

Le logement d'abord, et après **Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France**

Mars 2017

En partenariat avec **Action
Tank
Entreprise
& Pauvreté** Avec le soutien de



FONDATION
**CARITAS
FRANCE**
Réseau Caritas France

Introduction	3
Un accès au logement difficile pour les personnes sans domicile	9
Les personnes sans domicile	9
L'évolution des besoins	9
Le parcours en escalier : promesse et réalité	10
Les parcours au sein de l'escalier sont coûteux	14
Des demandes de changement de logique	15
Le Housing First comme réponse	17
Définition du <i>Housing First</i>	17
Une approche qui a fait ses preuves dans des expérimentations	18
Une approche qui se généralise dans certains pays	21
Comment distinguer les dispositifs « logement d'abord » en France ?	23
Un historique du logement d'abord en France	25
Le droit au logement (1990-2007)	25
La stratégie nationale du logement d'abord (2007-2012)	27
La priorité au logement pour tous (2012-2016)	31
Le logement d'abord en France : retours du terrain	35
Les projets pour les « grands exclus »	35
Les projets pour les jeunes	41
Les projets pour les sortants de prison	44
Les projets pour les femmes victimes de violence	46
Les projets de maintien dans le logement	48
L'attribution de logements sociaux	50
Une approche qui fait ses preuves, à petite échelle	54
Cinq obstacles à l'essaimage du logement d'abord en France	57
Une offre insuffisante et inadaptée de logements très sociaux	57
Une faible part des logements mobilisés pour les personnes sans domicile	63
Un dispositif d'accompagnement sous-dimensionné, éclaté et parfois inadapté	69
Une orientation toujours organisée autour de l'escalier d'insertion	73
Un pilotage complexe	75
Conclusions	80
Propositions	82
Annexe : Méthodologie de la modélisation des parcours et des coûts associés aux parcours des sans-abri	85

Introduction

Le contexte

Depuis plus de 30 ans, diverses solutions d'hébergement et de logement adapté sont proposées aux personnes sans domicile. Ces solutions se sont structurées selon une logique de parcours, censée mener de la rue au logement : de l'hébergement d'urgence à un hébergement aidant à la réinsertion, puis au logement adapté et enfin au logement ordinaire. L'idée de ce parcours ascendant par étapes est de permettre aux personnes sans domicile de se préparer à habiter un logement, grâce à un accompagnement social préliminaire.

Cependant, pour un grand nombre de personnes, ce parcours en escalier s'apparente à un « parcours du combattant », dont les marches sont bien souvent trop hautes, notamment pour les publics les plus fragiles. La dernière marche de l'escalier – l'accès au logement – est très difficile à franchir pour ces personnes, puisque souvent, l'offre de logement ne correspond pas à leurs ressources et compositions familiales. Les systèmes d'attribution peuvent alors conduire à leur exclusion. Ces observations ne sont pas nouvelles. Il y a près de dix ans déjà, en décembre 2006, des personnes sans domicile et des militants ont occupé les bords du canal Saint-Martin à Paris. Ce mouvement, porté par Les Enfants de Don Quichotte, a notamment abouti à l'instauration d'un droit au logement opposable (DALO), à la pérennisation de places d'hébergement et, plus globalement, au lancement d'une stratégie nationale pour le « logement d'abord ».

Cette stratégie devait réorganiser le dispositif d'hébergement et d'accès au logement de manière à privilégier un accès direct à un logement ordinaire et durable, au moyen, lorsque nécessaire, d'un accompagnement adapté, ajustable en intensité et en durée. En bref, il s'agissait d'adapter le logement et les accompagnements aux personnes sans domicile, plutôt que d'exiger de ces personnes qu'elles s'adaptent au logement pour y avoir droit. Cette stratégie de « refondation », portée les pouvoirs publics et les associations,

affichait des objectifs ambitieux, avec en premier lieu l'étayage de l'offre de logements, y compris en logements adaptés, mais aussi la centralisation de la demande par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et l'adaptation de l'accompagnement social. L'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa) a accompagné le déploiement de cette stratégie. En parallèle, des expérimentations de type « logement d'abord » ont émergé sur les territoires avec, en premier lieu, celle de « Un chez-soi d'abord », coordonnée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Celle-ci a apporté la preuve, à Lille, Paris, Toulouse et Marseille, qu'il est possible, y compris pour les personnes en grande exclusion (addictions, problèmes de santé mentale), de se maintenir dans le logement.

