les aides au logement plus efficaces et plus justes**

- Revaloriser le montant des aides au logement

Il est impératif de veiller à une juste adéquation entre les ressources des ménages et les conditions d'accès au logement. Pour cela, il convient d'agir sur la faiblesse des ressources en revalorisant les aides au logement et les minima sociaux et en veillant à l'avenir à leur indexation sur les niveaux réels des loyers.

Le pouvoir d'achat des aides au logement doit être adapté à la situation personnelle des ménages, tout en conservant le principe d'aides au logement qui demeurent distinctes et complémentaires des autres aides sociales et notamment du Revenu de Solidarité Active (RSA)

- **Revoir la réglementation applicable aux aides au logement**

Les allocations logement doivent être maintenues dans les situations d'impayés. Dans ce cas, elles peuvent être versées en tiers payant au bailleur mais en aucun cas son versement ne doit être interrompu. Leur suppression ne peut que rendre l'expulsion inéluctable et hypothétique les chances de relogement lorsque la dette locative s'accumule.

➤ **Sécuriser le versement des aides**

Les ruptures ou les irrégularités du versement des aides fragilisent la stabilité dans le logement. Plusieurs mesures techniques sont de nature à stabiliser la situation financière des ménages les plus fragiles :

- Simplification des modalités d'ouverture des droits et automatisation accrue de leur gestion de façon à rendre effectif l'accès aux aides et leur maintien ;
- Versement des aides personnelles au logement « à bon droit », en évitant les rappels et les indus qui déstabilisent le budget des familles ;
- Rétablissement de la rétroactivité des aides au logement ;
- Amélioration de la réactivité des allocations face aux changements de situations, afin d'éviter les diminutions ou les suppressions brutales et non proportionnées aux nouvelles ressources ;
- Mise en place d'un maintien dégressif des aides en cas de changement de situation, pour une durée déterminée, accompagné d'un courrier explicatif au locataire ;
- Suppression de la possibilité de récupérer les indus d'autres prestations sur les aides au logement.

➤ **Lutter contre la précarité énergétique en instaurant un bouclier énergétique**

Les charges d'énergie contribuent pour une part importante à l'augmentation des dépenses contraintes liées au logement qui fragilise la situation des ménages les plus modestes.

Il est urgent de soutenir financièrement et d'accompagner les ménages modestes touchés de plein fouet par cette nouvelle expression de la précarité, tout en continuant en parallèle à intervenir massivement sur le parc de logements pour le rendre plus performant sur le plan énergétique.

Un doublement du forfait de charges APL permettrait d'apporter une aide effective pour l'accès aux services essentiels que constituent les fluides (énergie et eau) et de le rapprocher des dépenses réelles. Cette mesure peut être mise en œuvre rapidement et répondre d'emblée à l'ensemble des ménages quelle que soit leur énergie de chauffage. Elle repose sur un outil de gestion qui existe déjà et n'est pas stigmatisant pour les bénéficiaires. Elle permet également de flécher en tiers payant ce forfait vers le bailleur ou vers les distributeurs, garantissant ainsi la bonne affectation de l'aide. Le bénéfice de ce forfait pourrait être élargi aux propriétaires occupants modestes qui ne peuvent prétendre aux APL.

➤ **Instaurer un système de garantie universelle**

La garantie universelle des risques locatifs est indispensable pour garantir l'accès et le maintien dans le logement en cas de survenue d'accidents de la vie. Le système doit protéger

tout le monde. Il doit assurer la continuité du droit au logement, notamment par une bonne articulation des dispositifs de garantie, de solvabilisation, de prévention des expulsions.

Le système actuel resté marginal est trop peu efficace pour jouer ce rôle.

Une garantie universelle permettrait d'associer des « mauvais et des bons » risques et d'organiser une solidarité entre personnes modestes et personnes plus aisées. Il faut utiliser des canaux qui ne soient pas ceux des sociétés d'assurance, qui ont montré leur limite dans le système actuel. Elle pourrait par exemple être financée par Action Logement et par une taxe sur les baux et être gérée par l'ANAH et ses guichets décentralisés.

La mise en place d'un tel dispositif doit résulter d'une concertation entre les différents partenaires (État, associations, partenaires sociaux, bailleurs sociaux, Anah, Action Logement...) et reposer sur une contribution de tous.

II/ Conforter le rôle des Fonds de Solidarité Logement

➤ Conforter les FSL comme outil de prévention

Les Fonds de Solidarité Logement sont financés et gérés par les départements depuis la décentralisation du dispositif en 2004. Les enveloppes budgétaires qui leur sont consacrées, ne sont plus à la hauteur des besoins. Il convient donc :

- Dans un premier temps, de lancer, début 2013, en partenariat avec les départements, une évaluation des FSL afin de mieux connaître leurs règles et modalités d'intervention et leur efficacité notamment au regard de la prévention des expulsions ;
- De se donner l'objectif de faire des FSL un réel outil de prévention en :
 - incitant les départements à ajuster les enveloppes à la hauteur des besoins ;
 - encadrant les règles d'éligibilité et les conditions d'octroi (plafonds de ressources, bénéficiaires, montant, condition de reprise du paiement du loyer...), tout en étendant son bénéfice aux propriétaires accédants et en levant l'obligation d'un accord préalable du propriétaire ;
 - redonnant aux FSL leur vocation d'aide à l'accès et au maintien dans le logement. En effet, l'intégration dans les FSL des aides aux impayés de fluides (eau, énergie, téléphone) qui représente une part croissante des dépenses se fait au détriment des autres formes d'intervention de ces fonds ;
 - améliorant l'information des locataires et bailleurs, notamment privés, sur le dispositif FSL.

III/ Éviter les situations de ruptures

Prévenir les expulsions

Au-delà du moratoire instauré en 2013, l'objectif est de faire cesser les expulsions sans solution. Parallèlement, un certain nombre de mesures doivent être prises :

➤ **Conforter le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)**

La coordination des acteurs de la prévention des expulsions au sein d'une instance unique de pilotage est indispensable. Pour cela, la stratégie de refondation a fait de la mise en place des CCAPEX dans chaque département l'une de ses priorités. Ces commissions doivent maintenant devenir réellement opérationnelles et être dotées d'un véritable pouvoir de coordination et d'impulsion, ce qui implique :

- d'améliorer leur fonctionnement en assurant une meilleure coordination entre l'État et le conseil général et en dotant les CCAPEX de moyens suffisants ;
- de donner un pouvoir décisionnaire à la commission, ce qui suppose de la doter d'un véritable service d'instruction ;
- d'étendre la saisine des CCAPEX avant l'assignation, afin d'intervenir au plus tôt et de renforcer la crédibilité et les conditions de réussite de cette instance ;
- d'organiser les relations entre les CCAPEX et les commissions de surendettement, l'échange d'informations entre les deux instances, afin d'éviter de créer des situations absurdes (ex : effacement de la dette mais résiliation du bail et expulsion locative) ;
- de couvrir tous les aspects de la prévention (volet social, juridique, recherche de logement) afin de leur permettre d'intervenir en adéquation avec la situation des personnes.

La possibilité de déconcentrer la gestion de la CCAPEX au niveau infra départemental (par exemple au niveau de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) chef-lieu de département et en sous-préfecture pour les autres arrondissements) pourrait également être étudiée.

➤ **Développer l'intervention du champ social en matière d'expulsions**

La rencontre avec un travailleur social doit être l'occasion de mettre à plat la situation du ménage, de vérifier que ses droits sont ouverts, de mobiliser toutes les aides et soutiens possibles. Elle est une étape nécessaire à la prévention des expulsions et implique de :

- Permettre à chaque ménage menacé d'expulsion de pouvoir bénéficier d'un accompagnement social, sous réserve de sa nécessité et de son adhésion ;

- Rendre effective l'obligation de proposer à chaque ménage assigné au tribunal la réalisation d'un diagnostic social contradictoire et sa remise au juge ;
- Normaliser le contenu des enquêtes sociales au niveau du département dans le cadre du PDALPD et actualiser le guide produit par la DHUP de 2005 ;

Il est également proposé d'expérimenter, dans certaines agglomérations, la constitution d'une équipe d'intervention sociale rapide, mobilisable par le préfet, quand le concours de la force publique est requis, afin de rechercher toutes les solutions permettant soit d'éviter l'expulsion, soit d'apporter une solution de relogement.

➤ **Étudier et adopter rapidement les améliorations juridiques ou non devant être apportées à la procédure d'expulsion en associant les représentants des bailleurs, des locataires, de l'État et les associations, notamment :**

- l'extension des pouvoirs du juge (en matière d'examen de la dette, d'allongement des délais et d'acquisition de la clause résolutoire du bail),
- les conditions d'un contrôle efficace des congés,
- le statut du ménage entre la résiliation du bail et son départ effectif du logement : extension de certaines dispositions applicables au logement social (protocole de cohésion sociale) et un droit provisoire au maintien dans le cadre d'une indemnisation apportée au propriétaire.
- étendre le recours à l'intermédiation locative pour les ménages menacés d'expulsion, soit pour instaurer une médiation entre le propriétaire et le locataire, soit pour permettre la reprise du bail par un tiers associatif.

➤ **Améliorer l'information des personnes et la formation des acteurs**

Les permanences pluridisciplinaires (social, juridique, logement) de type « permanence de prévention des expulsions locatives » qui donnent de bons résultats, doivent être développées en lien avec les CDAD.

Les bailleurs privés et les agences de gestion locative doivent être intégrés dans les partenariats de prévention. La procédure d'expulsion doit être maîtrisée par les acteurs qui doivent être formés, et se connaître les uns les autres pour identifier les ressources préventives à mobiliser dans l'intérêt du locataire mais aussi du propriétaire.

Éviter les ruptures dans la prise en charge de certaines situations

Pour les personnes cumulant les vulnérabilités, les ruptures dans l'accompagnement et la prise en charge sont dramatiques. Non seulement elles destabilisent un peu plus des équilibres fragiles, mais bien souvent elles réduisent à néant le travail qui avait pu être commencé avec elles.

L'objectif est donc de réduire au maximum les ruptures en agissant à deux niveaux :

- celui de la personne elle-même, c'est-à-dire organiser, à partir de ses difficultés et de ses ressources les interventions sociales, médicales, medico-sociales, juridiques qui la concernent. C'est là que prend tout son sens la notion de référent personnel à qui revient le rôle d'assembler et articuler ces interventions au service de la personne.

- celui des institutions, en organisant davantage les coordinations, les échanges d'informations nécessaires au soutien de la personne et les partenariats.

Cela implique :

➤ **une coordination accrue des différents services concernés au niveau local** : DRJSCS, DDCS, SPIP pour les sortants de prisons, ARS et leurs antennes départementales pour les personnes venant de structures hospitalières, Conseil général pour les jeunes quittant l'ASE ;

➤ **une intégration progressive de ces différents acteurs au sein des SIAO**

Les moyens nécessaires à cet objectif doivent être évalués dans le cadre des projets territoriaux

Chapitre IV - L'HEBERGEMENT DES PERSONNES PRIVEES DE LOGEMENT

La politique de « refondation » a fait de l'accès prioritaire à un logement ordinaire, avec ou sans accompagnement, la réponse aux problèmes de personnes sans abri ou mal logées, tout en confortant l'hébergement pérenne dans son rôle de premier filet de sécurité et d'accompagnement des personnes vers l'insertion et le droit commun.

Elle se fonde sur le principe que l'hébergement ne doit être qu'une réponse subsidiaire, dès lors que tous les moyens sont réunis pour que les personnes sans abri retrouvent le plus rapidement possible un chez soi.

Il s'agit également de mettre fin à une logique de parcours, imposant à ces personnes de changer de lieu à chaque étape, pour privilégier le maintien dans un logement et faire évoluer si nécessaire leur statut d'occupation, tout en adaptant le cas échéant les modalités d'accompagnement.

Le plan quinquennal doit donc confirmer ce cap, tout en donnant les moyens au secteur du logement et de l'hébergement de gérer la transition, sans les opposer durant cette période transitoire, ni les mettre en concurrence, et d'apporter des solutions pour les personnes qui sont à la rue aujourd'hui.

Il doit aussi réaffirmer avec force que la politique en direction des personnes sans abri ou mal logées ne peut pas se construire sans une participation des usagers, de la conception à la mise en œuvre des réponses.

QUELQUES CHIFFRES

La capacité d'hébergement a fortement augmenté : + 62 % depuis 2004 soit 82 890 places d'hébergement permanentes (toutes catégories confondues mais hors dispositif de l'asile).

Celle-ci demeure néanmoins insuffisante au regard de la diversification des publics et de l'évolution de la demande, comme l'indique le rapport de la Cour des comptes de 2011.

Les demandes d'hébergement passant par les 115 ont augmenté de 17,5 % en 2011, avec une forte progression des demandes en provenance de familles (+54%).

En septembre 2012, 3 personnes sur 4 ayant recours au 115 sont restées à la rue faute de place d'hébergement disponible (*Observatoire des 115 portant sur 37 départements*).

On recense 150 maraudes professionnelles, 1171 Lits Halte Soins Santé, 45 Lits d'Accueil Médicalisés et 15 prévus en 2013, ces services sont issus d'un modèle conçu au Samu social de Paris.

57 000 personnes sollicitent chaque année la protection de la France ; 10 000 bénéficient d'une protection internationale.

Les principaux éléments du diagnostic

- Les objectifs nés de la conférence de consensus de 2007, puis ceux de la refondation, ne sont pas aujourd'hui pleinement effectifs : insuffisance d'observation des besoins et de diagnostics territoriaux, effectivité partielle des principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil, imprécision du concept de logement d'abord, absence de fluidité entre hébergement, logement accompagné et logement ordinaire...
- Si les concepts et les priorités sont assez largement compris sinon partagés par les acteurs, les modes d'action, les relations partenariales, le pilotage n'ont pas encore suffisamment évolué, loin s'en faut : faiblesse des outils de pilotage, manque d'interministérialité.
- Le manque de places pérennes dans certains territoires demeure, ainsi que la persistance des plans hivernaux.
- Les publics concernés sont mal identifiés et les besoins sont toujours mal appréhendés.
- La politique d'hébergement apparaît parfois comme une réponse par défaut pour palier la carence des politiques publiques conduites en direction de certains publics : les

jeunes, les étrangers, les personnes souffrant de troubles psychiatriques, les personnes âgées.

- La situation de l'hébergement est également fortement impactée par la demande d'asile, et l'on ne peut pas traiter l'une sans l'autre.

Les objectifs sont de :

▶ **Mettre la personne au centre des politiques d'hébergement : aller vers, écouter, protéger.**

▶ **Faire de l'insertion et l'accès au logement la priorité du dispositif d'hébergement.**

▶ **Proposer une capacité d'hébergement suffisante, pérenne et diversifiée pour répondre de façon digne aux besoins repérés des personnes sans domicile.**

L'objectif à long terme, au-delà du plan quinquennal, lorsque la stratégie du « Logement d'abord » aura joué pleinement son effet, est de parvenir à limiter le besoin d'hébergement aux situations d'urgence, ou à celles pour lesquelles l'orientation vers une solution adaptée de logement requière plus de temps.

Les mesures à mettre en place :

I/ **Mettre fin aux plans hivernaux et adapter les capacités d'hébergement aux besoins identifiés tout au long de l'année**

Il faut garantir l'effectivité du droit à l'hébergement et du principe d'accueil inconditionnel, immédiat et continu à toutes les personnes qui ne peuvent accéder immédiatement à un logement autonome.

Des réponses structurelles et pérennes doivent être apportées plutôt que des politiques d'urgence coûteuses qui déstabilisent les personnes, les intervenants et les associations gestionnaires. Elles supposent de mettre rapidement en place les mesures suivantes :

- **Adapter quantitativement l'offre d'hébergement** afin de proposer des solutions dignes et durables d'hébergement et d'accompagnement pour les personnes ne pouvant accéder directement au logement ; au-delà des 5 000 places prévues la première année du plan, cette adaptation se poursuivra sur la base des diagnostics territoriaux. Pour rappel, le Président de la République s'est engagé à créer 15 000 places supplémentaires durant son quinquennat.
- **Développer les accueils de jour** et conforter ceux qui existent dans leur fonctionnement (environ 300) pour faciliter le premier contact et développer du lien social et de proximité.

- **Développer les équipes mobiles et les maraudes**, et conforter celles qui existent pour aller au devant des situations de grande exclusion et vers les personnes qui ne demandent plus rien.
- **Sortir des dispositifs d'urgence et d'hébergement les ménages pouvant entrer dans un logement.**

II/ Établir une stratégie de traitement des bidonvilles et des grands squats

Il est demandé que le régime de droit commun soit appliqué aux personnes confrontées à ce type d'habitat inacceptable. Comme pour les autres situations, le traitement de ces mauvaises conditions d'habitat, appelle une politique publique portant tout à la fois sur l'accès au logement, aux soins, à la scolarisation et à l'emploi et des modes de faire respectant leur dignité.

Il s'agit de proposer des réponses concrètes et pérennes pour l'accompagnement des personnes et des familles qui vivent en situation d'extrême précarité, dans les bidonvilles et les squats. Si le moratoire proposé en 2013 constitue un premier acte, les réponses à apporter s'appuient largement sur les moyens existants qui doivent être développés, et notamment :

- **les MOUS** qui permettent de réaliser des diagnostics fins de la situation des personnes et de concevoir les réponses qui conviennent
- **les crédits européens** (Feder et FSE) dont il est attendu une réorientation forte pour la période 2013-2017 vers les questions de solidarité et de cohésion.

III/ Assurer des conditions d'accueil suffisantes et décentes à tous les demandeurs d'asile

L'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile découlent du droit international qui leur garantit un hébergement pendant la durée d'examen de leur demande. L'union européenne sanctionne les états qui ne respectent pas leurs obligations telles que prévues dans la directive 2003/9 sur les demandeurs d'asile.

Or, seule une minorité de demandeurs d'asile sont pris en charge par le dispositif national d'accueil (DNA), et les délais de traitement de la demande d'asile restent anormalement longs. Ceci a pour effet non seulement de nuire à la qualité de la réponse qui doit leur être apportée, mais aussi de reporter l'effort sur le dispositif généraliste.

La proposition s'organise autour des points suivants :

- **Créer un socle de 5 000 places en CADA, en privilégiant les structures en diffus**

Ces créations sont proposées dès la première année du plan quinquennal. Au-delà, le besoin en places nouvelles s'appréciera au regard des résultats des diagnostics qui devront être réalisés avant la fin du 1^{er} trimestre 2013.

- **Mieux articuler le dispositif d'hébergement de droit commun et l'accueil des demandeurs d'asile**

La coordination de l'action de l'ensemble des ministères concernés par l'hébergement des demandeurs d'asile doit être mieux assurée au niveau central comme au niveau local.

Les dispositifs spécifiques et de droit commun doivent être mieux articulés, notamment à travers les SIAO, sous forme de protocoles territoriaux.

Il convient de veiller à ne pas opposer les publics, notamment en mettant en cohérence les dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile et ceux de droit commun. Une réflexion doit être conduite sur une répartition géographique équilibrée des demandeurs d'asile, ce qui suppose de revenir sur la régionalisation mise en place lors de la création du ministère de l'immigration.

