

Assises Interrégionales relatives au « Logement d'abord »

Bordeaux
Mardi 22 novembre 2011

Politique d'accès au logement : le rôle des organismes d'Hlm

La stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri a été initiée en novembre 2009 par le secrétaire d'État au logement. Cette politique comporte deux volets menés concomitamment :

- La mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri,
- La priorité donnée à l'accès direct à un logement de droit commun, y compris pour les publics les plus vulnérables. « Le logement d'abord » est fondé sur le principe que l'insertion est favorisée par l'accès au logement et ne constitue pas un préalable à cet accès.

L'objectif est de privilégier l'accès au logement y compris pour certains publics fragiles, grâce à une réorganisation du secteur de l'hébergement (rationalisation des prestations et des coûts, coordination sur les territoires) et à un accès renforcé au logement. Il s'agit également de réduire le budget dédié à l'hébergement alors même que le nombre de places a fortement augmenté entre 2005 et 2010 pour atteindre 120.000 places (dont 38.500 dédiés au dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés) (3322 lits financés en Midi-Py).

Cette politique a donné lieu à la mise en place sur les territoires de nouveaux dispositifs pilotés par l'Etat, les PDAHI (plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion), les SIAO (services intégrés d'accueil et d'orientation), l'AVDL (l'accompagnement vers et dans le logement), le plus souvent sans coordination avec les conseils généraux, co-pilotes du PDALPD (plan d'action pour le logement des plus défavorisés) et responsables des Fonds de Solidarité Logement (FSL).

Un « plan d'accompagnement des acteurs et des territoires » a été lancé au printemps 2011 par le secrétaire d'État au logement. Ce plan prévoit au second semestre 2011 la tenue d'assises interrégionales et d'une journée nationale du « Logement d'abord » en novembre. Ces manifestations auront pour objet la définition d'un référentiel partagé du « Logement d'abord » et les bailleurs sociaux y seront invités. En parallèle sont lancés des appels à projet qui doivent permettre une déclinaison opérationnelle de ce référentiel sur une dizaine de territoires.

I. La position du mouvement Hlm

Le Mouvement Hlm affirme de longue date qu'il veut jouer - et joue déjà - un rôle essentiel pour le logement des publics en situation d'exclusion ou en grande difficulté sociale. S'il est solidaire de l'obligation de résultat qu'implique la loi DALO et mobilisé pour permettre la sortie des structures d'hébergement, il entend conserver une vocation large d'accueil de l'ensemble des ménages qui ne trouvent pas à se loger aux conditions du marché et assurer la mixité sociale au sein du parc social. La réussite de la mise en œuvre de la loi DALO et de la politique du « Logement d'abord » repose principalement sur le développement d'une offre accessible aux publics concernés et bien localisée.

Elle nécessite également le maintien voire l'augmentation sur certains territoires d'une capacité d'hébergement pour répondre aux besoins immédiats de publics à la rue et/ou de certains ménages qui durablement ne seront pas en situation d'accéder à un logement autonome. Enfin la mise en œuvre du Logement d'abord implique la mise en place de moyens d'accompagnement des ménages.

II. Quelle est la contribution des organismes HLM ?

La poursuite ou l'accentuation de l'action des organismes peut s'appuyer sur les axes suivants selon les réalités locales.

- La poursuite du développement d'une offre diversifiée adaptée aux besoins des publics concernés et notamment d'un parc de logements d'insertion, de pensions de famille et plus globalement de logements-foyers. Le parc existant est aussi de nature à contribuer à cet objectif par une offre de logements à bas loyers ou de formules innovantes (logement des jeunes chez des personnes âgées en sous-location). La répartition de cette offre doit impérativement alléger la charge des patrimoines et des territoires les plus en difficulté, faute de quoi l'accueil supplémentaire de personnes démunies dans ces sites déboucherait sur un risque accru d'explosion sociale.
- Le renforcement du partenariat avec les associations est indispensable pour permettre l'accueil dans de bonnes conditions de publics fragilisés : diagnostic partagé sur les sorties d'hébergement vers le logement (mise en œuvre locale de la convention Fnars –USH), développement du bail glissant, propositions communes pour la mise en œuvre des SIAO, appui aux associations qui contribuent à l'accompagnement social. (cf. point IV)
- Le développement de l'intermédiation locative dans le parc social, la gestion étant confiée par convention à des associations. Cette intermédiation permettrait d'accueillir dans le logement des publics fragilisés qui bénéficieraient ainsi d'un accompagnement renforcé par une association. Les conditions de cette intermédiation locative feraient l'objet de conventions définissant le cadre juridique, le statut des occupants, les obligations de l'association et celles du bailleur social, l'accompagnement mis en œuvre, les conditions financières.
- Le développement de l'accès direct au logement, avec un accompagnement social individualisé, de personnes en difficulté. Cela suppose que soient définies les conditions précises de réussite (modalités de gestion locative et d'accompagnement social pluridisciplinaire, garantie des risques locatifs etc.), de ces relogements tant du point de vue des ménages concernés que du point de vue des opérateurs : bailleurs sociaux, associations, représentants de l'État.