Cette dynamique autour de l'approche du « logement d'abord » se poursuit aujourd'hui sur les territoires, à travers des initiatives locales et grâce à des appuis nationaux, notamment les appels à projets innovants pour l'accès au logement soutenus par la Dihal (en 2013, 2014, et 2015), ou encore le programme « 10 000 logements HLM accompagnés », lancé en 2014 par l'État et l'Union sociale pour l'habitat (USH). D'un point de vue juridique, la loi Alur est venue outiller cette ambition en invoquant un nouveau mot d'ordre : la « priorité au logement pour tous ». Enfin, plus récemment, la loi relative à l'Égalité et la Citoyenneté du 27 janvier 2017 a étendu le périmètre de l'offre locative sociale obligatoirement destinée au relogement des ménages prioritaires (au titre du DALO en premier lieu, mais aussi les personnes sans domicile), ouvrant ainsi de nouvelles perspectives pour la diffusion des initiatives de type « logement d'abord ». Le texte prévoit en effet (articles 70 et 74) que l'ensemble des réservataires (dont Action Logement mais surtout les communes jusqu'ici épargnées de toute obligation légale en la matière) consacrent au moins un quart de leurs attributions annuelles aux publics prioritaires. Cette disposition s'applique également aux bailleurs sociaux disposant d'une offre locative non réservée.

Pour autant, il semblerait qu'on ne puisse pas parler, aujourd'hui, d'une stratégie effective de « logement pour tous ». Les mesures nationales prises depuis 2007 n'ont en effet pas toutes porté leurs fruits : la mobilisation et

la production de logements sociaux adaptés pour les personnes sans domicile est insuffisante, les filières de priorisation (y compris celle du DALO) les excluent en grande partie et l'observation sociale sur leurs parcours est imparfaite. De plus, la logique d'escalier continue à prévaloir dans l'accompagnement social qui leur est apporté : les préjugés quant à l'autonomie des personnes et leur « capacité à habiter » un logement perdurent et servent de critères de tri parmi tous les publics prioritaires.

La situation est d'autant plus préoccupante et confuse que la logique de gestion de l'urgence, liée à l'arrivée de nouveaux publics faisant pression sur les dispositifs, s'est imposée devant celle du logement d'abord.

Ce rapport

Le projet de ce rapport *Le logement d'abord : et après ?* est né d'un constat qui a émergé au fil de nos échanges au cours des cinq dernières années avec des partenaires engagés dans la mise en œuvre du « logement d'abord ».

Pour les acteurs rencontrés, la mise en œuvre de l'approche « logement d'abord » a, dans un premier temps, nourri beaucoup d'espoirs, mais a ensuite connu un relatif essoufflement face à divers obstacles qui ont empêché les acteurs locaux et nationaux de le mettre en place à plus grande échelle.

Fin 2016, dix ans après l'action des Enfants de Don Quichotte, l'Ansa et l'Action Tank Entreprise et Pauvreté ont jugé nécessaire de dresser un bilan de cette approche et d'identifier des actions qui favoriseraient son essaimage en France. Le projet a bénéficié d'un financement de la part de la Fondation Caritas France.

Le parti pris est que l'approche doit être entendue comme le « logement d'abord pour tous », et pas seulement pour les profils les plus complexes qui sont la cible des modèles *Housing First* traditionnels. Ce rapport analyse

les avancées introduites par la politique du logement d'abord et ses déclinaisons expérimentales, mais aussi ses échecs et pistes d'amélioration pour une généralisation du modèle en France.

Ce projet s'appuie sur quatre sources principales.