- **Travailler en amont avec la Commission européenne sur les conditions d'éligibilité au nouveau fonds qui se substituera au Fonds européen pour les réfugiés à compter de 2014**
- **Aborder objectivement la question des déboutés du droit d'asile**

Procéder à une régularisation, sur la base de critères clairs, du statut administratif d'une partie des personnes en situation irrégulière, présentes depuis longtemps dans les centres d'hébergement ou les hôtels afin de les sortir de cette zone de non droit, de redonner de la cohérence et de la fluidité aux différents dispositifs et de créer les conditions d'une politique d'inclusion sociale efficiente.

IV/ Adapter l'accueil et la prise en charge des personnes aux nouvelles formes de pauvreté et de précarité

- **Conforter le rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et les rendre totalement opérationnels, de manière à pouvoir ajuster au fil du temps l'offre aux besoins**

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ont pour objectif de recevoir toutes les demandes de prise en charge et d'orienter les personnes vers la solution la plus adaptée à leur situation, de veiller à la continuité de la prise en charge des personnes, de mettre en réseau et de coordonner les acteurs locaux de l'hébergement et du logement et de contribuer à la mise en place d'observatoires locaux. A ce jour, ces objectifs sont loin d'être atteints, particulièrement dans les territoires où les enjeux sont les plus importants. Leur place au sein du dispositif d'accueil et d'orientation est donc centrale mais il convient rapidement de :

- **Renforcer leurs moyens de fonctionnement** financiers et humains, là où ils sont insuffisants, en les multipliant par deux.
- **Faire de la mise en place des outils de gestion et d'observation une priorité et accélérer la convergence des systèmes d'information.**
- **Mettre en place une animation des SIAO et un plan de formation des 115 et des SIAO.**

- **Accélérer, dans tous les départements, la convergence vers un SIAO unique urgence et insertion**, qui devra être achevée à la fin de l'année 2013, ce qui facilitera la présence nécessaire des bailleurs sociaux au sein de cette instance.

Il convient ici de rappeler qu'il n'y aura pas d'avancées significatives sans un pilotage fort des préfets.

Accompagner les personnes sans domicile

➤ **Proposer à tous une évaluation sociale dans les plus brefs délais**

Toute personne faisant appel au dispositif AHI ou prise en charge par un centre d'hébergement d'urgence doit pouvoir bénéficier d'une évaluation sociale dans les plus brefs délais afin de se voir proposer le plus rapidement possible l'orientation qui convient le mieux à sa situation, et si besoin, un accompagnement social adapté.

➤ **Aller au-devant des personnes cumulant des vulnérabilités, dans une approche intégrée**

Pour les personnes cumulant les vulnérabilités, il s'agit d'organiser l'accompagnement par des équipes professionnelles pluridisciplinaires, pour permettre un suivi individualisé, gradué et évolutif en fonction des besoins et des parcours. Cela suppose à la fois de coordonner les intervenants sociaux et d'articuler les dispositifs et les institutions, rôle qui doit être dévolu au référent personnel.

Dans le cas particulier des personnes souffrant de problèmes de santé psychique, cela suppose de constituer des équipes d'intervention pluridisciplinaires spécialisées pour une prise en charge dans le lieu même où les personnes sont hébergées ou logées. Des expérimentations de mise en place de telles équipes seront lancées dans le cadre de dispositifs contractuels, qui s'appuieront sur des partenariats État/collectivités locales et/ou sur la création de fonds mixtes État/assurance-maladie (ARS) pour les soutenir, à l'instar du programme « Un chez soi d'abord ».

➤ **Mener à son terme l'expérimentation « Un chez soi d'abord » pour en tirer tous les enseignements.** Ce programme de recherche ambitieux, tant dans la rigueur de sa méthodologie que dans son ampleur, a pour objectif de montrer sous quelles conditions les modèles mis en place dans les pays d'Amérique du Nord et d'Europe du Nord sont transposables en France et quels en sont les avantages pour les personnes (qualité de vie et rétablissement) ainsi qu'en termes de rapport coûts/bénéfices pour la puissance publique.

V/ Adapter l'offre d'hébergement aux nouveaux besoins

L'offre actuelle d'hébergement, largement issue des politiques sociales des décennies 50/60, doit progressivement évoluer pour répondre aux attentes des personnes (dignité, intimité, autonomie) et aux nouvelles formes de pauvreté et de précarité.

Poursuivre le plan d'humanisation

L'objectif du plan d'humanisation est de garantir des conditions d'accueil et d'hébergement respectueuses de la dignité des personnes. Il s'agit dans le cadre d'une politique d'accès prioritaire au logement de consolider le secteur de l'hébergement et de développer les conditions d'accueil des personnes pour les rapprocher le plus possible des normes du logement. Ce programme ne vise pas une augmentation quantitative des capacités d'hébergement mais une amélioration qualitative de l'offre.

Il s'agit aussi d'aller au-delà d'une stricte logique de modernisation et d'humanisation de l'existant pour penser plus globalement en termes de reconfiguration de l'offre d'hébergement. Le programme d'humanisation doit donc s'inscrire dans les démarches de programmation territoriales via les PDALPD et les PDAHI.

L'objectif doit être de :

- **Mettre fin aux hébergements indignes** qui ne respectent pas l'intégrité des personnes. Le principe reste la chambre individuelle, sauf exceptions qui doivent être justifiées par des besoins spécifiques. Cette mesure vise en priorité les structures d'urgence. Elle inclut l'accessibilité des centres d'hébergement aux personnes handicapées.
- **Sécuriser les financements** dédiés de l'ANAH et de la DHUP.
- **Élargir le plan d'humanisation aux accueils de jour.**
- **Étendre le programme d'humanisation aux centres d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA).**
- **Mener à terme dans les plus brefs délais le plan de transformation des foyers de travailleurs migrants.**
- **Défendre le maintien des fonds dédiés du Fonds européen de développement économique régional (FEDER)** pour le financement de logements en direction des groupes vulnérables, dans le cadre de la nouvelle politique de cohésion de l'Union européenne 2014-2020.

Tout projet d'humanisation doit être l'occasion d'adapter le dispositif d'hébergement aux besoins, notamment des personnes jeunes ou vieillissantes, des femmes avec ou sans enfants, des familles mono parentales.

Transformer l'offre d'hébergement

La transformation de l'offre d'hébergement doit s'effectuer principalement dans quatre directions :

- **Développer des réponses dans le diffus** avec une offre d'hébergement évoluant vers des formules proches du logement.

Cette orientation implique de développer et sécuriser l'accompagnement « hors les murs » et les plateformes d'accompagnement social pluri-acteurs.

- **Adapter le dispositif d'hébergement aux nouveaux publics en détresse** (familles, jeunes, personnes vieillissantes) ou nécessitant un accueil spécialisé (femmes victimes de violence, malades sortant de structures hospitalières), tout en favorisant la mixité. Les solutions ne doivent pas être segmentées mais il peut être toutefois nécessaire qu'elles répondent à des besoins spécifiques. Dans ce cas, les réponses spécialisées ne doivent pas conduire à un cloisonnement et doivent rester articulées avec les réponses généralistes ou de droit commun. Une attention particulière sera portée à la spécificité de la situation des femmes victimes de violence, qui requièrent, outre un logement ou un hébergement ainsi qu'un accompagnement, souvent intensif, une mise en sécurité, voir un éloignement du conjoint ou partenaire violent.

- **Réévaluer l'aide au logement temporaire (ALT)** et en faire un outil souple et adaptable pour répondre aux situations des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'accès aux aides au logement.

- **Proposer des formules alternatives**

Enfin, pour faciliter l'accès au logement, des formules alternatives telles que l'intermédiation locative dans le parc social, les pensions de famille et les résidences sociales doivent être développées. Les propositions concernant ces dispositifs à la frontière entre le logement et l'hébergement sont traitées dans le chapitre consacré au logement. La captation et la rénovation d'hôtels existants, souvent bien insérés dans le tissu urbain, peuvent constituer une offre transitoire qu'il convient d'étudier.

Deux conditions doivent être réunies pour mener à bien cette évolution :

- **Faire évoluer le statut des structures d'hébergement**

Aujourd'hui, la coexistence des CHR, établissements relevant de l'Aide sociale et fonctionnant sous autorisations, et de structures ou services relevant du financement par subventions annuelles, introduit des distorsions importantes dans la distribution des moyens. Il convient de mettre à plat les statuts et de mener une réflexion pour aller vers un statut unifié.

Ce statut doit mettre fin à l'empilement des dispositifs et à leur segmentation. Il permettra une meilleure coordination de l'ensemble des réponses existantes dans un cadre juridique unique, financièrement sécurisé, suffisamment souple pour pouvoir adapter les réponses aux situations des personnes.

- **Sécuriser les opérateurs en clarifiant leur relation financière avec l'État, ce qui implique :**

- **D'engager la contractualisation pluriannuelle entre les opérateurs et les services de l'État**, qui doit constituer la feuille de route opérationnelle des opérateurs portant sur les objectifs, les activités, la contribution à la satisfaction des besoins sur le

territoire et les moyens à mettre en œuvre. Celle-ci ne pourra être engagée qu'à partir des résultats des diagnostics.

- **De poursuivre l'étude nationale des coûts, qui devra intégrer le secteur AHI.** Cette étude doit permettre d'assurer l'équité entre les territoires et les opérateurs, en rendant l'allocation des ressources plus transparente.
- **De soutenir et anticiper les mutations du secteur associatif** pour assurer la pérennité et le développement des associations et leur permettre de financer des projets innovants.

Cette sécurisation des opérateurs doit permettre d'accompagner le processus de transformation du secteur dans la logique du « logement d'abord » à poursuivre.

Chapitre V – L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES

Les principaux éléments du diagnostic

Les ruptures, quelles que soient leurs origines : expulsions locatives, fin d'une prise en charges institutionnelle (sortie de l'Aide sociale à l'enfance, fin de contrat jeunes majeurs, sorties d'hôpital ou d'établissement pénitentiaire sans solution d'hébergement ou de logement), accidents dans le parcours de vie, pèsent lourdement sur les personnes qui cumulent plusieurs formes de vulnérabilité (économiques, financières, juridique, de santé, etc...).

Or, notre système de protection au sens large est non seulement complexe et segmenté, mais conçu généralement sur le mode d'une réponse sous forme de mise à disposition mais qu'il faut solliciter. Par méconnaissance des services et dispositifs existants, par crainte de jugement ou d'intrusion, ou par découragement, de nombreuses personnes en difficultés ne sollicitent pas cet accompagnement.

Les objectifs à atteindre

► **Rendre effectif l'accompagnement social gradué en fonction des besoins des personnes, dans une approche globale, partenariale et pluridisciplinaire.**

► **Passer d'une pratique de mise à disposition à une pratique de « l'aller vers », qui suppose que l'intervenant aille à la rencontre des personnes en difficulté, là où elles sont hébergées ou logées.**

Les mesures à mettre en place

I/ **Faire évoluer le travail social pour améliorer la réponse en termes d'accompagnement des personnes**

L'accompagnement se joue d'abord dans la relation entre la personne ou le ménage en difficultés et l'intervenant : il se construit dans cette relation et doit être souple et évolutif pour s'adapter aux situations. Il s'inscrit aussi dans un système global d'action sociale ou de prise en charge mettant en œuvre un ensemble de dispositifs d'aide. L'accompagnement doit se mettre en place sur la base d'une évaluation sociale partagée dans laquelle le bénéficiaire est partie prenante et doit permettre de personnaliser les réponses apportées. Ceci implique de mettre en place les mesures suivantes :

- **Faire précéder l'accompagnement d'un diagnostic concluant sur sa nécessité, son type et sa durée, sachant que ce diagnostic doit être périodiquement remis en question.**
- **Partir de la situation réelle des personnes et non des possibilités de leur intégration dans tel ou tel dispositif et veiller à une bonne insertion dans les réseaux de proximité afin d'éviter l'isolement.**
- **Favoriser les méthodes et les outils de coopération permettant de partager les évaluations sociales dans le respect de l'intimité des personnes (grilles d'évaluation partagée).**

II/ **Faciliter l'accès aux droits en améliorant l'information des personnes intéressées, en développant en particulier des permanences répondant à cet objectif**

- **Faire respecter le droit à la domiciliation**

Inscrit dans la loi DALO du 5 mars 2007 (notamment dans son article 51), le droit à la domiciliation est fondamental puisqu'il représente un préalable indispensable à l'accès aux droits pour les personnes sans domicile stable dans notre pays.

Le dispositif de domiciliation souffre actuellement d'une mauvaise répartition géographique. Face aux réticences de certains CCAS à prendre en charge cette mission, celle-ci est souvent assurée par les associations sur la base du volontariat. Enfin, l'implication des

préfets pour faciliter la domiciliation de tous ceux qui en ont besoin reste inégale et globalement insatisfaisante.

Des propositions sont formulées par l'atelier « accès aux droits » pour répondre à ces difficultés. Il s'agit simplement de souligner ici que la mobilisation des Préfets sur le droit à la domiciliation est un enjeu fondamental de la lutte contre les exclusions et les discriminations.

- **Multiplier les lieux d'accueil et d'information de proximité**
- **Variation des formes d'accueil répondant au besoin d'information ou d'accompagnement collectif ou individuel.** Celles-ci doivent être plus légères que les dispositifs d'accompagnement tels que l'AVDL ou l'ASSL : simple information et conseils sur les droits et voies de recours, accompagnement ponctuel ou plus durable, accompagnement socio-économique,...

III/ Construire une organisation partenariale et territorialisée de l'accompagnement

Il faut réinterroger les organisations territoriales dans lesquelles se juxtaposent de multiples ressources d'accompagnement, souvent spécialisées ou sectorielles, et qui s'ignorent. L'ambition consiste à organiser une réponse coordonnée des institutions autour de la personne qui doit être replacée au centre de l'intervention sociale. Il convient donc de :

- **Réaliser dans les plus brefs délais un état des lieux préalable de l'offre d'accompagnement existante (qui sera intégré aux diagnostics territoriaux) à l'échelle des territoires départementaux ou infra départementaux.**
- **Organiser dès 2013, sur la base de ces états des lieux, des plates-formes d'accompagnement (au moins une par département) articulant toutes les ressources existantes rapides afin de proposer un accompagnement, selon des circuits de décision rapides, dès que le besoin est identifié.**

Ces structures territoriales permettront de déclencher, selon les besoins :

- soit des mesures d'accompagnement centrées sur le logement (habituellement financées, mais pas exclusivement, sur les lignes AVDL ou ASLL), dont l'objectif est de permettre aux personnes en difficulté d'accéder à un logement et de bien y vivre, ou de prévenir d'éventuelles difficultés d'accéder quand les personnes sont logées,
- soit des mesures d'accompagnement global et pluridisciplinaire, adapté aux besoins des personnes et un accompagnement à l'accès aux droits, quelle que soit leur affiliation administrative ou le dispositif auquel ces personnes se rattachent (CCAS, Pôle emploi, SSD, CHRS).

IV/ Faire évoluer la formation et les pratiques du travail et de l'intervention sociale

- **Organiser rapidement des journées d'échanges sur l'évolution du travail social**
- **Accompagner les intervenants sociaux, via la formation initiale ou continue, pour parvenir à un changement de posture permettant de développer « l'aller vers » et des pratiques d'accompagnement global et pluridisciplinaire hors les murs. La formation doit mieux intégrer les questions de l'hébergement et du logement.**

Chapitre VI – LES CONDITIONS DE LA MISE EN OEUVRE ET DU SUIVI

Les principaux éléments du diagnostic

- La situation induit une demande de pilotage de plus en plus forte et nécessite une clarification dans les missions et les responsabilités des uns et des autres.
- La compétence de l'État est de plus en plus partagée dans sa mise en œuvre avec les collectivités locales. Les niveaux d'intervention des collectivités elles-mêmes s'entrecroisent.
- La coordination au sein de l'État entre le niveau central et les services déconcentrés est souvent insuffisante.
- Le croisement des responsabilités entre l'État et les collectivités locales entraîne une inégalité territoriale des actions mises en œuvre pour répondre aux besoins des personnes en difficulté.
- On relève une addition de dispositifs, insuffisamment coordonnés entre eux.
- Le secteur associatif est fragilisé, ce qui contribue à mettre en cause sa pérennité, et à altérer ses capacités d'innovation et d'adaptation à l'évolution de la demande sociale.
- Les services de l'État sont déstabilisés par la RGPP.
- Les moyens budgétaires, mais aussi d'ingénierie et d'accompagnement ne parviennent pas à conforter les dispositifs.
- La logique de performance et de mesure des résultats fait que parfois la gestion n'est plus tournée vers les publics en difficulté mais vers les financeurs et conduit à la mise en place d'une forte sélection à l'entrée dans le dispositif au détriment des personnes les plus fragiles.

L'objectif à atteindre

- ▶ **Assurer un pilotage efficace de la politique envers les personnes en difficultés en renforçant la coopération entre les acteurs dans une dynamique de territoire**

Les mesures à mettre en place

I/ Réaliser des diagnostics territoriaux partagés

Il est rappelé que **la mise en œuvre de la politique en faveur des plus fragiles doit reposer sur des diagnostics locaux partagés**, bases de travail indispensables pour conduire des projets territoriaux. Il est en effet nécessaire de faire un état des lieux précis des besoins, de l'offre existante et des actions à développer pour adapter les réponses à la situation des personnes. Ces diagnostics devront être réalisés dans les territoires dès le début de l'année 2013. Des réévaluations annuelles des besoins doivent également être réalisées pour s'assurer que les plans d'action pluriannuels correspondent effectivement aux réalités de terrain.

Il est important, dans cette phase de diagnostic, de mieux prendre en compte les populations invisibles, fluctuantes et en errance ainsi que l'habitat indigne, dont la situation est également souvent invisible. Pour cela, les connaissances des acteurs qui interviennent au plus près des populations constituent un atout précieux qu'il convient de mobiliser.

II/ Mettre en œuvre un nouveau schéma de gouvernance territorialisé

On ne peut pas laisser les personnes les plus modestes face à l'éparpillement et à la segmentation des dispositifs : cloisonnement des différents secteurs de l'action sociale (enfance, personnes âgées, personnes handicapées), insuffisante articulation des champs de l'hébergement et du logement, éclatement des compétences entre les services de l'État et différentes collectivités territoriales. Il est donc nécessaire de :

- **Passer d'une démarche sectorielle à une démarche articulée des différents champs de l'inclusion sociale**

Les politiques dans les champs sociaux, médico-sociaux et sanitaires doivent être mieux articulées afin de favoriser l'efficacité du dispositif tout en offrant des solutions plus adaptées aux personnes qui en ont besoin.

Un nouveau schéma de gouvernance territorialisé, décliné de la façon suivante, doit être expérimenté :

- Au niveau régional ou interdépartemental, la définition des orientations stratégiques de l'action sociale, du financement, du suivi, de la régulation et de l'évaluation de l'offre territoriale de services,

- au niveau des territoires en charge de l'élaboration d'un diagnostic partagé au plus près des besoins, la déclinaison d'une stratégie de développement local, et d'un plan d'action priorisant certains objectifs.