III. Les conditions de mise en œuvre pour un accès réussi

Le renforcement des interventions des organismes nécessite que certaines conditions soient réunies :

- S'assurer que les services de l'Etat n'affectent pas leurs contingents aux seules propositions DALO et prennent en compte les sorties de structures d'hébergement (ce qui est actuellement le cas en Midi-Py).
- Des moyens budgétaires suffisants pour assurer le fonctionnement des pensions de famille et des résidences sociales existantes et des projets en cours sur les territoires. La pénurie actuelle de moyens conduit parfois à l'abandon ou au report des projets. Doivent être budgétés également les besoins nouveaux d'intermédiation locative.

- La mise en place de moyens d'accompagnement social globaux, pluridisciplinaires, permettant l'insertion dans le logement de publics fragilisés, sans qu'ils aient bénéficié au préalable d'un accueil en structure d'hébergement ou d'un accueil plus bref. L'accompagnement social spécifiquement lié au logement, qu'il s'agisse de l'AVDL (Accompagnement Vers et Dans le Logement) financé par l'Etat ou de l'ASLL (Accompagnement Social Lié au Logement) mis en œuvre par les FSL, est centré sur des publics dont les difficultés sont plus légères. Ces moyens crédibiliseraient le développement du logement accompagné. Leur mise en œuvre doit être contractualisée entre les partenaires sur les territoires (chartes départementales de l'accompagnement social).
- La mise en place, sur un volume d'accueil convenu, d'une aide sociale au logement complémentaire à l'APL afin d'accueillir dans le logement des personnes dont les ressources ne permettent pas d'assumer une charge logement (après APL) et qui sont aujourd'hui orientées vers l'hébergement pour cette seule raison. Cette aide garantirait le paiement du loyer par l'Etat.
- Une gouvernance en lien avec collectivités territoriales dont l'implication est indispensable : elle doit assurer la cohérence de dispositifs aujourd'hui cloisonnés FSL, PDALPD, accords collectifs d'attribution, instances partenariales d'examen des situations difficiles, commissions de médiation, SIAO, PDAHI etc... et limiter la multiplication actuelle des filières d'accès. Elle doit également rendre possible une articulation avec les PLH en matière de développement de l'offre.

IV. Un enjeu : comment évaluer la capacité d'un ménage à accéder au logement autonome

La réussite du dispositif repose aussi sur une définition partagée de l'autonomie. Par exemple : aide mémoire permettant d'apprécier la capacité des ménages

- Capacité à gérer ses démarches administratives et son budget

Quel est le parcours résidentiel du ménage ?

Le ménage est-il en capacité de gérer seul ses démarches administratives ?

La famille paie-t-elle une participation dans la structure d'hébergement ?

Paiement régulier et intégral ?

Le ménage a-t-il été informé des droits et obligations du statut de locataire et notamment les trois motifs de résiliation du bail (défaut de paiement de loyer, défaut d'assurance locative, troubles de voisinage) ?

Si le ménage a des dettes en cours, quelle démarche d'apurement ou de gestion de cette dette ?

.....

- Capacité à entretenir son logement

Les notions d'entretien du logement sont-elles connues du ménage ? Quel travail avec l'association ?

Les notions de sécurité liées au logement sont-elles connues du ménage ?

Le ménage sait-il utiliser seule « l'équipement » d'un logement (chauffage, compteurs d'eau/électrique, gaz, électroménagers, ...) ?

Le ménage saurait-il demander de l'aide en cas de difficulté ?

Le ménage a-t-il été sensibilisé à l'entretien et aux réparations du logement à sa charge ?

....

- Capacité d'adaptation à un nouvel environnement

Le ménage est-il en capacité de respecter les règles de vie collective (tranquillité, respect des parties communes et équipements collectifs, surveillance des enfants) ?

Le ménage est-il autonome dans le repérage des services de proximité (transports, école..) ?

Le ménage répond-elle aux sollicitations (travailleurs sociaux, administration, CAF, ...) ?

....