- **Nos travaux passés sur le logement d'abord.** Pour l'Ansa, il s'agit notamment de deux missions réalisées pour les services de l'État : d'une part, l'accompagnement des 10 territoires pilotes du logement d'abord entre 2010 et 2012 puis le bilan en 2015 et, d'autre part l'évaluation des 20 lauréats de l'appel à projets innovants co-piloté par la Dihal, la DGCS et la DHUP, conduite entre 2013 et 2015. L'Action Tank Entreprise et Pauvreté a, quant à lui, réalisé une étude sur le dispositif d'hébergement et de logement accompagné actuel et ses limites, les apports des expérimentations *Housing First* (approche coût/bénéfices) et les conditions de généralisation du modèle du logement d'abord en France.
- **Une revue de littérature**, s'appuyant sur un benchmark des expérimentations de type logement d'abord conduites à l'étranger et en France, et des analyses sur les besoins des personnes sans domicile et les réponses apportées en matière de logement, d'hébergement et d'accompagnement.
- **Une série d'entretiens individuels**, avec des acteurs nationaux ayant été étroitement associés aux politiques d'accès au logement des personnes sans domicile, dont Eric Pliez, directeur général de l'association Aurore ; Florent Guéguen (directeur général) et Ninon Overhoff (chargée de mission hébergement et logement) à la Fédération des acteurs de la solidarité (ex-Fnars) ; Frédérique Kaba, directrice des missions sociales à la Fondation Abbé Pierre ; Juliette Furet, responsable du département politiques sociales à l'Union sociale pour l'habitat ; Lucie Assmann, chargée de mission à la fédération Soliha ; le préfet Alain Régnier, président de Solidarités nouvelles pour le logement ; et Gilles Desrumaux, délégué général de l'Unaf.
- **Un atelier d'échange le 8 décembre 2016 sur les approches de type**

logement d'abord et leur essaimage en France. Ce moment d'échange a réuni des experts nationaux et des professionnels du terrain. Un atelier d'envergure plus modeste a également été organisé à Marseille le 10 octobre 2016. Les échanges ont permis de faire remonter les enseignements des expériences locales et nationales et d'interroger nos analyses et recommandations. La liste des participants se trouve ci-après.

De ce travail émerge un bilan de la mise en œuvre de l'approche « logement d'abord » en France. Ce bilan n'a pas la prétention d'être exhaustif, l'Ansa et l'Action Tank auraient en effet souhaité territorialiser certaines de leurs analyses qui demeurent très nationales (notamment au niveau des parcours, de l'offre locale de logements, ou au niveau des politiques d'attribution).

Nous espérons toutefois que ce rapport apporte une contribution au débat public sur la question de la prise en charge des personnes sans domicile, et son nécessaire changement de paradigme. Nous espérons qu'il apporte aussi des pistes d'action concrètes permettant à ce public d'accéder à un logement ordinaire.

Liste des participants à l'atelier du 10 octobre 2016 à Marseille

Colette Dehant d'ANEF Provence ; Michel Moulin de la Direction départementale déléguée de la cohésion sociale des Bouches-du-Rhône ; Réjane Hermann d'ADDAP 13 ; Olivier Luciani d'ADDAP 13 ; Éric Kerimel d'Habitat Alternatif Social ; Olivier Maury du Groupement d'Éducateurs pour l'Insertion des Jeunes (GEPIJ).

Liste des participants à l'atelier du 8 décembre 2016 à Paris

Armelle Guillembet du Secours Catholique ; Magali Vallet de l'Union sociale pour l'habitat ; Pascale Estecahandy coordinatrice nationale d'Un chez soi d'abord à la Dihal ; Eric Barthelemy de l'Association AURORE ; Cécilie Cristia-Leroy de la Dihal ; Léa Loubier de la Dihal ; Alain Régnier de Solidarités nouvelles pour le logement (SNL) ; Matthieu Hoarau de Secours Catholique

Logement d'abord, et après ? **Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France**