Ces schémas dépasseraient le périmètre de l'hébergement et de l'accès au logement pour embrasser l'action sociale de manière transversale. Il est essentiel de pouvoir dépasser une approche sectorielle pour faire le lien entre tous les secteurs de la politique d'insertion. La politique en faveur de l'hébergement et du logement doit s'articuler avec celles de l'emploi ou de la santé. Ces instances intégreraient donc les services de l'État (y compris justice, santé, intérieur), les collectivités territoriales, les associations, les CAF, Pôle emploi, les bailleurs et les représentants des bénéficiaires de l'action sociale,...

III/ Établir clairement les responsabilités

Il est indispensable que les responsabilités soient clairement définies. Il s'agit de :

- Clarifier la répartition des compétences entre les différents acteurs en matière de logement et d'hébergement. Le logement est de la compétence de l'État mais cette compétence est mise en œuvre avec quasiment tous les niveaux de collectivité ; de la même façon, sur la question de l'hébergement qui est de la compétence de l'État, les communes et les départements sont souvent impliqués.
- Clarifier également la gouvernance du PDALPD qui est actuellement co-pilotée par le préfet et le président du Conseil général, et fusionner les PDALPD et les PDAHI.

IV/ Éviter la dispersion des dispositifs entre l'État et les collectivités

Le partage des compétences entre l'État et les collectivités ne doit pas conduire à une dispersion des actions et des moyens

Lorsqu'un champ de compétence est décentralisé, l'État est tenté de recréer parallèlement des dispositifs de cette même compétence. Des dispositifs distincts visant les mêmes publics ou du moins des publics proches, dans des secteurs identiques, peuvent ainsi coexister à l'instar du Fonds de Solidarité Logement transféré aux départements et de l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) géré par l'État depuis sa création en 2010. Cette spécialisation des fonds pose un problème d'efficacité. Ils ont chacun leurs spécificités et leurs critères d'attribution mais ils ne sont pas coordonnés.

Des conférences départementales de la cohésion sociale associant État, collectivités territoriales, élus, associations et opérateurs pourraient dans l'attente de l'Acte III de la décentralisation conduire cet exercice de clarification des compétences.

VI/ Réaffirmer la nécessité d'un pilotage interministériel

Le rôle de l'État doit être réaffirmé ; cette mission essentielle doit être assurée dans une dynamique de pilotage interministériel des politiques de solidarité, tout en assurant la cohérence avec les politiques conduites par les collectivités locales.

➤ **Repenser l'organisation des services déconcentrés de l'État pour garantir une meilleure coordination**

Au niveau local, le préfet est le garant de la coordination interministérielle de la politique de l'État dans le champ de l'inclusion sociale. Son rôle doit être réaffirmé.

Il doit être mobilisé pour faire vivre des instances d'évaluation et de concertation régulières avec l'ensemble des acteurs concernés. Il doit être évalué sur des indicateurs de lutte contre l'exclusion et le mal logement.

Une généralisation des DRIHL réunissant dans une même direction les compétences logement et hébergement dans toutes les régions, ou du moins dans les régions les plus tendues, à l'exemple de ce qui a été fait en Ile-de-France est à étudier. A tout le moins les rôles respectifs des DDCS, DDT, DRJSCS, DREAL, des préfectures méritent d'être précisés.

- **Clarifier au niveau central la question du pilotage interministériel** et mettre à l'étude une redéfinition des rôles respectifs des directions d'administration centrale en charge du logement.
- Dans tous les cas, il convient de renforcer les moyens des services déconcentrés de l'Etat en charge des politiques sociales du logement et de l'hébergement, particulièrement à l'échelle départementale

VI/ Conforter le rôle des acteurs

- Mettre en place **un nouveau plan** pour accompagner les acteurs

Il est déterminant, dans un secteur en mutation, que les acteurs de ce changement (associations, services de l'État, bailleurs ...) puissent s'approprier les réformes en cours suivant un cadre commun et à venir et puissent apprendre ensemble à les décliner dans une approche territoriale.

Il est nécessaire pour cela :

- D'animer de manière régulière une concertation entre tous les acteurs tant au niveau national que local ;
- De poursuivre l'outillage des acteurs (notamment par la mise en place de systèmes d'information adaptés et par la diffusion de guides pratiques) ;
- De prévoir des moyens d'ingénierie pour accompagner le changement. Un objectif de 0,1% des moyens publics consacrés aux Budgets Opérationnels de programme (BOP) 177 et 135 pourraient y être affectés.

➤ **Soutenir et accompagner la participation à la citoyenneté des personnes en difficulté**

Ce n'est pas parce que des citoyens vivent des situations économiques, sociales et familiales difficiles qu'ils ne doivent pas exprimer leur avis, ni être acteurs de leur propre vie. La participation des personnes en situation de pauvreté constitue un principe incontournable pour élaborer une politique publique. Cette participation doit être organisée à toutes les étapes (diagnostic initial, élaboration, mise en œuvre opérationnelle, évaluation).

La participation des personnes doit être soutenue et accompagnée. Il est aujourd'hui indispensable de soutenir et pérenniser les groupes de réflexion collective mis en place : Comité consultatif des personnes accueillies et accompagnées (CCPA), comités consultatifs régionaux des personnes accueillies et accompagnées (CCRPA), collège ad hoc du CNLE, et de proposer des actions de formation aux membres de ces comités, afin que leur participation à ces instances se traduisent par des acquisitions de compétences reconnues et validées.

➤ **Favoriser l'innovation sociale et associative pour apporter des réponses nouvelles aux changements sociétaux**

L'innovation sociale consiste à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales. Son rôle est particulièrement sensible dans une période d'émergence de nouvelles formes de précarité. Il est essentiel de reconnaître l'innovation sociale au même titre que l'innovation technologique et de mettre en œuvre des actions qui la favorisent.

Il est nécessaire pour cela de redonner aux associations les moyens d'une réelle autonomie financière pour leur permettre de continuer à développer leur capacité d'adaptation, d'initiative et d'innovation. En ce sens, les logiques d'appels d'offre et d'appels à projets sont parfois sclérosantes et ne peuvent être les seules voies d'accès au financement public.

D'autres modalités de financement pour le secteur associatif doivent être étudiées. La banque publique d'investissement qui se met en place pourrait proposer des nouvelles solutions aux associations.

VII/ Mieux connaître, mieux faire connaître et mieux évaluer

➤ **Utiliser les dispositifs existants d'observation des besoins et créer les outils nécessaires pour quantifier et qualifier les besoins des personnes défavorisées**

Le phénomène du sans-abrisme échappe en partie à la statistique officielle et est insuffisamment connu. Il en va de même du mal logement, de l'habitat indigne, des formes d'habitat précaire pour lesquels les études statistiques officielles sont insuffisantes ou pour certaines trop espacées.

Il est donc essentiel et urgent de mobiliser les dispositifs existants d'observation et d'en créer d'autres pour quantifier et qualifier les besoins des personnes défavorisées. Sans ce travail préalable, toute tentative de programmation sera vaine.

La mission d'observation des SIAO est une des clés (mais pas la seule) de la connaissance des publics en détresse et de leurs besoins ; elle est déterminante pour la prévention et pour l'adaptation de la réponse. La réalisation de cette mission n'est pas encore effective. Elle dépendra de la montée en charge d'un système d'information commun et de la capacité des acteurs à le renseigner de façon homogène.

➤ **Communiquer pour rétablir un juste regard sur la situation des personnes défavorisées et éviter la stigmatisation de certains publics**

Il est important d'envisager des campagnes d'information à destination du grand public afin que les citoyens mesurent l'ampleur de la crise sociale qui se joue et les raisons de cette crise. L'objectif de telles campagnes serait de rétablir un juste regard sur la situation des personnes défavorisées d'éviter la stigmatisation, et contribuer à lutter contre les discriminations.

➤ **Informers les personnes en difficulté sur leurs droits afin de réduire les situations de non recours**

Indirectement, de telles campagnes d'information permettraient également de redonner la certitude aux publics fragiles qu'ils peuvent effectivement accéder aux droits (nombreuses sont les personnes complètement découragées qui ne cherchent même plus à accéder à leurs droits).

L'accès aux droits de ces publics, à travers l'information, l'accompagnement et la démarche de « l'aller vers » doit rester une priorité.

➤ **Assurer un réel suivi et une véritable évaluation afin de mesurer les progrès et les efforts qu'il reste à faire en matière de lutte contre la pauvreté et le mal logement**

La mise en place du futur plan quinquennal doit s'accompagner d'une véritable démarche de projet, ce qui suppose de l'assortir de :

- un calendrier de mise en œuvre avec des objectifs chiffrés et inscrits dans le temps afin de pouvoir réaliser un réel suivi de l'application des mesures ;
- un pilotage partagé en intégrant les participants à la conférence et à sa préparation, avec des points d'étape réguliers ;
- la remise de rapports annuels faisant le point sur les conditions de sa mise en œuvre, ses résultats, les ajustements à apporter ;
- la création d'un comité d'évaluation réunissant des experts, des représentants des acteurs (État, collectivités locales, opérateurs de l'État, associations, représentants des

personnes en difficultés...) chargé de procéder à l'évaluation du plan quinquennal, au terme de sa mise en œuvre et dont le rapport sera remis au Parlement et rendu public, à l'exemple de ce qui a été fait pour le RSA.

Au plan local, il convient de veiller à ce que les outils de programmation (PDALPD, PDAHI,..) fassent l'objet d'une évaluation régulière.

Conclusion

Au terme de ce rapport, il convient de souligner l'importance de la problématique territoriale des questions de logement et d'hébergement. Dans ce cadre et dans les délais impartis, il n'a pas été possible d'approfondir les problèmes rencontrés dans les territoires ultramarins ni de formuler des propositions construites pour ceux-ci. A tout le moins la réalisation des diagnostics préconisée au début du rapport prend ici tout son sens et il conviendrait dans un premier temps de mobiliser les moyens d'ingénierie nécessaires pour que ces travaux puissent être menés en 2013, et que les acteurs locaux puissent être auditionnés afin d'élaborer un volet particulier du plan en direction de ces territoires.

Les propositions de ce rapport doivent aussi s'inscrire dans une perspective européenne, et doivent être rapportées à la situation sociale et économique à l'échelle de l'Union européenne.

Dans son rapport annuel de croissance 2012, la Commission européenne observe « des signes évidents d'augmentation du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté en termes de revenu (notamment les enfants) et au risque d'exclusion sociale, auxquels viennent s'ajouter, dans les cas les plus extrêmes, des problèmes de santé graves et la perte de logement ». Elle appelle les états membres à donner la priorité aux actions visant à garantir l'accès à des services d'appui à l'intégration sur le marché du travail et dans la société, notamment l'accès à un compte de paiement de base, la fourniture d'électricité aux consommateurs vulnérables et l'accès à un logement à un prix abordable. En outre, afin de créer des emplois et de garantir une reprise créatrice d'emplois, la Commission estime que « les Etats membres doivent donner la priorité aux actions visant à réexaminer le fonctionnement des marchés du logement » ».

De même, la stratégie Europe 2020, en fixant l'objectif de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale, donne un nouvel élan au combat contre toutes les formes de pauvreté et d'exclusion sociale. La plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ouvre la voie à une action plus ambitieuse en particulier contre le sans-abrisme et le mal logement à l'échelle de l'Union européenne, grâce à l'identification des méthodes et des moyens adaptés.

Ces orientations et ce contexte portent donc à défendre au niveau européen la mise en place d'une stratégie intégrée dont le contenu pourrait s'appuyer sur les recommandations de la conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme qui s'est tenue à Bruxelles les 9 et 10 décembre 2010. Co-organisée par la Commission, la Présidence belge et la FEANTSA, à l'initiative et avec le soutien de la France, cette conférence avait en particulier mis l'accent sur la pertinence des approches orientées vers le logement. Elles devraient pouvoir s'appuyer sur une planification ambitieuse en matière de mobilisation des fonds européens dont le quart sera réservé à la cohésion sociale dans la future programmation 2014-2020. Elles devraient aussi confirmer le rôle généraliste du logement locatif social qui ne doit pas être considéré comme un produit comme les autres.

La réussite du Plan quinquennal repose enfin sur la mobilisation de l'ensemble de la Nation. Si l'Etat doit jouer un rôle premier, au côté des collectivités locales, il n'en demeure pas moins que la réussite du Plan nécessite l'engagement de toutes les forces vives du pays, des entreprises, des associations et des citoyens. C'est l'ambition que l'ensemble des membres de l'atelier espère atteindre.

« Ce qui compte n'est pas de faire des thèses sur des sujets compliqués,
mais de se poser les bonnes questions, au moins d'essayer
de comprendre les questions d'aujourd'hui »

Pedro MECA

Fondateur des « Compagnons de la nuit »

10 mai 2012

**Conférence nationale
contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale
10 et 11 décembre 2012**

*Rapport de l'Atelier consacré à la politique
d'hébergement et d'accès au logement*

**POUR UN CHOC DE SOLIDARITE
EN FAVEUR DES SANS-ABRI
ET DES MAL LOGES**

Mission confiée par Madame Cécile DUFLOT,
Ministre de l'Egalité des territoires et du Logement
à Alain REGNIER et Christophe ROBERT

Rapporteure Marie-Christine BUTEL

Remerciements à :

- Madame Noria DERDEK, chargée d'études à la Fondation Abbé Pierre
- L'ensemble des membres du groupe pour leur participation active et constructive
- Toutes les institutions et associations qui nous ont fait parvenir des contributions écrites
- Monsieur Jean-Philippe BROUANT, Maître de conférence de l'Ecole de droit à la Sorbonne pour sa note juridique

Enfin merci à tous pour avoir mené ce travail dans des délais aussi contraints.

SOMMAIRE

Préambule

Chapitre I – 2013, UNE ANNEE DECISIVE POUR LE PLAN QUINQUENNAL

I/ Établir avant la fin du 1er trimestre 2013 des diagnostics locaux sur la base d'enquêtes objectivables, identiques dans chaque département	8
II/ Garantir une réponse digne et pérenne à toutes les personnes sans domicile	9
III/ Proposer un accompagnement aux personnes qui le souhaitent et en ont besoin	9
IV/ Offrir une solution de logement à 20 000 ménages prioritaires DALO à qui aucune proposition n'a été faite dans les délais légaux	10
V/ Favoriser l'accès au logement et éviter les ruptures	11
VI/ Soutenir l'innovation	11

Chapitre II - LE LOGEMENT

<i>Les principaux éléments du diagnostic</i>	13
<i>Les objectifs à atteindre</i>	14
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
I/ Etendre la portée du droit au logement	14
II/ Adopter une loi de programmation quinquennale	14
III/ Créer les conditions d'une production neuve suffisante de logements abordables et d'habitat adapté	15
IV/ Accroître significativement la mobilisation du parc privé	18
V/ Intervenir fortement sur les loyers	20
VI/ Créer les conditions d'un accès équitable au logement	20
VII/ Améliorer la qualité des logements	21
VIII/ Considérer le logement comme un facteur de l'égalité des territoires	23

Chapitre III - L'ANTICIPATION DES RUPTURES ET DES BASCULEMENTS

<i>Les principaux éléments du diagnostic</i>	25
<i>Les objectifs à atteindre</i>	26
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
I/ Prévenir et traiter le risque locatif	26
II/ Conforter le rôle des Fonds de Solidarité pour le Logement	28
III/ Eviter les situations de ruptures	29

Chapitre IV - L'HEBERGEMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE

<i>Les principaux éléments du diagnostic</i>	32
Les objectifs	33
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
<i>I/Mettre fin aux plans hivernaux et adapter les capacités d'hébergement aux besoins identifiés tout au long de l'année</i>	33
<i>II/ Établir une stratégie de traitement des bidonvilles et des grands squats</i>	34
<i>III/ Assurer des conditions d'accueil suffisantes et décentes à tous les demandeurs d'asile</i>	34
IV/ Adapter l'accueil et l'hébergement aux nouvelles formes de pauvreté et de précarité	35
V/ Adapter l'offre d'hébergement aux nouveaux besoins	36

Chapitre V – L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT

Les principaux éléments du diagnostic	39
Les objectifs à atteindre	40
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
<i>I/ Faire évoluer le travail social personnes</i>	40
<i>II/ Faciliter l'accès aux droits en améliorant l'information des personnes</i>	40
<i>III/ Construire une organisation partenariale et territorialisée de l'accompagnement</i>	41
<i>IV/ Faire évaluer la formation et les pratiques du travail et de l'intervention sociale</i>	42

Chapitre VI – LES CONDITIONS DE LA MISE EN ŒUVRE ET DU SUIVI

<i>Les principaux éléments du diagnostic</i>	42
<i>Les objectifs à atteindre</i>	43
<i>Les mesures à mettre en place :</i>	
I/ Réaliser des diagnostics territoriaux partagés	43
II/ Mettre en œuvre un nouveau schéma de gouvernance territorialisé	43
III/ Établir clairement les responsabilités	44
IV/ Éviter la dispersion des dispositifs entre l’Etat et les collectivités	44
V/ Réaffirmer la nécessité d’un pilotage interministériel	44
VI/ Conforter le rôle des acteurs	45
VII/ Mieux connaître, mieux faire connaître et mieux évaluer	46
Conclusion	49
Annexes	51
- Grille ETHOS (Typologie européenne de l’exclusion liée au logement)	
- Liste des membres du groupe	
- Lettre de mission de Madame Cécile DUFLOT, ministre de l’Egalité des territoires et du Logement	

POUR UN CHOC DE SOLIDARITE

EN FAVEUR DES SANS-ABRI ET DES MAL LOGES

Préambule

Article 1er de la loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions :

« La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. »

L'absence de chez soi est une violation grave des droits fondamentaux de la personne humaine et sa réduction rapide en vue d'y mettre un terme doit être un objectif prioritaire et constant des politiques publiques.

Le droit à une aide au logement est reconnu par l'article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et le droit au logement est protégé par l'article 31 de la charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe de 1962, au titre de laquelle la France a d'ailleurs été condamnée en 2007 suite à une réclamation collective pour non-respect de ce droit.

Le Parlement européen s'est exprimé à plusieurs reprises sur cette question, à travers deux déclarations écrites, du 22 avril 2008 et du 16 décembre 2010, appelant les états membres à régler la question des personnes sans abri d'ici à 2015. Il faut également rappeler que dans sa décision du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a jugé que *« la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle »*.

La pauvreté monétaire augmente : selon l'INSEE, 8,6 millions de personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté en 2010. Elle concernait en 2010 14 % de la population contre 12,5 % en 2008.

L'intensité de la pauvreté tend à augmenter régulièrement ; la moitié de ces personnes vivent avec moins de 781 € par mois. Cette augmentation de la pauvreté s'accompagne d'une montée du chômage, d'une aggravation des situations de précarité et d'un creusement des inégalités. Avec la crise, le niveau de vie des personnes les plus modestes baisse plus

fortement que celui des plus aisées. La plupart des indicateurs montrent une progression des inégalités.