Île-de-France ; Françoise Bastien de SNL Essonne ; Michel Bernard-Mantel du SNL 92 ; Martin Choutet du SIAO 75 ; Marie Lanzaro du SIAO 75 ; Jean-Michel Davis du CLLAJ Val-de-Bièvre ; Bruno Torregrossa d'Un chez soi d'abord Paris ; Philippe Laroze de la Direction départementale de la cohésion sociale du Calvados ; Véronique Simonin de la Direction départementale de la cohésion sociale de la Loire ; Réjane Hermann d'ADDAP 13 ; Remy Barges d'Habitat alternatif social ; Véronique Virginie de la Direction départementale de la cohésion sociale du Rhône ; Lola Vives du centre Max Weber, université Saint-Étienne ; Dominique Calonne du Collectif des SDF de Lille ; Brice Mendes de L'association l'Etage ; Emilie Mamcarz de la Direction départementale de la cohésion sociale du Bas-Rhin ; David Laumet du Relais Ozanam ; Julien Levy de l'Observatoire des non-recours aux droits et services laboratoire ; Jean-Marc Legagneux ; Matthieu Vittu du cabinet du président du conseil départemental de la Meurthe-et-Moselle.

Ce rapport a été rédigé par Guillaume Ginebre, chef de projet logement et Claire Lot, chef de projet hébergement à l'Action Tank Entreprise et Pauvreté et Ben Rickey, responsable de projet à l'Agence nouvelle des solidarités actives.

Avec le soutien de la Fondation Caritas France.

Un accès au logement difficile pour les personnes sans domicile

Les personnes sans domicile

Les personnes dont il est question dans cette étude sont des personnes sans domicile au sens où l'entend l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). D'après l'enquête sur l'hébergement des sans-domicile réalisée en 2012¹, une personne est dite sans domicile « si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation (on parle alors de sans-abri), y compris les haltes de nuit qui leur offrent un abri (chaleur, café, etc.) mais qui ne sont pas équipées pour y dormir, ou dans un service d'hébergement (hôtel ou logement payé par une association, chambre ou dortoir dans un hébergement collectif, lieu ouvert exceptionnellement en cas de grand froid). »

L'évolution des besoins

D'après l'Insee, le nombre de personnes sans domicile a augmenté de 50% entre 2001 et 2012, dates de ses deux dernières enquêtes². Cette forte augmentation peut s'expliquer par deux types de facteurs :

- des facteurs **structurels**, comme la crise du logement (insuffisance de l'offre, loyers trop élevés, typologies de logements inadaptées, critères d'accès au logement sélectifs), la progression de la pauvreté, l'augmentation du chômage, les bouleversements de la cellule familiale, qui conduisent davantage de personnes vers la rue ;

¹ Insee Première, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », n°1455, juillet 2013

² Comme le précise l'Insee « le nombre de sans-domicile en 2012 n'est pas directement comparable à celui de l'enquête Sans-domicile de 2001. En effet, en 2012, le champ de l'enquête a été élargi, avec notamment la prise en compte des bénéficiaires de distributions de petits-déjeuners. Si l'on se limite aux mêmes types de services qu'en 2001, le nombre d'adultes sans domicile dans les agglomérations de plus de 20 000 habitants a progressé de 44 % entre 2001 et 2012. »

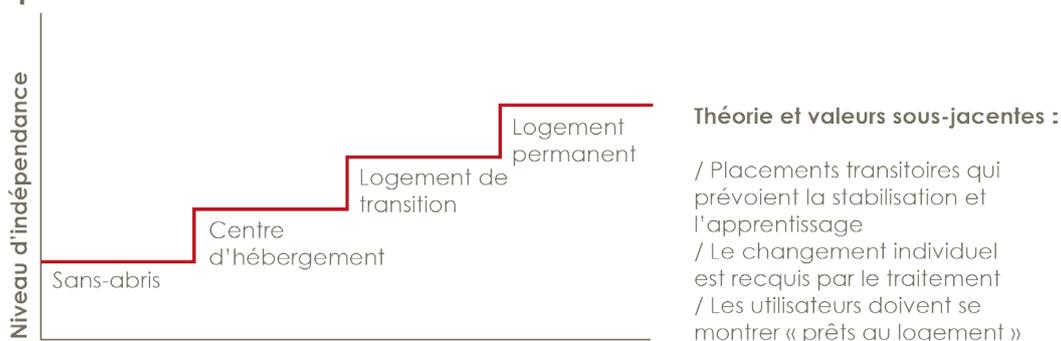
■ des facteurs **conjoncturels**, comme l'intensification des flux migratoires qui, en raison de l'insuffisance des dispositifs d'accueil et des choix politiques, contribue à créer un grand nombre de personnes déboutées n'accédant pas au logement et même de demandeurs d'asile hors centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) et hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile (HUDA).