La pauvreté est devenue structurelle et non plus conjoncturelle. Elle renvoie à des mutations profondes de notre société : précarisation de l'emploi, fragilisation du modèle familial, renchérissement du coût du logement.

La pauvreté est de plus en plus multiforme, avec des groupes sociaux plus particulièrement touchés : des femmes seules avec des enfants, des jeunes, des personnes âgées et des migrants.

Le risque de précarisation gagne également les classes moyennes ; la crise du logement les menace dans les secteurs tendus. L'enjeu est donc également aujourd'hui d'éviter que de nouvelles personnes ne soient confrontées à des difficultés de logement.

Face à cette précarisation diffuse, on assiste à une saturation des dispositifs d'aide et à une tentation de renvoyer les difficultés vers la sphère privée (notamment vers les solidarités familiales).

L'enjeu n'est pas tant de créer des droits nouveaux que de donner une réalité à ceux qui existent déjà mais ne sont pas respectés. Des droits fondamentaux ont en effet été posés par le législateur au cours des dernières années mais on ne peut que constater l'écart croissant entre l'affirmation législative du droit et son respect :

- la loi « Dalo » du 5 mars 2007 rend opposable le droit au logement en ouvrant des voies de recours mais elle n'est pas respectée sur une partie du territoire et des personnes attendent depuis plusieurs années une offre de logement ;
- les articles L.345-2-2 et 2-3 du CASF introduits par les lois du 5 mars 2007 et du 25 mars 2009 ont établi le droit de toute personne sans abri à accéder à un hébergement d'urgence, défini les prestations qui doivent y être assurées, et interdit la remise à la rue. Or, dans une majorité de départements, le 115 n'est pas en mesure d'orienter vers des structures d'hébergement tous ceux qui le demandent ; on continue à proposer des mises à l'abri de quelques jours, voire d'une nuit, dans des dispositifs saisonniers... On remet à la rue pour fermer des centres à la fin de l'hiver.

Le non-respect des droits fondamentaux porte atteinte aux individus directement touchés, mais il met également en cause les fondements même d'une société, qui s'avère impuissante à faire respecter les lois qui protègent le citoyen et préservent la cohésion sociale. Dans ce cadre, il s'agit de rappeler aussi l'inconditionnalité du droit à l'accueil et le fait que les ménages sans titre de séjour ne sont pas pour autant sans droit.

Enfin, le présent rapport ne contient pas d'annexe financière, même si des chiffrages existent pour la plupart des mesures proposées. Deux raisons à cela :

- pour avoir une vision exacte du coût de ce plan, il faut pouvoir intégrer, non seulement les dépenses induites mais aussi les dépenses évitées, voir les gains qui seraient générés par une amélioration de la prise en charge des personnes (en matière

de soins, d'insertion sociale, d'éducation, d'accès à l'emploi, etc.). Il est indispensable que cet exercice soit fait pour mesurer l'effort demandé à sa juste hauteur.

- Comme affirmé en préambule du rapport, la mise en œuvre d'une politique volontaire et ambitieuse pour l'hébergement et le logement permettant à chacun de nos concitoyens d'avoir le chez soi dont il a besoin nécessite de faire jouer pleinement la solidarité nationale. Cela implique des choix et des arbitrages au sein du budget national, qui ne peuvent relever que des choix du gouvernement.

Chapitre 1 : 2013, UNE ANNEE DECISIVE POUR LE PLAN QUINQUENNAL

L'ampleur et la durabilité prévisible de la crise imposent de revoir les fondements même de la politique du logement et de l'hébergement.

La première condition est l'adoption d'une loi de programmation permettant d'atteindre les objectifs inscrits dans le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et de donner de la visibilité et de la stabilité aux acteurs. La première année du plan quinquennal doit être une étape déterminante qui conditionne sa réussite. Les mesures engagées dès 2013 doivent permettre avant tout de mettre un terme définitif à la gestion saisonnière de la prise en charge des sans abri, aux plans « hiver » et au non respect de la loi « DALO » depuis 2008 notamment en Ile de France. Ce plan vise à une approche intégrée qui allie la mobilisation de capacités supplémentaires avec un accompagnement de toutes les personnes qui en ont besoin.

Les mesures proposées pour la première année ne résument pas la totalité du plan quinquennal. Mais dans une large mesure, les diagnostics territoriaux permettront de dégager ou de préciser d'autres mesures, ou de calibrer certaines propositions, quand l'exercice n'a pas pu être fait dans le cadre du présent rapport.

// Établir avant la fin du 1er trimestre 2013 des diagnostics locaux sur la base d'enquêtes objectivables, identiques dans chaque département

On sait d'ores et déjà qu'à minima 40.000 ménages se répartissent de manière à peu près égale entre ceux qui n'ont pas obtenu de réponses du dispositif d'hébergement d'urgence et ceux qui, ayant été reconnus prioritaires et urgents par la commission de médiation DALO, n'ont pas reçu de proposition de logement du préfet.

Pour affiner cette vision nationale et nécessairement approximative, il est indispensable d'établir, au premier trimestre 2013, dans tous les départements (voir à un niveau infra départemental si besoin, et y compris dans les DOM), un diagnostic dit à «360°», c'est-à-dire embrassant la totalité des situations à prendre en charge, de la rue au mal logement en passant par l'habitat indigne, en s'appuyant sur la typologie de la grille européenne ETHOS (typologie européenne de l'exclusion liée au logement) et de l'offre et des réponses existantes sur le territoire. La notion de diagnostics à 360° signifie de construire une vision d'ensemble partagée des situations de non logement et de mal logement sur un

territoire, à un instant T. et en évolution. Une méthodologie devra être proposée aux préfets pour obtenir des résultats significatifs et homogènes au niveau national.

Les résultats de ces diagnostics devront être synthétisés au niveau national avant la fin du 1^{er} trimestre 2013.

Au niveau territorial, après diffusion et échange avec les acteurs, ils serviront de base à la construction de plans d'actions territoriaux qui devront être articulés avec les outils de programmation du logement et de l'hébergement (Plan Départemental d'Actions pour le Logement des Personnes Défavorisées, Plan Départemental Accueil Hébergement, Insertion, Plan Local de l'Habitat...).

En ce qui concerne l'Ile-de-France, les travaux déjà menés pour actualiser le Plan régional accueil hébergement insertion (PRAHI) et la mise en œuvre des mesures d'urgence décidées par la ministre de l'égalité du territoire et du logement seront poursuivis, en intégrant cette vision globale du mal logement.. L'élargissement du CRH aux questions d'hébergement (le CRHL) est une avancée positive pour ce faire.

II/ Garantir une réponse digne et pérenne à toutes les personnes sans domicile

Pour en finir avec le plan hiver, il faut :

- interdire toute remise à la rue à la fin du plan hivernal 2013,

- dégager, tout au long de l'année 2013, **20.000 solutions nouvelles** sous forme de réponse logement ou d'hébergement digne et pérenne.

Dans cet objectif, il serait souhaitable que cette offre nouvelle soit répartie

- 10 000 entre du logement ordinaire (logements conventionnés Anah, rachats de logements libres d'occupation,..) et du logement accompagné (résidences sociales, pensions de famille, ...)

- 10 000 en réponse hébergement, **soit 5.000 places généralistes et 5 000 places pour demandeurs d'asile (Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile).**

Il importe de préciser que le développement de capacités supplémentaires d'hébergement vise à répondre à l'urgence de la situation des personnes qui sont contraintes de vivre à la rue, mais ne saurait constituer la finalité d'une politique qui doit viser en priorité l'accès au logement pour tous.

III/ Proposer un accompagnement aux personnes qui le souhaitent et en ont besoin

Cette offre nouvelle d'hébergement et de logement n'aura de sens que si elle est couplée avec le développement significatif d'une offre nouvelle d'accompagnement pour les personnes qui en ont besoin, et le souhaitent, afin qu'elles accèdent le plus rapidement possible à un logement ordinaire autonome ou puissent s'y maintenir.

Dès 2013, une capacité supplémentaire d'accompagnement pour 5.000 ménages devra être financée par l'État. Ce nouvel investissement fort de l'État nous paraît réaliste en terme de faisabilité opérationnelle et budgétaire. Il ne peut être mis en œuvre sans un accord-cadre État/Départements pour clarifier les interventions des uns et des autres. Cet accord devra également être élargi aux autres acteurs impliqués dans l'accompagnement (CAF, CCAS, bailleurs sociaux, associations...).

Cette proposition, à droit constant, ne préjuge en rien des décisions en termes de clarification et de transfert de compétences qui s'imposent et pourraient être proposées par le Gouvernement dans le projet de loi de l'acte III de la décentralisation.

Par ailleurs, dès 2013, les premières plates-formes territoriales d'accompagnement prévues au chapitre V seront mises en place.

IV/ Offrir une solution de logement à 20 000 ménages prioritaires DALO à qui aucune proposition n'a été faite dans les délais légaux

- **Mettre en œuvre un plan d'urgence pour le logement ou le relogement des ménages prioritaires, sur les territoires où le droit au logement n'est pas respecté.**

Le non-respect de la loi DALO, notamment en Ile-de-France, est inacceptable. Cette situation doit cesser en 2013 avec un double objectif :

- **Mobiliser les préfets** pour trouver des réponses en temps réel au flux des nouvelles décisions des commissions de médiation (de l'ordre de 1.000 décisions mensuelles avec un taux de réponse actuel inférieur à 50 % en Ile-de-France) ;

- **Proposer une solution de relogement à 20.000 ménages non relogés dans les délais légaux.** Pour atteindre cet objectif, mobiliser en urgence tous les contingents à hauteur de 10 000 logements, dont une majeure partie en Ile-de-France. Sur ce dernier territoire, la mobilisation prendra la forme d'un accord cadre interdépartemental avec tous les réservataires et la mise en place d'une équipe projet inter-institutions et inter-bailleurs pour son application effective.

En aucun cas, le niveau de revenu ne devra constituer un obstacle à l'attribution d'un logement aux ménages concernés.

Enfin, **mobiliser 10.000 logements dans le parc privé** au moyen de l'intermédiation locative, en accord avec les propriétaires, pour en faire une solution durable d'accès au logement et non simplement une alternative à l'hébergement.

Cet engagement doit être en partie porté par l'État sur le mode de gestion qui régit les dispositifs Solibail ou Louer Solidaire (prise en charge du différentiel de loyer et des coûts induits par la démarche - captation, gestion locative, accompagnement des ménages, travaux à la relocation-).

Les communes concernées par la loi «SRU» seront particulièrement mises à contribution pour mettre en œuvre et concourir au financement de ce programme. Les

mesures législatives nécessaires pour garantir leur engagement doivent être prises le plus rapidement possible.

VI/ Favoriser l'accès au logement et éviter les ruptures

En attente de décision ultérieure du Gouvernement sur la Garantie du risque locatif, il convient de **restaurer les moyens alloués au LOCA-PASS** et d'élargir ses critères d'éligibilité. En effet, la sécurisation du bail est un élément central, point qui sera repris plus loin dans ce rapport. Il ne faudrait pas que l'absence d'un nouveau dispositif en 2013 soit un frein à la résolution des problèmes rencontrés pour l'accès ou le maintien dans le logement en cas d'impayés.

L'année 2013 doit permettre de se donner le temps d'une évaluation au cas par cas pour trouver la meilleure solution à chaque ménage menacé d'expulsion et éviter ainsi de nouveaux basculements. Pour garantir cet objectif, **un moratoire des expulsions locatives doit être institué en 2013**. Cette mesure d'urgence doit être accompagnée d'un abondement du fonds d'indemnisation des propriétaires pour refus du concours de la force publique à hauteur des besoins constatés dans les diagnostics territoriaux, sans que cette indemnisation ne vienne alourdir la dette du ménage.

Ce moratoire doit également s'appliquer aux bidonvilles et aux squats.

VI/ Soutenir l'innovation

Enfin, pour soutenir le tissu associatif et conforter son rôle dans l'expérimentation et l'innovation sociale, il est proposé de lancer **un appel à projet national pour 100 projets** en 2013 pour les publics très vulnérables : jeunes en errance, femmes victime de violence, grands exclus à la rue depuis des années...Seront ainsi privilégiés les projets décloisonnant le sanitaire et le social et valorisant le développement de l'économie sociale et solidaire.

Le plan qui suit, pour des raisons de clarté, traite dans des parties séparées les questions de production de logements, de développement d'une offre à destination des plus démunis à partir du parc public ou privé existant, de l'accompagnement des ménages, de l'évolution de l'offre d'hébergement, et des problèmes spécifiques à certaines vulnérabilités.

Cette présentation ne doit pas laisser penser qu'elle reflète une vision segmentée des problèmes à résoudre et des solutions à mettre en place.

Répondre de manière adaptée et diversifiée à l'ensemble des besoins qui s'expriment oblige à considérer l'offre de logement ordinaire ou accompagné, d'hébergement et d'accompagnement dans une organisation coordonnée, qui doit faire de l'accès au logement une priorité.

Chapitre II - LE LOGEMENT

L'habitat est un facteur d'inclusion sociale et de relation ; mais il peut aussi renforcer l'isolement s'il n'est pas adapté aux besoins de son occupant. Part importante des dépenses contraintes, il influe fortement sur l'équilibre budgétaire des ménages. L'habitat peut accroître la dépendance et l'isolement ou, au contraire, en être un des premiers facteurs de prévention.

Au cours des vingt dernières années, l'effort consenti par les ménages pour se loger a fortement augmenté, sachant que plus les ménages sont pauvres plus le taux d'effort est important. La part des logements accessibles financièrement aux ménages les plus modestes diminue gravement. Ce constat invite à se poser la question de l'efficacité des différentes formes d'aides au regard de l'objectif qui doit être poursuivi : permettre aux ménages de se loger à un coût compatible avec leurs ressources.

QUELQUES CHIFFRES

- **On compte 3,6 millions de personnes mal logées** (personnes sans domicile ou hébergées chez des tiers, campings à l'année, habitat de fortune, hôtels, inconfort et surpeuplement...). La réapparition dans le paysage français des bidonvilles en est l'image extrême.

- Parmi elles, près de **700 000 personnes sont sans domicile personnel dont 150 000 vivant dans la rue ou ayant recours aux structures d'hébergement.**

- **Plus de 5 millions de personnes supplémentaires se trouvent en situation de réelle fragilité de logement** (loyers impayés, propriétaires en difficulté...).

- **60 % des ménages se situent en dessous des plafonds de ressources pour accéder à un logement social et parmi eux, 60% ont des niveaux de ressources au niveau du PLAI.**

- **On compte 1,2 millions de demandeurs de logements sociaux en attente**

- **Il manque 900 000 logements dont une majorité de logements à loyers accessibles**

- **265 000 recours DALO ont été déposés au 30 juin 2012**

Les principaux éléments du diagnostic

- Les difficultés de logement que rencontrent de très nombreux ménages ont des effets sociaux qui débordent la sphère du logement : santé, réussite scolaire, accès à l'emploi...
- Le mal logement ne touche pas uniquement les personnes pauvres mais gagne les classes moyennes dans les secteurs tendus.
- La crise est due à la fois à un déficit de l'offre produite et à des écarts qui se creusent entre l'offre disponible et les capacités contributives réelles des ménages.
- Ce découplage entre l'évolution du coût du logement et celui du revenu des ménages génère une insécurité nouvelle : augmentation du taux d'effort pour se loger, du nombre d'impayés, aggravation de la précarité énergétique, diminution du reste à vivre avec un impact sur les dépenses de santé, l'alimentation.
- Compte tenu de l'absence de maîtrise des prix de l'immobilier et des loyers, et de l'insuffisante mobilisation des logements locatifs privés à des fins sociales, la demande de logements des ménages modestes se reporte sur l'offre sociale.
- L'offre de logement est de moins en moins adaptée aux réalités de la société : augmentation du nombre de personnes seules, de femmes élevant seules leurs enfants avec des revenus modestes, population vieillissante, développement de l'emploi précaire...
- Cette crise ne s'exprime pas de la même manière et/ou avec la même intensité sur les différents territoires. Mais les difficultés de logement sont présentes partout.
- Cette situation de déficit ou d'inadaptation de l'offre s'accompagne le plus souvent de la présence de logements vacants.
- Le logement indigne reste une réalité et la crise menace de le renforcer, notamment dans les copropriétés fragiles.
- Les réponses vont au-delà de la seule production de logements et doivent prendre en compte l'accompagnement et l'ensemble des politiques sociales liées à l'accès au logement.

Les objectifs à atteindre

► **Un accès au logement pour tous et partout : chaque ménage doit pouvoir accéder à un logement correspondant à ses aspirations, ses besoins et ses capacités financières**

Les mesures à mettre en place :

I/ Étendre la portée du droit au logement

Comme le montrent différents exemples étrangers, la constitutionnalisation du droit au logement n'aura pas nécessairement un impact direct sur l'effectivité du droit et ne constituera pas la solution « miracle » à la lutte contre le sans-abrisme. Elle permettrait en revanche de préciser la notion de droit au logement et de clarifier le partage des responsabilités entre les différents acteurs.

La solution proposée consiste, à l'instar de ce qui a été fait avec la Charte de l'environnement, en l'élaboration d'une charte de droits sociaux et économiques qui compléterait les droits et principes déjà posés par le préambule de 1946 et dans laquelle viendrait s'insérer le droit au logement. Cette démarche s'inscrirait dans un objectif plus global de recherche d'effectivité des droits fondamentaux, dans leur indivisibilité, qu'ils soient économiques, sociaux et culturels, civils et politiques.

L'effectivité du droit au logement passe aussi par sa justiciabilité. La procédure de « droit au logement opposable », créée dans l'urgence en 2007, doit être perfectionnée. La charge du relogement, notamment, qui repose essentiellement sur le contingent préfectoral, doit pouvoir être pleinement assumée par le préfet. Les propositions contenues dans ce rapport y contribueront certainement, d'autant plus que certaines d'entre elles permettront d'intervenir en amont du recours (prévention des expulsions, lutte contre l'habitat indigne, par exemple). Toutefois, il ne peut être exclu de mobiliser des moyens d'exception tels que ceux annoncés pour la première année du plan, ni d'associer davantage les autres acteurs du logement et réservataires de logements sociaux.

II/ Adopter une loi de programmation quinquennale

Une loi de programmation quinquennale devra encadrer et garantir dans le temps la réalisation de l'objectif de production neuve et de mobilisation du parc existant, public ou privé, selon une répartition territoriale non arbitraire : le diagnostic à 360° réalisé dès le début de l'année 2013 viendra compléter et actualiser l'évaluation des besoins opérée par les instances locales telles que les Comités Régionaux de l'Habitat (CRH), les PLH et les PDALPD. Une inscription budgétaire précise, posant les principes de la répartition de l'effort entre chaque acteur devra être établie

III/ Créer les conditions d'une production neuve suffisante de logements abordables et d'habitat adapté

➤ Desserrer l'étau pesant sur les plus pauvres

Une politique du logement des personnes défavorisées digne de ce nom ne saurait être effective sans une réorientation sociale de la politique générale du logement. La production globale doit être redirigée vers la satisfaction des besoins sociaux au sens large pour éviter les effets de concurrence et une plus grande exclusion des plus pauvres dans un contexte où les classes moyennes et les plus modestes sont également touchés par la crise. Il est donc indispensable de développer la production de logements intermédiaires destinés aux classes moyennes et de remobiliser les investisseurs institutionnels (par l'incitation ou la contrainte) autour du développement de l'offre locative privée. Par ailleurs, toute incitation fiscale doit être assortie de véritables contreparties sociales (en termes de plafonds de loyers et de plafonds de ressource).

C'est dans cet esprit que l'objectif de production de 500 000 logements par an doit être envisagé.

➤ Atteindre l'objectif de construction de 150 000 logements sociaux par an

Tout doit être mis en œuvre pour atteindre cet objectif. Il est indispensable que les moyens financiers soient dégagés. Or, il manquerait à minima 1 Md d'€ par an pour assurer ce niveau de production. Le projet de loi de finances 2013 affiche à nouveau des subventions en forte baisse alors que l'on sait qu'elles ont un impact fort sur l'équilibre des opérations. Par ailleurs, le débat déterminant entre l'État et les organismes HLM sur l'utilisation de leurs fonds propres n'est pas arbitré.

Il est donc indispensable de conforter un modèle économique propre qui doit pouvoir fonctionner dans la durée. Cette recommandation s'applique également au rôle et à la mission d'Action logement, compte tenu du risque que fait peser le recours à un emprunt conséquent susceptible d'entamer sa viabilité.

La programmation de PLAI est nettement insuffisante et doit être rehaussée significativement. La construction doit être soutenue partout où il le faut, et plus fortement encore là où les prix sont les plus élevés. Cela suppose des moyens financiers accrus alors même que l'augmentation annoncée de la TVA risque de coûter à elle seule environ 540 millions d'euros.

Il faut donc garantir le financement de ces 150 000 logements sociaux par an grâce à :

- la bonification des prêts sociaux et très sociaux,
- l'augmentation de la subvention directe de l'État,
- une TVA à 5,5 %, considérant que le logement est un produit de première nécessité ;

Les logements sociaux construits doivent être financièrement compatibles avec les capacités des ménages. L'effort doit donc être plus particulièrement orienté selon deux axes :

➤ **Réaliser une part importante de la production de logements sociaux en PLAI**

Il convient de doubler la part des logements en PLAI dans la production de logements sociaux neufs. Le PLAI est ici entendu dans sa double dimension : logement à loyer très social et logement d'insertion. L'objectif est que ceux-ci atteignent à minima 40 % des 150 000 logements produits à la fin du plan quinquennal. Par ailleurs, les loyers des logements neufs produits en PLUS devront se situer, avant la fin du plan quinquennal, en dessous des plafonds pris en compte pour le calcul de l'APL.

➤ **Développer une offre suffisante de logements accompagnés (production très diffuse, très petites opérations de logements, résidences sociales jeunes, résidences sociales ex-nihilo, pensions de famille et résidence accueil)**

L'offre de logement accompagné, c'est-à-dire associant un logement et des services (gestion locative adaptée, accompagnement, médiation, etc..) fait partie intégrante des réponses à développer pour les ménages les plus en difficulté. Elle constitue soit une réponse transitoire (résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs, foyers de travailleurs migrants qui, en se transformant, accueillent des publics de plus en plus diversifiés) soit une réponse pérenne (pensions de famille, logements très sociaux issus de la maîtrise d'ouvrage d'insertion).

Cette offre est produite, soit par les bailleurs sociaux et ensuite gérée par le secteur associatif, dans le cadre de partenariats locaux qu'il convient de développer, soit par les associations elles-mêmes, dans le cadre de la Maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI). Cette dernière doit être confortée dans son modèle économique et renforcée là où les besoins sont identifiés, car elle produit une offre particulièrement adaptée à des situations sociales complexes que le système de production ordinaire prend mal en compte.

L'objectif est de réaliser **12 000 logements accompagnés et 5 000 logements produits en MOI par an.**

Concernant les pensions de famille, il faut poursuivre leur déploiement pour atteindre l'objectif initial de 15 000 (soit 3 000 restant à produire, notamment en Ile-de-France, où l'objectif n'est réalisé qu'à 50%) et de mener une évaluation de l'offre mise en service ces dernières années. Au-delà de ces 15 000 places qui devaient être réalisées en 2012, leur développement sur la durée du plan quinquennal devra être fondé sur les résultats des diagnostics territoriaux.

Pour ce faire, il convient de :

- proposer un produit de financement spécifique à l'investissement permettant d'obtenir des loyers de sortie en adéquation avec les équilibres de gestion et les possibilités contributives des ménages logés.
- revoir les modes de calcul de la redevance pour prendre en compte notamment la hausse du coût des énergies et des fluides et ouvrir les résidences aux tarifs sociaux de l'énergie

- garantir l'accès des résidences sociales à l'Aide à la Gestion Locative Sociale (AGLS).

➤ **Répondre aux besoins de logement des jeunes qui sont particulièrement exposés à la crise**

Dans le contexte actuel de crise du logement, les jeunes les plus vulnérables (sans emploi, sans qualifications, sans accès aux minima sociaux, sans soutien familial ou souffrant d'addictions) sont particulièrement exposés. Ces difficultés sont d'autant plus importantes que l'offre de logements abordables existante, par sa nature (taille des logements etc.) et ses modalités d'accès (garanties demandées, délais, etc.) ne correspond pas aux besoins des jeunes, notamment en terme de mobilité.

Enfin, les situations de rupture touchent particulièrement les jeunes : ruptures familiales bien sûr, mais également ruptures de prise en charge par les institutions (un tiers des jeunes SDF sortent de l'Aide Sociale à l'Enfance).

Le prochain rapport du Conseil Économique Social et Environnemental portera sur le logement des jeunes. Les propositions émanant de l'atelier préparatoire à la conférence seront reprises sous forme d'une contribution à ce rapport.

Pour rappel, à compter du 20 novembre 2012, les dispositions de l'accord inter professionnel conclu avec les partenaires d'Action Logement du 29 avril 2011 s'appliquent de manière obligatoire :

- financement de la production annuelle de 15 000 logements ou hébergements supplémentaires à destination des jeunes,
- accroissement du nombre d'attributions annuelles de logements de 8 000 unités supplémentaires en trois ans,
- développement de la garantie des risques locatifs.

Toutefois, **une réponse intégrée permettant de faciliter l'accès à un premier logement peut être proposée dès 2013** : suppression du délai de carence pour les aides au logement, garantie du risque locatif, aide à l'installation, accompagnement si nécessaire. Une seule structure serait chargée localement de gérer ce dispositif. **Les missions locales, qui consacrent déjà une part significative de leur action au logement des jeunes, pourraient**

être le pivot de cette action, dans le cadre des partenariats locaux avec les acteurs concernés et notamment avec les départements.

➤ **Réorienter la politique en faveur des Gens du voyage**

Les actions en faveur des Gens du voyage doivent être conduites à la fois en direction de l'accueil et de l'habitat permanent, sur la base des propositions qui suivent :

- Respecter la loi du 5 juillet 2000 en rendant obligatoire la substitution des préfets en cas de carence des communes pour la réalisation des aires d'accueil et des terrains familiaux.
- Évaluer et inscrire obligatoirement les besoins dans les schémas départementaux et les PDALPD, ainsi que leur déclinaison opérationnelle dans les PLH au même titre que les autres formes d'habitat pour publics spécifiques, en prévoyant leur opposabilité aux PLU.
- Soutenir et développer les formes d'habitat adapté et les terrains familiaux (financement PLAI, Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale, maintien de l'apport de l'État pour la création des aires d'accueil...).
- Initier une réflexion approfondie sur les enjeux et les moyens de la reconnaissance de la caravane et des formes d'habitat léger comme des logements, sur les plans sociaux, juridiques et réglementaires.

IV/ Accroître significativement la mobilisation du parc privé

La mobilisation de logements privés à vocation sociale est nécessaire dans la mesure où :

- la construction de 150 000 logements sociaux par an sera insuffisante pour couvrir les besoins.
- la rotation dans le parc privé offre l'opportunité de compléter la production neuve dans les secteurs urbains tendus, où l'offre de logements sociaux peine à faire face à tous les besoins prioritaires, et également de favoriser la mixité sociale.

➤ **Produire une offre de 250 000 logements à vocation sociale et très sociale en 5 ans**

Pour répondre aux besoins en logements, le seul recours au parc public ne suffit pas. Il convient donc de développer une politique ambitieuse de mobilisation du parc privé permettant de produire une offre de 50 000 logements à vocation sociale et très sociale par an :

- 25 000 logements conventionnés sociaux et très sociaux,

- 20 000 logements en intermédiation locative visant un logement pérenne en mandat de gestion (soutien aux AIVS, Sires, Clefs),
- 5 000 achats de logements vendus libres d'occupation en s'appuyant sur la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), les bailleurs sociaux et la maîtrise d'ouvrage d'insertion, prioritairement en Ile-de-France et dans les secteurs très tendus.

➤ **Remobiliser l'Anah en direction des propriétaires bailleurs**

Cela suppose de redonner à l'agence les moyens d'intervenir significativement sur la production d'une offre locative à vocation sociale. Pour ce faire, il faut rénover son système de conventionnement dès 2013 afin de le rendre beaucoup plus incitatif, avec ou sans travaux, et accompagner ses avantages de droits de réservation : aide fiscale forte, prime à la réduction de loyer à un niveau très social, garantie des risques locatifs et majoration du taux de subvention ainsi que du montant des travaux subventionnables, soutien aux bailleurs associatifs.

L'Anah mènera régulièrement des campagnes nationales de communication en direction des propriétaires bailleurs pour faire connaître les dispositifs existants et leurs avantages.

➤ **Lutter contre la vacance et favoriser les réquisitions**

Il faut remettre les logements vacants sur le marché en renforçant les mesures incitatives et les sanctions dans les situations injustifiées. A cet effet, il importe de renforcer la taxe existante en l'appliquant désormais aux logements vacants depuis plus d'un an au lieu de 2, en doublant son montant dès la 2ème année d'imposition, en réduisant la durée minimale d'occupation en deçà de laquelle le logement est considéré comme vacant à 30 jours au lieu de 90, et en l'étendant aux zones d'urbanisation continue de + de 50 000 habitants.

Dans le contexte actuel de crise aiguë, il faut définir rapidement les conditions juridiques et financières d'une mise en œuvre effective des réquisitions annoncées par le gouvernement. Elle pourrait concerner :

- Les bâtiments appartenant à l'État et à la collectivité publique en général qui doivent être mobilisés pour offrir des solutions de logements durables. Le recensement des ces

biens, dans cette perspective, devra être intégré aux diagnostics territoriaux demandés pour le début de l'année 2013.

- Les immeubles à usage locatif vides appartenant à des investisseurs institutionnels : les propriétaires de ces immeubles vacants identifiés par les services de l'Etat, disposeront d'un délai de six mois pour réaliser éventuellement des travaux et remettre les logements à la location, faute de quoi les bâtiments feront l'objet d'une réquisition.

VI/ Intervenir fortement sur les loyers

➤ Encadrer les loyers du parc privé

Le gouvernement a pris une première mesure de limitation des loyers dans le parc privé à la relocation dans les communes où les prix sont les plus élevés et un dispositif légal doit restaurer le principe d'une fixation du loyer selon un prix de référence rendu transparent grâce à la généralisation des observatoires des loyers, avec des pratiques harmonisées. Ce dispositif n'aura réellement d'impact que s'il :

- permet un ajustement à la baisse des loyers, après une augmentation durable,
- prend en compte la qualité du logement, c'est-à-dire le réinvestissement - ou non - par le propriétaire du revenu locatif dans l'entretien du logement,
- impose une baisse des loyers plus forte là où le marché dysfonctionne,
- s'adosse à la mise en place d'un bonus malus des loyers.

➤ Adapter les loyers du parc public aux ressources des ménages

Le fait que des personnes puissent être écartées d'une attribution de logement social en raison de leur niveau de ressources pose un véritable problème. Deux pistes sont envisageables :

- refinancer les logements intermédiaires (PLS) en logements sociaux ou très sociaux
- moduler les loyers en utilisant le supplément de loyer de solidarité

Plus généralement, une réflexion doit être engagée sur la possibilité de faire évoluer les loyers en fonctions des ressources des ménages.

VII/ Créer les conditions d'un accès équitable au logement

➤ Redéfinir la procédure d'admission des logements sociaux afin de mettre en place un dispositif transparent d'attribution laissant une place au demandeur.

Le demandeur qui actuellement subit le processus de sélection, ne peut redevenir acteur que si la transparence et l'information sont garanties, ce que ne doit pas empêcher

l'insuffisance de l'offre, celle-ci rendant naturellement plus difficile à la fois la gestion des priorités par les bailleurs et l'exercice du choix de son logement par le demandeur. Des règles de hiérarchisation des demandes correctement définies et assumées participent à cet objectif. L'exigence de transparence n'interpelle pas uniquement les bailleurs sociaux ; elle nécessite des règles communes à tous les acteurs de l'attribution : bailleurs, collectivités locales, Action Logement et État. Parmi les sujets qui devront être abordés, dans le cadre de la consultation qui va s'engager dans les prochains mois pour alimenter la loi « logement » en 2013, pourraient figurer les pistes de réforme suivantes :

- Mettre fin à la superposition des listes prioritaires et harmoniser les critères des ménages prioritaires dans le cadre des PDALPD ;
- Redéfinir l'intervention de l'État dans le processus d'attribution : l'État doit se recentrer sur son rôle de garant, en se donnant les moyens d'un contrôle efficace ;
- Introduire de la souplesse pour prendre davantage en compte la capacité des ménages à assumer le loyer, même s'il représente un taux d'effort supérieur à la norme usuelle de la commission ;
- Prendre en compte le choix du demandeur en lui donnant accès à la connaissance des caractéristiques de l'offre disponible sur un territoire, en l'informant sur le processus d'attribution et l'avancement de son dossier, en tenant mieux compte de ses lieux ressources et en lui donnant la possibilité de refuser un logement.
- Favoriser la mobilité interne dans le parc social, ce qui permettra notamment de d étendre l'enjeu autour de la première attribution.

VII/ Améliorer la qualité des logements

➤ **Résorber les 400 à 600 000 logements potentiellement indignes**

Les moyens opérationnels et financiers doivent être à la hauteur des ambitions affichées depuis plusieurs années :

- demander aux préfets de formaliser et de positionner en mode projet les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, comme instance unique, incontournable et efficace de repérage et de suivi des situations d'habitat indigne,
- développer les opérations groupées de type MOUS ou Programmes d'Intérêt Général (PIG) outils opérationnels pour le traitement effectif des situations repérées, et débloquer le budget nécessaire pour leur mise en place,
- mener à leur terme les arrêtés et financer les mesures de travaux d'office en cas de substitution de l'État au propriétaire défaillant.

Il s'agit également de donner une réelle efficacité aux procédures existantes, notamment les procédures coercitives, pour faciliter leur mise en œuvre :

- regrouper en un seul texte l'ensemble des dispositions concernant la sécurité des bâtiments, l'hygiène et la salubrité ;

- rapprocher les polices spéciales de la Lutte contre l'Habitat Indigne en une procédure unique santé/sécurité ayant des effets distincts en fonction de l'urgence de la situation et des désordres constatés ;
- confier à la commune ou l'intercommunalité, dotée d'un service d'hygiène et de sécurité de l'habitat, la responsabilité de veiller au respect de la réglementation, le préfet conservant une capacité de veille, de contrôle et un pouvoir de substitution en cas de carence de la collectivité compétente ;
- conforter le lien avec le ministère de la justice dans la lutte contre les marchands de sommeil et les bailleurs indécents en donnant aux magistrats la consigne et les moyens de traiter les signalements relatifs à l'habitat indigne et en facilitant le recours à la confiscation des biens.

Pour venir en aide aux ménages victimes de l'habitat indigne :

- étendre la possibilité du recours au titre de la « décence »,
- constituer une offre de logements temporaires pour faciliter les travaux dans les logements,
- favoriser l'accès aux droits, et leur exercice, en s'appuyant sur les associations, et le réseau des ADIL,
- faire des allocations logement un instrument de lutte contre l'habitat indigne en interrompant le versement de l'allocation logement en tiers payant aux bailleurs dont le logement est déclaré insalubre tant que les travaux n'ont pas été réalisés, et en permettant au locataire de ne payer que son reste à charge,
- rétablir les moyens de préfinancement des travaux pour les ménages à faibles ressources.

➤ **Prévoir un programme de rénovation thermique ciblé sur les plus fragiles**

Rendre le bâti performant reste la meilleure façon de lutter contre la précarité énergétique. Le gouvernement prévoit l'isolation thermique de 3 millions de logements neufs ou rénovés en 5 ans. Le plan quinquennal doit se concentrer sur les logements occupés par les plus fragiles pour permettre de traiter au moins 50 % des situations de précarité énergétique, soit environ 2 millions de logements existants. Pour cela, il convient de mener les actions suivantes :

- faire immédiatement évoluer le programme « habiter mieux », tout en traitant en priorité les situations de précarité énergétique, en simplifiant le système, en allant au-devant des ménages, en assurant son financement et en l'ouvrant aux locataires et aux copropriétés,
- intégrer des critères de performance énergétique dans les textes relatifs à l'indécence et l'insalubrité pour éviter la mise en location de « passoires énergétiques » dont les conséquences sur les personnes sont équivalentes à celles de l'habitat indigne,

- organiser un guichet unique de la rénovation énergétique de l'habitat destiné à informer et à aider les propriétaires bailleurs et les propriétaires occupants à améliorer leur logement, sous condition de ressources.

➤ **Traiter les copropriétés en difficulté**

Le retard accumulé est considérable et appelle une réforme en profondeur dont les conditions sont actuellement à l'étude. Une attention particulière doit être portée aux mesures suivantes :

- connaître et prendre en compte la situation des occupants, qu'ils soient propriétaires ou locataires, pour mieux garantir l'impact des dispositifs,
- améliorer et adapter les pratiques professionnelles aux enjeux : obligation d'un compte bancaire séparé pour chaque copropriété gérée par un syndic et obligation de conseil des intermédiaires,
- donner les moyens au portage comme outil pertinent de redressement des copropriétés,
- instaurer un système préventif pour limiter les sinistres à l'avenir : une provision pour travaux attachée au lot est un élément important de la prévention.

VIII/ Considérer le logement comme un facteur de l'égalité des territoires

Non seulement le problème du logement trouvera sa solution dans les territoires, mais il est une des solutions pour inverser la tendance nette au creusement des inégalités, aussi bien à l'échelle nationale qu'à celle des agglomérations. Des outils existent ou sont à créer pour répondre à ce double objectif. La recherche d'efficacité et le souci d'assurer la correspondance entre les objectifs seront en partie réglés en confiant la compétence d'urbanisme aux intercommunalités.

➤ **Renforcer la répartition territoriale de la production de logements sociaux**

L'obligation issue de la loi « SRU » est en passe d'être renforcée par le relèvement du seuil de logements sociaux à construire à 25 % dans les communes où les besoins s'en font ressentir et la possibilité de quintupler les pénalités financières. Il s'agira donc de donner toute sa portée à cette obligation en utilisant les différentes options légales de façon efficace pour une réalisation effective des objectifs assignés.

➤ **Systématiser les secteurs de mixité sociale**

Dans les zones urbaines ou à urbaniser, le plan local de l'urbanisme peut délimiter des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage doit être affecté à des catégories de logements locatifs qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale (L. 123-2 du code de l'urbanisme). L'instauration de ces « secteurs de mixité sociale » doit être systématique et obligatoire dans les zones tendues ou manquant

de logements sociaux, en préservant l'objectif d'une maîtrise des coûts du logement et des équipements pour qu'ils soient abordables à tous.

➤ **Instaurer une contribution de solidarité urbaine**

La fiscalité locale (taxe foncière, taxe sur les revenus fonciers et taxe sur les plus-values immobilière) doit prendre en compte les différences de valeur immobilière entre quartiers d'une même agglomération et taxer les prix excessifs. Le produit de cette contribution de solidarité urbaine serait affecté à la production de logements à vocation sociale. Une mission doit être diligentée afin de définir les modalités de création d'une telle contribution de solidarité dès le 1er trimestre 2013.

Parallèlement, la contribution sur les revenus locatifs pourra être réinstaurée.

➤ **Revoir les bases financières de l'égalité des territoires**

La mobilisation accrue des collectivités dans le domaine de l'habitat nécessite de leur part des moyens suffisants. Face à une ressource fiscale locale inégale et alors même que les inégalités se creusent, les mécanismes de péréquation doivent s'adapter (intégration du revenu dans le calcul de la taxe d'habitation, renforcement de la DSU et de la DGF qui permettrait en outre de mieux repérer les besoins des territoires et de leurs habitants...).

Prolonger la rénovation urbaine des quartiers

➤ Une consultation pour redéfinir les orientations de la politique de la ville en 2013 est en cours. Il faut rappeler que cette politique doit considérer les quartiers populaires comme des espaces de développement social et favoriser la promotion de leurs habitants (citoyenneté, éducation, emploi, culture...). La rénovation urbaine des quartiers doit être prolongée et améliorée pour :

- reconstruire la majorité des logements démolis hors site et hors ZUS,
- programmer une offre plus importante de logements très sociaux,
- prendre davantage en compte la taille des ménages dans la production nouvelle,
- renforcer la dimension sociale des projets,
- inscrire ces objectifs dans les PLH.

D'autres mesures doivent être envisagées, notamment pour maîtriser les coûts de production des logements à vocation sociale, parmi lesquelles :

*- **une politique foncière ambitieuse** pour le logement et un réel engagement des collectivités locales en la matière :*

- le recours aux modes de captation permettant de réduire ou de supprimer le coût du foncier en dissociant le droit de propriété et le droit d'usage;

- le réinvestissement de la collectivité dans l'administration des sols avec une maîtrise de leur valeur ;

- la lutte contre la rétention foncière ;

- la révision des valeurs locatives.

- **une mise à plat des coûts de construction** et l'élaboration d'hypothèses concertées de réduction de ces coûts. Il s'agit de faire la part entre la prolifération des normes (tout en respectant le principe d'une qualité minimale identique pour tous), la recherche d'une adaptation des surfaces et des typologies avec la composition du ménage (en limitant les annexes qui renchérisent les loyers -balcons, jardins, garages-), les pratiques professionnelles et les exigences urbanistiques.

Chapitre III - L'ANTICIPATION DES RUPTURES ET DES BASCULEMENTS

Il convient d'insister sur la nécessité d'un investissement significatif et efficient dans la prévention des difficultés socio-économiques des personnes vulnérables. Surendettement, précarité énergétique, expulsions locatives, maladies somatiques ou psychiques, ruptures d'accompagnement... les sujets de prévention sont multiples mais tous représentent des enjeux essentiels qu'il convient de résoudre de manière coordonnée. Il est indispensable de tous les prendre en compte. Ne pas traiter les problèmes en amont coûte cher à la société et crée les conditions d'un basculement dramatique des ménages dans la précarité et d'un enfoncement dans la grande pauvreté. La lutte contre l'exclusion ne se conçoit pas sans un volet préventif fort.

QUELQUES CHIFFRES

En 2010 :

107 925 décisions de justice prononçant une expulsion

11 670 interventions de la force publique pour procéder à une expulsion

3,8 millions de ménages en situation de précarité énergétique

Les principaux éléments du diagnostic

- Faute d'une revalorisation suffisante, les aides au logement ont perdu leur pouvoir de solvabilisation (décrochage des loyers plafonds par rapport aux loyers réels). Presque les trois quarts des allocataires ont maintenant un loyer supérieur au loyer plafond de l'APL.
- L'efficacité des dispositifs de garantie du risque locatif est très inégale ; le mécanisme de la GRL souffre à la fois d'un défaut de visibilité et de la réticence des compagnies d'assurance, tandis que le dispositif LOCA-PASS dont les résultats sont plus tangibles, voit ses moyens financiers se contracter.

- Malgré l'arsenal législatif et réglementaire développé, on assiste à une augmentation tendancielle très importante des expulsions locatives.
- La très grande majorité des expulsions a pour cause un impayé de loyer. Ce constat est à mettre en lien avec le découplage entre l'augmentation du coût du logement et l'évolution du revenu des ménages (revalorisation insuffisante des aides au logement, augmentation du taux d'effort en faveur du logement, diminution du reste à vivre).
- La prévention du risque locatif en permettant le maintien dans leur logement des personnes en difficulté ou en assurant un relogement a donc un rôle déterminant.
- Les ruptures et les sorties des établissements institutionnels de personnes particulièrement fragilisées (sortants de prisons, personnes quittant l'hôpital et les structures psychiatriques, jeunes quittant l'aide sociale à l'enfance) ne sont pas suffisamment anticipées et organisées.

Les objectifs à atteindre

- ▶ **Assurer une véritable sécurité du logement pour tous**

Les mesures à mettre en place

I/ Prévenir et traiter le risque locatif

- **Rendre les aides au logement plus efficaces et plus justes**

- Revaloriser le montant des aides au logement

Il est impératif de veiller à une juste adéquation entre les ressources des ménages et les conditions d'accès au logement. Pour cela, il convient d'agir sur la faiblesse des ressources en revalorisant les aides au logement et les minima sociaux et en veillant à l'avenir à leur indexation sur les niveaux réels des loyers.

Le pouvoir d'achat des aides au logement doit être adapté à la situation personnelle des ménages, tout en conservant le principe d'aides au logement qui demeurent distinctes et complémentaires des autres aides sociales et notamment du Revenu de Solidarité Active (RSA)

- **Revoir la réglementation applicable aux aides au logement**

Les allocations logement doivent être maintenues dans les situations d'impayés. Dans ce cas, elles peuvent être versées en tiers payant au bailleur mais en aucun cas son versement ne doit être interrompu. Leur suppression ne peut que rendre l'expulsion inéluctable et hypothétique les chances de relogement lorsque la dette locative s'accumule.

➤ **Sécuriser le versement des aides**

Les ruptures ou les irrégularités du versement des aides fragilisent la stabilité dans le logement. Plusieurs mesures techniques sont de nature à stabiliser la situation financière des ménages les plus fragiles :

- Simplification des modalités d'ouverture des droits et automatisation accrue de leur gestion de façon à rendre effectif l'accès aux aides et leur maintien ;
- Versement des aides personnelles au logement « à bon droit », en évitant les rappels et les indus qui déstabilisent le budget des familles ;
- Rétablissement de la rétroactivité des aides au logement ;
- Amélioration de la réactivité des allocations face aux changements de situations, afin d'éviter les diminutions ou les suppressions brutales et non proportionnées aux nouvelles ressources ;
- Mise en place d'un maintien dégressif des aides en cas de changement de situation, pour une durée déterminée, accompagné d'un courrier explicatif au locataire ;
- Suppression de la possibilité de récupérer les indus d'autres prestations sur les aides au logement.

➤ **Lutter contre la précarité énergétique en instaurant un bouclier énergétique**

Les charges d'énergie contribuent pour une part importante à l'augmentation des dépenses contraintes liées au logement qui fragilise la situation des ménages les plus modestes.

Il est urgent de soutenir financièrement et d'accompagner les ménages modestes touchés de plein fouet par cette nouvelle expression de la précarité, tout en continuant en parallèle à intervenir massivement sur le parc de logements pour le rendre plus performant sur le plan énergétique.

Un doublement du forfait de charges APL permettrait d'apporter une aide effective pour l'accès aux services essentiels que constituent les fluides (énergie et eau) et de le rapprocher des dépenses réelles. Cette mesure peut être mise en œuvre rapidement et répondre d'emblée à l'ensemble des ménages quelle que soit leur énergie de chauffage. Elle repose sur un outil de gestion qui existe déjà et n'est pas stigmatisant pour les bénéficiaires. Elle permet également de flécher en tiers payant ce forfait vers le bailleur ou vers les distributeurs, garantissant ainsi la bonne affectation de l'aide. Le bénéfice de ce forfait pourrait être élargi aux propriétaires occupants modestes qui ne peuvent prétendre aux APL.

➤ **Instaurer un système de garantie universelle**

La garantie universelle des risques locatifs est indispensable pour garantir l'accès et le maintien dans le logement en cas de survenue d'accidents de la vie. Le système doit protéger

tout le monde. Il doit assurer la continuité du droit au logement, notamment par une bonne articulation des dispositifs de garantie, de solvabilisation, de prévention des expulsions.

Le système actuel resté marginal est trop peu efficace pour jouer ce rôle.

Une garantie universelle permettrait d'associer des « mauvais et des bons » risques et d'organiser une solidarité entre personnes modestes et personnes plus aisées. Il faut utiliser des canaux qui ne soient pas ceux des sociétés d'assurance, qui ont montré leur limite dans le système actuel. Elle pourrait par exemple être financée par Action Logement et par une taxe sur les baux et être gérée par l'ANAH et ses guichets décentralisés.

La mise en place d'un tel dispositif doit résulter d'une concertation entre les différents partenaires (État, associations, partenaires sociaux, bailleurs sociaux, Anah, Action Logement...) et reposer sur une contribution de tous.

II/ Conforter le rôle des Fonds de Solidarité Logement

➤ Conforter les FSL comme outil de prévention

Les Fonds de Solidarité Logement sont financés et gérés par les départements depuis la décentralisation du dispositif en 2004. Les enveloppes budgétaires qui leur sont consacrées, ne sont plus à la hauteur des besoins. Il convient donc :

- Dans un premier temps, de lancer, début 2013, en partenariat avec les départements, une évaluation des FSL afin de mieux connaître leurs règles et modalités d'intervention et leur efficacité notamment au regard de la prévention des expulsions ;
- De se donner l'objectif de faire des FSL un réel outil de prévention en :
 - incitant les départements à ajuster les enveloppes à la hauteur des besoins ;
 - encadrant les règles d'éligibilité et les conditions d'octroi (plafonds de ressources, bénéficiaires, montant, condition de reprise du paiement du loyer...), tout en étendant son bénéfice aux propriétaires accédants et en levant l'obligation d'un accord préalable du propriétaire ;
 - redonnant aux FSL leur vocation d'aide à l'accès et au maintien dans le logement. En effet, l'intégration dans les FSL des aides aux impayés de fluides (eau, énergie, téléphone) qui représente une part croissante des dépenses se fait au détriment des autres formes d'intervention de ces fonds ;
 - améliorant l'information des locataires et bailleurs, notamment privés, sur le dispositif FSL.

III/ Éviter les situations de ruptures

Prévenir les expulsions

Au-delà du moratoire instauré en 2013, l'objectif est de faire cesser les expulsions sans solution. Parallèlement, un certain nombre de mesures doivent être prises :

➤ **Conforter le rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX)**

La coordination des acteurs de la prévention des expulsions au sein d'une instance unique de pilotage est indispensable. Pour cela, la stratégie de refondation a fait de la mise en place des CCAPEX dans chaque département l'une de ses priorités. Ces commissions doivent maintenant devenir réellement opérationnelles et être dotées d'un véritable pouvoir de coordination et d'impulsion, ce qui implique :

- d'améliorer leur fonctionnement en assurant une meilleure coordination entre l'État et le conseil général et en dotant les CCAPEX de moyens suffisants ;
- de donner un pouvoir décisionnaire à la commission, ce qui suppose de la doter d'un véritable service d'instruction ;
- d'étendre la saisine des CCAPEX avant l'assignation, afin d'intervenir au plus tôt et de renforcer la crédibilité et les conditions de réussite de cette instance ;
- d'organiser les relations entre les CCAPEX et les commissions de surendettement, l'échange d'informations entre les deux instances, afin d'éviter de créer des situations absurdes (ex : effacement de la dette mais résiliation du bail et expulsion locative) ;
- de couvrir tous les aspects de la prévention (volet social, juridique, recherche de logement) afin de leur permettre d'intervenir en adéquation avec la situation des personnes.

La possibilité de déconcentrer la gestion de la CCAPEX au niveau infra départemental (par exemple au niveau de l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) chef-lieu de département et en sous-préfecture pour les autres arrondissements) pourrait également être étudiée.

➤ **Développer l'intervention du champ social en matière d'expulsions**

La rencontre avec un travailleur social doit être l'occasion de mettre à plat la situation du ménage, de vérifier que ses droits sont ouverts, de mobiliser toutes les aides et soutiens possibles. Elle est une étape nécessaire à la prévention des expulsions et implique de :

- Permettre à chaque ménage menacé d'expulsion de pouvoir bénéficier d'un accompagnement social, sous réserve de sa nécessité et de son adhésion ;

- Rendre effective l'obligation de proposer à chaque ménage assigné au tribunal la réalisation d'un diagnostic social contradictoire et sa remise au juge ;
- Normaliser le contenu des enquêtes sociales au niveau du département dans le cadre du PDALPD et actualiser le guide produit par la DHUP de 2005 ;

Il est également proposé d'expérimenter, dans certaines agglomérations, la constitution d'une équipe d'intervention sociale rapide, mobilisable par le préfet, quand le concours de la force publique est requis, afin de rechercher toutes les solutions permettant soit d'éviter l'expulsion, soit d'apporter une solution de relogement.

➤ **Étudier et adopter rapidement les améliorations juridiques ou non devant être apportées à la procédure d'expulsion en associant les représentants des bailleurs, des locataires, de l'État et les associations, notamment :**

- l'extension des pouvoirs du juge (en matière d'examen de la dette, d'allongement des délais et d'acquisition de la clause résolutoire du bail),
- les conditions d'un contrôle efficace des congés,
- le statut du ménage entre la résiliation du bail et son départ effectif du logement : extension de certaines dispositions applicables au logement social (protocole de cohésion sociale) et un droit provisoire au maintien dans le cadre d'une indemnisation apportée au propriétaire.
- étendre le recours à l'intermédiation locative pour les ménages menacés d'expulsion, soit pour instaurer une médiation entre le propriétaire et le locataire, soit pour permettre la reprise du bail par un tiers associatif.

➤ **Améliorer l'information des personnes et la formation des acteurs**

Les permanences pluridisciplinaires (social, juridique, logement) de type « permanence de prévention des expulsions locatives » qui donnent de bons résultats, doivent être développées en lien avec les CDAD.

Les bailleurs privés et les agences de gestion locative doivent être intégrés dans les partenariats de prévention. La procédure d'expulsion doit être maîtrisée par les acteurs qui doivent être formés, et se connaître les uns les autres pour identifier les ressources préventives à mobiliser dans l'intérêt du locataire mais aussi du propriétaire.

Éviter les ruptures dans la prise en charge de certaines situations

Pour les personnes cumulant les vulnérabilités, les ruptures dans l'accompagnement et la prise en charge sont dramatiques. Non seulement elles destabilisent un peu plus des équilibres fragiles, mais bien souvent elles réduisent à néant le travail qui avait pu être commencé avec elles.

L'objectif est donc de réduire au maximum les ruptures en agissant à deux niveaux :

- celui de la personne elle-même, c'est-à-dire organiser, à partir de ses difficultés et de ses ressources les interventions sociales, médicales, medico-sociales, juridiques qui la concernent. C'est là que prend tout son sens la notion de référent personnel à qui revient le rôle d'assembler et articuler ces interventions au service de la personne.

- celui des institutions, en organisant davantage les coordinations, les échanges d'informations nécessaires au soutien de la personne et les partenariats.

Cela implique :

➤ **une coordination accrue des différents services concernés au niveau local** : DRJSCS, DDCS, SPIP pour les sortants de prisons, ARS et leurs antennes départementales pour les personnes venant de structures hospitalières, Conseil général pour les jeunes quittant l'ASE ;

➤ **une intégration progressive de ces différents acteurs au sein des SIAO**

Les moyens nécessaires à cet objectif doivent être évalués dans le cadre des projets territoriaux

Chapitre IV - L'HEBERGEMENT DES PERSONNES PRIVEES DE LOGEMENT

La politique de « refondation » a fait de l'accès prioritaire à un logement ordinaire, avec ou sans accompagnement, la réponse aux problèmes de personnes sans abri ou mal logées, tout en confortant l'hébergement pérenne dans son rôle de premier filet de sécurité et d'accompagnement des personnes vers l'insertion et le droit commun.

Elle se fonde sur le principe que l'hébergement ne doit être qu'une réponse subsidiaire, dès lors que tous les moyens sont réunis pour que les personnes sans abri retrouvent le plus rapidement possible un chez soi.

Il s'agit également de mettre fin à une logique de parcours, imposant à ces personnes de changer de lieu à chaque étape, pour privilégier le maintien dans un logement et faire évoluer si nécessaire leur statut d'occupation, tout en adaptant le cas échéant les modalités d'accompagnement.

Le plan quinquennal doit donc confirmer ce cap, tout en donnant les moyens au secteur du logement et de l'hébergement de gérer la transition, sans les opposer durant cette période transitoire, ni les mettre en concurrence, et d'apporter des solutions pour les personnes qui sont à la rue aujourd'hui.

Il doit aussi réaffirmer avec force que la politique en direction des personnes sans abri ou mal logées ne peut pas se construire sans une participation des usagers, de la conception à la mise en œuvre des réponses.

QUELQUES CHIFFRES

La capacité d'hébergement a fortement augmenté : + 62 % depuis 2004 soit 82 890 places d'hébergement permanentes (toutes catégories confondues mais hors dispositif de l'asile).

Celle-ci demeure néanmoins insuffisante au regard de la diversification des publics et de l'évolution de la demande, comme l'indique le rapport de la Cour des comptes de 2011.

Les demandes d'hébergement passant par les 115 ont augmenté de 17,5 % en 2011, avec une forte progression des demandes en provenance de familles (+54%).

En septembre 2012, 3 personnes sur 4 ayant recours au 115 sont restées à la rue faute de place d'hébergement disponible (*Observatoire des 115 portant sur 37 départements*).

On recense 150 maraudes professionnelles, 1171 Lits Halte Soins Santé, 45 Lits d'Accueil Médicalisés et 15 prévus en 2013, ces services sont issus d'un modèle conçu au Samu social de Paris.

57 000 personnes sollicitent chaque année la protection de la France ; 10 000 bénéficient d'une protection internationale.

Les principaux éléments du diagnostic

- Les objectifs nés de la conférence de consensus de 2007, puis ceux de la refondation, ne sont pas aujourd'hui pleinement effectifs : insuffisance d'observation des besoins et de diagnostics territoriaux, effectivité partielle des principes d'inconditionnalité et de continuité de l'accueil, imprécision du concept de logement d'abord, absence de fluidité entre hébergement, logement accompagné et logement ordinaire...
- Si les concepts et les priorités sont assez largement compris sinon partagés par les acteurs, les modes d'action, les relations partenariales, le pilotage n'ont pas encore suffisamment évolué, loin s'en faut : faiblesse des outils de pilotage, manque d'interministérialité.
- Le manque de places pérennes dans certains territoires demeure, ainsi que la persistance des plans hivernaux.
- Les publics concernés sont mal identifiés et les besoins sont toujours mal appréhendés.
- La politique d'hébergement apparaît parfois comme une réponse par défaut pour palier la carence des politiques publiques conduites en direction de certains publics : les

jeunes, les étrangers, les personnes souffrant de troubles psychiatriques, les personnes âgées.

- La situation de l'hébergement est également fortement impactée par la demande d'asile, et l'on ne peut pas traiter l'une sans l'autre.

Les objectifs sont de :

▶ **Mettre la personne au centre des politiques d'hébergement : aller vers, écouter, protéger.**

▶ **Faire de l'insertion et l'accès au logement la priorité du dispositif d'hébergement.**

▶ **Proposer une capacité d'hébergement suffisante, pérenne et diversifiée pour répondre de façon digne aux besoins repérés des personnes sans domicile.**

L'objectif à long terme, au-delà du plan quinquennal, lorsque la stratégie du « Logement d'abord » aura joué pleinement son effet, est de parvenir à limiter le besoin d'hébergement aux situations d'urgence, ou à celles pour lesquelles l'orientation vers une solution adaptée de logement requière plus de temps.

Les mesures à mettre en place :

I/ **Mettre fin aux plans hivernaux et adapter les capacités d'hébergement aux besoins identifiés tout au long de l'année**

Il faut garantir l'effectivité du droit à l'hébergement et du principe d'accueil inconditionnel, immédiat et continu à toutes les personnes qui ne peuvent accéder immédiatement à un logement autonome.

Des réponses structurelles et pérennes doivent être apportées plutôt que des politiques d'urgence coûteuses qui déstabilisent les personnes, les intervenants et les associations gestionnaires. Elles supposent de mettre rapidement en place les mesures suivantes :

- **Adapter quantitativement l'offre d'hébergement** afin de proposer des solutions dignes et durables d'hébergement et d'accompagnement pour les personnes ne pouvant accéder directement au logement ; au-delà des 5 000 places prévues la première année du plan, cette adaptation se poursuivra sur la base des diagnostics territoriaux. Pour rappel, le Président de la République s'est engagé à créer 15 000 places supplémentaires durant son quinquennat.
- **Développer les accueils de jour** et conforter ceux qui existent dans leur fonctionnement (environ 300) pour faciliter le premier contact et développer du lien social et de proximité.

- **Développer les équipes mobiles et les maraudes**, et conforter celles qui existent pour aller au devant des situations de grande exclusion et vers les personnes qui ne demandent plus rien.
- **Sortir des dispositifs d'urgence et d'hébergement les ménages pouvant entrer dans un logement.**

II/ Établir une stratégie de traitement des bidonvilles et des grands squats

Il est demandé que le régime de droit commun soit appliqué aux personnes confrontées à ce type d'habitat inacceptable. Comme pour les autres situations, le traitement de ces mauvaises conditions d'habitat, appelle une politique publique portant tout à la fois sur l'accès au logement, aux soins, à la scolarisation et à l'emploi et des modes de faire respectant leur dignité.

Il s'agit de proposer des réponses concrètes et pérennes pour l'accompagnement des personnes et des familles qui vivent en situation d'extrême précarité, dans les bidonvilles et les squats. Si le moratoire proposé en 2013 constitue un premier acte, les réponses à apporter s'appuient largement sur les moyens existants qui doivent être développés, et notamment :

- **les MOUS** qui permettent de réaliser des diagnostics fins de la situation des personnes et de concevoir les réponses qui conviennent
- **les crédits européens** (Feder et FSE) dont il est attendu une réorientation forte pour la période 2013-2017 vers les questions de solidarité et de cohésion.

III/ Assurer des conditions d'accueil suffisantes et décentes à tous les demandeurs d'asile

L'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile découlent du droit international qui leur garantit un hébergement pendant la durée d'examen de leur demande. L'union européenne sanctionne les états qui ne respectent pas leurs obligations telles que prévues dans la directive 2003/9 sur les demandeurs d'asile.

Or, seule une minorité de demandeurs d'asile sont pris en charge par le dispositif national d'accueil (DNA), et les délais de traitement de la demande d'asile restent anormalement longs. Ceci a pour effet non seulement de nuire à la qualité de la réponse qui doit leur être apportée, mais aussi de reporter l'effort sur le dispositif généraliste.

La proposition s'organise autour des points suivants :

- **Créer un socle de 5 000 places en CADA, en privilégiant les structures en diffus**

Ces créations sont proposées dès la première année du plan quinquennal. Au-delà, le besoin en places nouvelles s'appréciera au regard des résultats des diagnostics qui devront être réalisés avant la fin du 1^{er} trimestre 2013.

- **Mieux articuler le dispositif d'hébergement de droit commun et l'accueil des demandeurs d'asile**

La coordination de l'action de l'ensemble des ministères concernés par l'hébergement des demandeurs d'asile doit être mieux assurée au niveau central comme au niveau local.

Les dispositifs spécifiques et de droit commun doivent être mieux articulés, notamment à travers les SIAO, sous forme de protocoles territoriaux.

Il convient de veiller à ne pas opposer les publics, notamment en mettant en cohérence les dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile et ceux de droit commun. Une réflexion doit être conduite sur une répartition géographique équilibrée des demandeurs d'asile, ce qui suppose de revenir sur la régionalisation mise en place lors de la création du ministère de l'immigration.

- **Travailler en amont avec la Commission européenne sur les conditions d'éligibilité au nouveau fonds qui se substituera au Fonds européen pour les réfugiés à compter de 2014**
- **Aborder objectivement la question des déboutés du droit d'asile**

Procéder à une régularisation, sur la base de critères clairs, du statut administratif d'une partie des personnes en situation irrégulière, présentes depuis longtemps dans les centres d'hébergement ou les hôtels afin de les sortir de cette zone de non droit, de redonner de la cohérence et de la fluidité aux différents dispositifs et de créer les conditions d'une politique d'inclusion sociale efficiente.

IV/ Adapter l'accueil et la prise en charge des personnes aux nouvelles formes de pauvreté et de précarité

- **Conforter le rôle des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et les rendre totalement opérationnels, de manière à pouvoir ajuster au fil du temps l'offre aux besoins**

Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) ont pour objectif de recevoir toutes les demandes de prise en charge et d'orienter les personnes vers la solution la plus adaptée à leur situation, de veiller à la continuité de la prise en charge des personnes, de mettre en réseau et de coordonner les acteurs locaux de l'hébergement et du logement et de contribuer à la mise en place d'observatoires locaux. A ce jour, ces objectifs sont loin d'être atteints, particulièrement dans les territoires où les enjeux sont les plus importants. Leur place au sein du dispositif d'accueil et d'orientation est donc centrale mais il convient rapidement de :

- **Renforcer leurs moyens de fonctionnement** financiers et humains, là où ils sont insuffisants, en les multipliant par deux.
- **Faire de la mise en place des outils de gestion et d'observation une priorité et accélérer la convergence des systèmes d'information.**
- **Mettre en place une animation des SIAO et un plan de formation des 115 et des SIAO.**

- **Accélérer, dans tous les départements, la convergence vers un SIAO unique urgence et insertion**, qui devra être achevée à la fin de l'année 2013, ce qui facilitera la présence nécessaire des bailleurs sociaux au sein de cette instance.

Il convient ici de rappeler qu'il n'y aura pas d'avancées significatives sans un pilotage fort des préfets.

Accompagner les personnes sans domicile

➤ **Proposer à tous une évaluation sociale dans les plus brefs délais**

Toute personne faisant appel au dispositif AHI ou prise en charge par un centre d'hébergement d'urgence doit pouvoir bénéficier d'une évaluation sociale dans les plus brefs délais afin de se voir proposer le plus rapidement possible l'orientation qui convient le mieux à sa situation, et si besoin, un accompagnement social adapté.

➤ **Aller au-devant des personnes cumulant des vulnérabilités, dans une approche intégrée**

Pour les personnes cumulant les vulnérabilités, il s'agit d'organiser l'accompagnement par des équipes professionnelles pluridisciplinaires, pour permettre un suivi individualisé, gradué et évolutif en fonction des besoins et des parcours. Cela suppose à la fois de coordonner les intervenants sociaux et d'articuler les dispositifs et les institutions, rôle qui doit être dévolu au référent personnel.

Dans le cas particulier des personnes souffrant de problèmes de santé psychique, cela suppose de constituer des équipes d'intervention pluridisciplinaires spécialisées pour une prise en charge dans le lieu même où les personnes sont hébergées ou logées. Des expérimentations de mise en place de telles équipes seront lancées dans le cadre de dispositifs contractuels, qui s'appuieront sur des partenariats État/collectivités locales et/ou sur la création de fonds mixtes État/assurance-maladie (ARS) pour les soutenir, à l'instar du programme « Un chez soi d'abord ».

➤ **Mener à son terme l'expérimentation « Un chez soi d'abord » pour en tirer tous les enseignements.** Ce programme de recherche ambitieux, tant dans la rigueur de sa méthodologie que dans son ampleur, a pour objectif de montrer sous quelles conditions les modèles mis en place dans les pays d'Amérique du Nord et d'Europe du Nord sont transposables en France et quels en sont les avantages pour les personnes (qualité de vie et rétablissement) ainsi qu'en termes de rapport coûts/bénéfices pour la puissance publique.

V/ Adapter l'offre d'hébergement aux nouveaux besoins

L'offre actuelle d'hébergement, largement issue des politiques sociales des décennies 50/60, doit progressivement évoluer pour répondre aux attentes des personnes (dignité, intimité, autonomie) et aux nouvelles formes de pauvreté et de précarité.

Poursuivre le plan d'humanisation

L'objectif du plan d'humanisation est de garantir des conditions d'accueil et d'hébergement respectueuses de la dignité des personnes. Il s'agit dans le cadre d'une politique d'accès prioritaire au logement de consolider le secteur de l'hébergement et de développer les conditions d'accueil des personnes pour les rapprocher le plus possible des normes du logement. Ce programme ne vise pas une augmentation quantitative des capacités d'hébergement mais une amélioration qualitative de l'offre.

Il s'agit aussi d'aller au-delà d'une stricte logique de modernisation et d'humanisation de l'existant pour penser plus globalement en termes de reconfiguration de l'offre d'hébergement. Le programme d'humanisation doit donc s'inscrire dans les démarches de programmation territoriales via les PDALPD et les PDAHI.

L'objectif doit être de :

- **Mettre fin aux hébergements indignes** qui ne respectent pas l'intégrité des personnes. Le principe reste la chambre individuelle, sauf exceptions qui doivent être justifiées par des besoins spécifiques. Cette mesure vise en priorité les structures d'urgence. Elle inclut l'accessibilité des centres d'hébergement aux personnes handicapées.
- **Sécuriser les financements** dédiés de l'ANAH et de la DHUP.
- **Élargir le plan d'humanisation aux accueils de jour.**
- **Étendre le programme d'humanisation aux centres d'hébergement pour demandeurs d'asile (CADA).**
- **Mener à terme dans les plus brefs délais le plan de transformation des foyers de travailleurs migrants.**
- **Défendre le maintien des fonds dédiés du Fonds européen de développement économique régional (FEDER)** pour le financement de logements en direction des groupes vulnérables, dans le cadre de la nouvelle politique de cohésion de l'Union européenne 2014-2020.

Tout projet d'humanisation doit être l'occasion d'adapter le dispositif d'hébergement aux besoins, notamment des personnes jeunes ou vieillissantes, des femmes avec ou sans enfants, des familles mono parentales.

Transformer l'offre d'hébergement

La transformation de l'offre d'hébergement doit s'effectuer principalement dans quatre directions :

- **Développer des réponses dans le diffus** avec une offre d'hébergement évoluant vers des formules proches du logement.

Cette orientation implique de développer et sécuriser l'accompagnement « hors les murs » et les plateformes d'accompagnement social pluri-acteurs.

- **Adapter le dispositif d'hébergement aux nouveaux publics en détresse** (familles, jeunes, personnes vieillissantes) ou nécessitant un accueil spécialisé (femmes victimes de violence, malades sortant de structures hospitalières), tout en favorisant la mixité. Les solutions ne doivent pas être segmentées mais il peut être toutefois nécessaire qu'elles répondent à des besoins spécifiques. Dans ce cas, les réponses spécialisées ne doivent pas conduire à un cloisonnement et doivent rester articulées avec les réponses généralistes ou de droit commun. Une attention particulière sera portée à la spécificité de la situation des femmes victimes de violence, qui requièrent, outre un logement ou un hébergement ainsi qu'un accompagnement, souvent intensif, une mise en sécurité, voir un éloignement du conjoint ou partenaire violent.

- **Réévaluer l'aide au logement temporaire (ALT)** et en faire un outil souple et adaptable pour répondre aux situations des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'accès aux aides au logement.

- **Proposer des formules alternatives**

Enfin, pour faciliter l'accès au logement, des formules alternatives telles que l'intermédiation locative dans le parc social, les pensions de famille et les résidences sociales doivent être développées. Les propositions concernant ces dispositifs à la frontière entre le logement et l'hébergement sont traitées dans le chapitre consacré au logement. La captation et la rénovation d'hôtels existants, souvent bien insérés dans le tissu urbain, peuvent constituer une offre transitoire qu'il convient d'étudier.

Deux conditions doivent être réunies pour mener à bien cette évolution :

- **Faire évoluer le statut des structures d'hébergement**

Aujourd'hui, la coexistence des CHRS, établissements relevant de l'Aide sociale et fonctionnant sous autorisations, et de structures ou services relevant du financement par subventions annuelles, introduit des distorsions importantes dans la distribution des moyens. Il convient de mettre à plat les statuts et de mener une réflexion pour aller vers un statut unifié.

Ce statut doit mettre fin à l'empilement des dispositifs et à leur segmentation. Il permettra une meilleure coordination de l'ensemble des réponses existantes dans un cadre juridique unique, financièrement sécurisé, suffisamment souple pour pouvoir adapter les réponses aux situations des personnes.

- **Sécuriser les opérateurs en clarifiant leur relation financière avec l'État, ce qui implique :**

- **D'engager la contractualisation pluriannuelle entre les opérateurs et les services de l'État**, qui doit constituer la feuille de route opérationnelle des opérateurs portant sur les objectifs, les activités, la contribution à la satisfaction des besoins sur le

territoire et les moyens à mettre en œuvre. Celle-ci ne pourra être engagée qu'à partir des résultats des diagnostics.

- **De poursuivre l'étude nationale des coûts, qui devra intégrer le secteur AHI.** Cette étude doit permettre d'assurer l'équité entre les territoires et les opérateurs, en rendant l'allocation des ressources plus transparente.
- **De soutenir et anticiper les mutations du secteur associatif** pour assurer la pérennité et le développement des associations et leur permettre de financer des projets innovants.

Cette sécurisation des opérateurs doit permettre d'accompagner le processus de transformation du secteur dans la logique du « logement d'abord » à poursuivre.

Chapitre V – L'INFORMATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES

Les principaux éléments du diagnostic

Les ruptures, quelles que soient leurs origines : expulsions locatives, fin d'une prise en charges institutionnelle (sortie de l'Aide sociale à l'enfance, fin de contrat jeunes majeurs, sorties d'hôpital ou d'établissement pénitentiaire sans solution d'hébergement ou de logement), accidents dans le parcours de vie, pèsent lourdement sur les personnes qui cumulent plusieurs formes de vulnérabilité (économiques, financières, juridique, de santé, etc...).

Or, notre système de protection au sens large est non seulement complexe et segmenté, mais conçu généralement sur le mode d'une réponse sous forme de mise à disposition mais qu'il faut solliciter. Par méconnaissance des services et dispositifs existants, par crainte de jugement ou d'intrusion, ou par découragement, de nombreuses personnes en difficultés ne sollicitent pas cet accompagnement.

Les objectifs à atteindre

► **Rendre effectif l'accompagnement social gradué en fonction des besoins des personnes, dans une approche globale, partenariale et pluridisciplinaire.**

► **Passer d'une pratique de mise à disposition à une pratique de « l'aller vers », qui suppose que l'intervenant aille à la rencontre des personnes en difficulté, là où elles sont hébergées ou logées.**

Les mesures à mettre en place

I/ **Faire évoluer le travail social pour améliorer la réponse en termes d'accompagnement des personnes**

L'accompagnement se joue d'abord dans la relation entre la personne ou le ménage en difficultés et l'intervenant : il se construit dans cette relation et doit être souple et évolutif pour s'adapter aux situations. Il s'inscrit aussi dans un système global d'action sociale ou de prise en charge mettant en œuvre un ensemble de dispositifs d'aide. L'accompagnement doit se mettre en place sur la base d'une évaluation sociale partagée dans laquelle le bénéficiaire est partie prenante et doit permettre de personnaliser les réponses apportées. Ceci implique de mettre en place les mesures suivantes :

- **Faire précéder l'accompagnement d'un diagnostic concluant sur sa nécessité, son type et sa durée, sachant que ce diagnostic doit être périodiquement remis en question.**
- **Partir de la situation réelle des personnes et non des possibilités de leur intégration dans tel ou tel dispositif et veiller à une bonne insertion dans les réseaux de proximité afin d'éviter l'isolement.**
- **Favoriser les méthodes et les outils de coopération permettant de partager les évaluations sociales dans le respect de l'intimité des personnes (grilles d'évaluation partagée).**

II/ **Faciliter l'accès aux droits en améliorant l'information des personnes intéressées, en développant en particulier des permanences répondant à cet objectif**

- **Faire respecter le droit à la domiciliation**

Inscrit dans la loi DALO du 5 mars 2007 (notamment dans son article 51), le droit à la domiciliation est fondamental puisqu'il représente un préalable indispensable à l'accès aux droits pour les personnes sans domicile stable dans notre pays.

Le dispositif de domiciliation souffre actuellement d'une mauvaise répartition géographique. Face aux réticences de certains CCAS à prendre en charge cette mission, celle-ci est souvent assurée par les associations sur la base du volontariat. Enfin, l'implication des

préfets pour faciliter la domiciliation de tous ceux qui en ont besoin reste inégale et globalement insatisfaisante.

Des propositions sont formulées par l'atelier « accès aux droits » pour répondre à ces difficultés. Il s'agit simplement de souligner ici que la mobilisation des Préfets sur le droit à la domiciliation est un enjeu fondamental de la lutte contre les exclusions et les discriminations.

- **Multiplier les lieux d'accueil et d'information de proximité**
- **Variation des formes d'accueil répondant au besoin d'information ou d'accompagnement collectif ou individuel.** Celles-ci doivent être plus légères que les dispositifs d'accompagnement tels que l'AVDL ou l'ASSL : simple information et conseils sur les droits et voies de recours, accompagnement ponctuel ou plus durable, accompagnement socio-économique,...

III/ Construire une organisation partenariale et territorialisée de l'accompagnement

Il faut réinterroger les organisations territoriales dans lesquelles se juxtaposent de multiples ressources d'accompagnement, souvent spécialisées ou sectorielles, et qui s'ignorent. L'ambition consiste à organiser une réponse coordonnée des institutions autour de la personne qui doit être replacée au centre de l'intervention sociale. Il convient donc de :

- **Réaliser dans les plus brefs délais un état des lieux préalable de l'offre d'accompagnement existante (qui sera intégré aux diagnostics territoriaux) à l'échelle des territoires départementaux ou infra départementaux.**
- **Organiser dès 2013, sur la base de ces états des lieux, des plates-formes d'accompagnement (au moins une par département) articulant toutes les ressources existantes rapides afin de proposer un accompagnement, selon des circuits de décision rapides, dès que le besoin est identifié.**

Ces structures territoriales permettront de déclencher, selon les besoins :

- soit des mesures d'accompagnement centrées sur le logement (habituellement financées, mais pas exclusivement, sur les lignes AVDL ou ASLL), dont l'objectif est de permettre aux personnes en difficulté d'accéder à un logement et de bien y vivre, ou de prévenir d'éventuelles difficultés d'accéder quand les personnes sont logées,
- soit des mesures d'accompagnement global et pluridisciplinaire, adapté aux besoins des personnes et un accompagnement à l'accès aux droits, quelle que soit leur affiliation administrative ou le dispositif auquel ces personnes se rattachent (CCAS, Pôle emploi, SSD, CHRS).

IV/ Faire évoluer la formation et les pratiques du travail et de l'intervention sociale

- **Organiser rapidement des journées d'échanges sur l'évolution du travail social**
- **Accompagner les intervenants sociaux, via la formation initiale ou continue, pour parvenir à un changement de posture permettant de développer « l'aller vers » et des pratiques d'accompagnement global et pluridisciplinaire hors les murs. La formation doit mieux intégrer les questions de l'hébergement et du logement.**

Chapitre VI – LES CONDITIONS DE LA MISE EN OEUVRE ET DU SUIVI

Les principaux éléments du diagnostic

- La situation induit une demande de pilotage de plus en plus forte et nécessite une clarification dans les missions et les responsabilités des uns et des autres.
- La compétence de l'État est de plus en plus partagée dans sa mise en œuvre avec les collectivités locales. Les niveaux d'intervention des collectivités elles-mêmes s'entrecroisent.
- La coordination au sein de l'État entre le niveau central et les services déconcentrés est souvent insuffisante.
- Le croisement des responsabilités entre l'État et les collectivités locales entraîne une inégalité territoriale des actions mises en œuvre pour répondre aux besoins des personnes en difficulté.
- On relève une addition de dispositifs, insuffisamment coordonnés entre eux.
- Le secteur associatif est fragilisé, ce qui contribue à mettre en cause sa pérennité, et à altérer ses capacités d'innovation et d'adaptation à l'évolution de la demande sociale.
- Les services de l'État sont déstabilisés par la RGPP.
- Les moyens budgétaires, mais aussi d'ingénierie et d'accompagnement ne parviennent pas à conforter les dispositifs.
- La logique de performance et de mesure des résultats fait que parfois la gestion n'est plus tournée vers les publics en difficulté mais vers les financeurs et conduit à la mise en place d'une forte sélection à l'entrée dans le dispositif au détriment des personnes les plus fragiles.

L'objectif à atteindre

- ▶ **Assurer un pilotage efficace de la politique envers les personnes en difficultés en renforçant la coopération entre les acteurs dans une dynamique de territoire**

Les mesures à mettre en place

I/ Réaliser des diagnostics territoriaux partagés

Il est rappelé que **la mise en œuvre de la politique en faveur des plus fragiles doit reposer sur des diagnostics locaux partagés**, bases de travail indispensables pour conduire des projets territoriaux. Il est en effet nécessaire de faire un état des lieux précis des besoins, de l'offre existante et des actions à développer pour adapter les réponses à la situation des personnes. Ces diagnostics devront être réalisés dans les territoires dès le début de l'année 2013. Des réévaluations annuelles des besoins doivent également être réalisées pour s'assurer que les plans d'action pluriannuels correspondent effectivement aux réalités de terrain.

Il est important, dans cette phase de diagnostic, de mieux prendre en compte les populations invisibles, fluctuantes et en errance ainsi que l'habitat indigne, dont la situation est également souvent invisible. Pour cela, les connaissances des acteurs qui interviennent au plus près des populations constituent un atout précieux qu'il convient de mobiliser.

II/ Mettre en œuvre un nouveau schéma de gouvernance territorialisé

On ne peut pas laisser les personnes les plus modestes face à l'éparpillement et à la segmentation des dispositifs : cloisonnement des différents secteurs de l'action sociale (enfance, personnes âgées, personnes handicapées), insuffisante articulation des champs de l'hébergement et du logement, éclatement des compétences entre les services de l'État et différentes collectivités territoriales. Il est donc nécessaire de :

- **Passer d'une démarche sectorielle à une démarche articulée des différents champs de l'inclusion sociale**

Les politiques dans les champs sociaux, médico-sociaux et sanitaires doivent être mieux articulées afin de favoriser l'efficacité du dispositif tout en offrant des solutions plus adaptées aux personnes qui en ont besoin.

Un nouveau schéma de gouvernance territorialisé, décliné de la façon suivante, doit être expérimenté :

- Au niveau régional ou interdépartemental, la définition des orientations stratégiques de l'action sociale, du financement, du suivi, de la régulation et de l'évaluation de l'offre territoriale de services,

- au niveau des territoires en charge de l'élaboration d'un diagnostic partagé au plus près des besoins, la déclinaison d'une stratégie de développement local, et d'un plan d'action priorisant certains objectifs.

Ces schémas dépasseraient le périmètre de l'hébergement et de l'accès au logement pour embrasser l'action sociale de manière transversale. Il est essentiel de pouvoir dépasser une approche sectorielle pour faire le lien entre tous les secteurs de la politique d'insertion. La politique en faveur de l'hébergement et du logement doit s'articuler avec celles de l'emploi ou de la santé. Ces instances intégreraient donc les services de l'État (y compris justice, santé, intérieur), les collectivités territoriales, les associations, les CAF, Pôle emploi, les bailleurs et les représentants des bénéficiaires de l'action sociale,...

III/ Établir clairement les responsabilités

Il est indispensable que les responsabilités soient clairement définies. Il s'agit de :

- Clarifier la répartition des compétences entre les différents acteurs en matière de logement et d'hébergement. Le logement est de la compétence de l'État mais cette compétence est mise en œuvre avec quasiment tous les niveaux de collectivité ; de la même façon, sur la question de l'hébergement qui est de la compétence de l'État, les communes et les départements sont souvent impliqués.
- Clarifier également la gouvernance du PDALPD qui est actuellement co-pilotée par le préfet et le président du Conseil général, et fusionner les PDALPD et les PDAHI.

IV/ Éviter la dispersion des dispositifs entre l'État et les collectivités

Le partage des compétences entre l'État et les collectivités ne doit pas conduire à une dispersion des actions et des moyens

Lorsqu'un champ de compétence est décentralisé, l'État est tenté de recréer parallèlement des dispositifs de cette même compétence. Des dispositifs distincts visant les mêmes publics ou du moins des publics proches, dans des secteurs identiques, peuvent ainsi coexister à l'instar du Fonds de Solidarité Logement transféré aux départements et de l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) géré par l'État depuis sa création en 2010. Cette spécialisation des fonds pose un problème d'efficacité. Ils ont chacun leurs spécificités et leurs critères d'attribution mais ils ne sont pas coordonnés.

Des conférences départementales de la cohésion sociale associant État, collectivités territoriales, élus, associations et opérateurs pourraient dans l'attente de l'Acte III de la décentralisation conduire cet exercice de clarification des compétences.

VI/ Réaffirmer la nécessité d'un pilotage interministériel

Le rôle de l'État doit être réaffirmé ; cette mission essentielle doit être assurée dans une dynamique de pilotage interministériel des politiques de solidarité, tout en assurant la cohérence avec les politiques conduites par les collectivités locales.

➤ **Repenser l'organisation des services déconcentrés de l'État pour garantir une meilleure coordination**

Au niveau local, le préfet est le garant de la coordination interministérielle de la politique de l'État dans le champ de l'inclusion sociale. Son rôle doit être réaffirmé.

Il doit être mobilisé pour faire vivre des instances d'évaluation et de concertation régulières avec l'ensemble des acteurs concernés. Il doit être évalué sur des indicateurs de lutte contre l'exclusion et le mal logement.

Une généralisation des DRIHL réunissant dans une même direction les compétences logement et hébergement dans toutes les régions, ou du moins dans les régions les plus tendues, à l'exemple de ce qui a été fait en Ile-de-France est à étudier. A tout le moins les rôles respectifs des DDCS, DDT, DRJSCS, DREAL, des préfectures méritent d'être précisés.

- **Clarifier au niveau central la question du pilotage interministériel** et mettre à l'étude une redéfinition des rôles respectifs des directions d'administration centrale en charge du logement.
- Dans tous les cas, il convient de renforcer les moyens des services déconcentrés de l'Etat en charge des politiques sociales du logement et de l'hébergement, particulièrement à l'échelle départementale

VI/ Conforter le rôle des acteurs

- Mettre en place **un nouveau plan** pour accompagner les acteurs

Il est déterminant, dans un secteur en mutation, que les acteurs de ce changement (associations, services de l'État, bailleurs ...) puissent s'approprier les réformes en cours suivant un cadre commun et à venir et puissent apprendre ensemble à les décliner dans une approche territoriale.

Il est nécessaire pour cela :

- D'animer de manière régulière une concertation entre tous les acteurs tant au niveau national que local ;
- De poursuivre l'outillage des acteurs (notamment par la mise en place de systèmes d'information adaptés et par la diffusion de guides pratiques) ;
- De prévoir des moyens d'ingénierie pour accompagner le changement. Un objectif de 0,1% des moyens publics consacrés aux Budgets Opérationnels de programme (BOP) 177 et 135 pourraient y être affectés.

➤ **Soutenir et accompagner la participation à la citoyenneté des personnes en difficulté**

Ce n'est pas parce que des citoyens vivent des situations économiques, sociales et familiales difficiles qu'ils ne doivent pas exprimer leur avis, ni être acteurs de leur propre vie. La participation des personnes en situation de pauvreté constitue un principe incontournable pour élaborer une politique publique. Cette participation doit être organisée à toutes les étapes (diagnostic initial, élaboration, mise en œuvre opérationnelle, évaluation).

La participation des personnes doit être soutenue et accompagnée. Il est aujourd'hui indispensable de soutenir et pérenniser les groupes de réflexion collective mis en place : Comité consultatif des personnes accueillies et accompagnées (CCPA), comités consultatifs régionaux des personnes accueillies et accompagnées (CCRPA), collège ad hoc du CNLE, et de proposer des actions de formation aux membres de ces comités, afin que leur participation à ces instances se traduisent par des acquisitions de compétences reconnues et validées.

➤ **Favoriser l'innovation sociale et associative pour apporter des réponses nouvelles aux changements sociétaux**

L'innovation sociale consiste à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales. Son rôle est particulièrement sensible dans une période d'émergence de nouvelles formes de précarité. Il est essentiel de reconnaître l'innovation sociale au même titre que l'innovation technologique et de mettre en œuvre des actions qui la favorisent.

Il est nécessaire pour cela de redonner aux associations les moyens d'une réelle autonomie financière pour leur permettre de continuer à développer leur capacité d'adaptation, d'initiative et d'innovation. En ce sens, les logiques d'appels d'offre et d'appels à projets sont parfois sclérosantes et ne peuvent être les seules voies d'accès au financement public.

D'autres modalités de financement pour le secteur associatif doivent être étudiées. La banque publique d'investissement qui se met en place pourrait proposer des nouvelles solutions aux associations.

VII/ Mieux connaître, mieux faire connaître et mieux évaluer

➤ **Utiliser les dispositifs existants d'observation des besoins et créer les outils nécessaires pour quantifier et qualifier les besoins des personnes défavorisées**

Le phénomène du sans-abrisme échappe en partie à la statistique officielle et est insuffisamment connu. Il en va de même du mal logement, de l'habitat indigne, des formes d'habitat précaire pour lesquels les études statistiques officielles sont insuffisantes ou pour certaines trop espacées.

Il est donc essentiel et urgent de mobiliser les dispositifs existants d'observation et d'en créer d'autres pour quantifier et qualifier les besoins des personnes défavorisées. Sans ce travail préalable, toute tentative de programmation sera vaine.

La mission d'observation des SIAO est une des clés (mais pas la seule) de la connaissance des publics en détresse et de leurs besoins ; elle est déterminante pour la prévention et pour l'adaptation de la réponse. La réalisation de cette mission n'est pas encore effective. Elle dépendra de la montée en charge d'un système d'information commun et de la capacité des acteurs à le renseigner de façon homogène.

➤ **Communiquer pour rétablir un juste regard sur la situation des personnes défavorisées et éviter la stigmatisation de certains publics**

Il est important d'envisager des campagnes d'information à destination du grand public afin que les citoyens mesurent l'ampleur de la crise sociale qui se joue et les raisons de cette crise. L'objectif de telles campagnes serait de rétablir un juste regard sur la situation des personnes défavorisées d'éviter la stigmatisation, et contribuer à lutter contre les discriminations.

➤ **Informar les personnes en difficulté sur leurs droits afin de réduire les situations de non recours**

Indirectement, de telles campagnes d'information permettraient également de redonner la certitude aux publics fragiles qu'ils peuvent effectivement accéder aux droits (nombreuses sont les personnes complètement découragées qui ne cherchent même plus à accéder à leurs droits).

L'accès aux droits de ces publics, à travers l'information, l'accompagnement et la démarche de « l'aller vers » doit rester une priorité.

➤ **Assurer un réel suivi et une véritable évaluation afin de mesurer les progrès et les efforts qu'il reste à faire en matière de lutte contre la pauvreté et le mal logement**

La mise en place du futur plan quinquennal doit s'accompagner d'une véritable démarche de projet, ce qui suppose de l'assortir de :

- un calendrier de mise en œuvre avec des objectifs chiffrés et inscrits dans le temps afin de pouvoir réaliser un réel suivi de l'application des mesures ;
- un pilotage partagé en intégrant les participants à la conférence et à sa préparation, avec des points d'étape réguliers ;
- la remise de rapports annuels faisant le point sur les conditions de sa mise en œuvre, ses résultats, les ajustements à apporter ;
- la création d'un comité d'évaluation réunissant des experts, des représentants des acteurs (État, collectivités locales, opérateurs de l'État, associations, représentants des

personnes en difficultés...) chargé de procéder à l'évaluation du plan quinquennal, au terme de sa mise en œuvre et dont le rapport sera remis au Parlement et rendu public, à l'exemple de ce qui a été fait pour le RSA.

Au plan local, il convient de veiller à ce que les outils de programmation (PDALPD, PDAHI,..) fassent l'objet d'une évaluation régulière.

Conclusion

Au terme de ce rapport, il convient de souligner l'importance de la problématique territoriale des questions de logement et d'hébergement. Dans ce cadre et dans les délais impartis, il n'a pas été possible d'approfondir les problèmes rencontrés dans les territoires ultramarins ni de formuler des propositions construites pour ceux-ci. A tout le moins la réalisation des diagnostics préconisée au début du rapport prend ici tout son sens et il conviendrait dans un premier temps de mobiliser les moyens d'ingénierie nécessaires pour que ces travaux puissent être menés en 2013, et que les acteurs locaux puissent être auditionnés afin d'élaborer un volet particulier du plan en direction de ces territoires.

Les propositions de ce rapport doivent aussi s'inscrire dans une perspective européenne, et doivent être rapportées à la situation sociale et économique à l'échelle de l'Union européenne.

Dans son rapport annuel de croissance 2012, la Commission européenne observe « des signes évidents d'augmentation du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté en termes de revenu (notamment les enfants) et au risque d'exclusion sociale, auxquels viennent s'ajouter, dans les cas les plus extrêmes, des problèmes de santé graves et la perte de logement ». Elle appelle les états membres à donner la priorité aux actions visant à garantir l'accès à des services d'appui à l'intégration sur le marché du travail et dans la société, notamment l'accès à un compte de paiement de base, la fourniture d'électricité aux consommateurs vulnérables et l'accès à un logement à un prix abordable. En outre, afin de créer des emplois et de garantir une reprise créatrice d'emplois, la Commission estime que « les Etats membres doivent donner la priorité aux actions visant à réexaminer le fonctionnement des marchés du logement » ».

De même, la stratégie Europe 2020, en fixant l'objectif de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale, donne un nouvel élan au combat contre toutes les formes de pauvreté et d'exclusion sociale. La plate-forme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ouvre la voie à une action plus ambitieuse en particulier contre le sans-abrisme et le mal logement à l'échelle de l'Union européenne, grâce à l'identification des méthodes et des moyens adaptés.

Ces orientations et ce contexte portent donc à défendre au niveau européen la mise en place d'une stratégie intégrée dont le contenu pourrait s'appuyer sur les recommandations de la conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme qui s'est tenue à Bruxelles les 9 et 10 décembre 2010. Co-organisée par la Commission, la Présidence belge et la FEANTSA, à l'initiative et avec le soutien de la France, cette conférence avait en particulier mis l'accent sur la pertinence des approches orientées vers le logement. Elles devraient pouvoir s'appuyer sur une planification ambitieuse en matière de mobilisation des fonds européens dont le quart sera réservé à la cohésion sociale dans la future programmation 2014-2020. Elles devraient aussi confirmer le rôle généraliste du logement locatif social qui ne doit pas être considéré comme un produit comme les autres.

La réussite du Plan quinquennal repose enfin sur la mobilisation de l'ensemble de la Nation. Si l'Etat doit jouer un rôle premier, au côté des collectivités locales, il n'en demeure pas moins que la réussite du Plan nécessite l'engagement de toutes les forces vives du pays, des entreprises, des associations et des citoyens. C'est l'ambition que l'ensemble des membres de l'atelier espère atteindre.

« Ce qui compte n'est pas de faire des thèses sur des sujets compliqués,
mais de se poser les bonnes questions, au moins d'essayer
de comprendre les questions d'aujourd'hui »

Pedro MECA

Fondateur des « Compagnons de la nuit »

10 mai 2012