Les profils des sans-domicile se sont diversifiés. Aujourd'hui, de plus en plus de femmes, de familles et de jeunes appellent le 115³. Les profils se sont également complexifiés, avec l'accumulation de problématiques sociales, médicales, médicosociales, financières ou encore administratives.

L'évolution des besoins, qui se sont à la fois accrus et diversifiés, compliquent la prise en charge des sans-domicile par l'État et ses partenaires. Ces derniers sont contraints à une gestion confuse, dans l'urgence, de situations difficiles à prioriser.

Le parcours en escalier : promesse et réalité

Le parcours dit en escalier



Source : FEANTSA-Assises interrégionales du logement d'abord-automne 2011-en référence à Sam Tsemberis, 2010

³ Le baromètre du 115 tenu par la fédération des acteurs de la solidarité révèle ainsi une progression de 11 % du nombre de jeunes de 18 à 24 ans et de 11% également du nombre de personnes en demande d'hébergement en seulement un an (comparaison novembre 2015/novembre 2016)

Depuis les années 1990, l'offre d'hébergement et de logement accompagné s'est organisée selon le principe d'un parcours en escalier, censé mener de la rue au logement : de l'hébergement d'urgence à un hébergement aidant à la réinsertion, puis au logement adapté et enfin au logement ordinaire. L'idée de ce parcours ascendant par étapes est de permettre aux personnes sans domicile de se préparer à habiter un logement, grâce à un accompagnement social préliminaire. Dans ce schéma, le logement ordinaire est la destination finale d'un parcours d'insertion résidentiel.

En pratique, l'analyse des taux de sortie vers le logement au sein des différents dispositifs montre que les personnes accueillies dans les marches les plus hautes de l'escalier d'insertion accèdent dans des proportions plus importantes au logement. Ce fonctionnement tend à exclure du logement les ménages en hébergement d'urgence, dispositif qui accueille des personnes cumulant généralement le plus de difficultés (addictions, durées longues d'errance, faibles capacités financières) :

- en 2012, 70% des personnes en logement accompagné⁴ accèdent au logement de droit commun (privé ou public) ;
- en 2015, selon une autre source, 30% des personnes sortants d'hébergement accèdent à un logement ordinaire, et 14% vers un logement accompagné⁵.

La disparité, en termes d'accès au logement, entre les personnes en logement accompagné et celles hébergées dans l'urgence tient principalement à la différence entre les publics accueillis. En effet, comme l'indique la statistique précédente, seulement 14% des sortants d'hébergement vont vers le logement accompagné.

⁴ Nous avons inclus dans la catégorie du logement accompagné les pensions de famille, les résidences sociales généralistes (*ex-nihilo*) ainsi que les logements en diffus avec une gestion locative adaptée, ce qui inclut les logements sous mandat de gestion à vocation sociale, les logements sous-loués avec ou sans bail glissant, ainsi que les logements détenus et pris à bail par les associations.

⁵ Indicateur 1.1 d'évaluation de la performance du programme 177, projet de loi de règlement 2015, page 7 de l'Extrait du RAP de la mission : Égalité des territoires et logement

La faiblesse de ce chiffre conforte l'idée d'une sélection des publics opérée par les dispositifs les plus proches du logement, nuisant à la fluidité de l'ensemble de la chaîne.

LES PARCOURS DES SANS-ABRI SUR 5 ANS

Si les taux de sortie annuels vers le logement sont des indicateurs utiles pour attester de l'efficacité des dispositifs, ils offrent toutefois une perspective incomplète et trop statique des trajectoires réelles des sans-domicile.

L'Action Tank a souhaité privilégier une approche par parcours, plus évolutive, pour décrire ces trajectoires. Il a utilisé les taux de sortie et les durées moyennes de séjour au sein des dispositifs pour en déduire des probabilités de sortie d'un dispositif à un autre, sur plusieurs années. Cette modélisation, qui repose sur une cohorte « fictive » de sans-abri, et qui s'appuie sur des statistiques nationales, permet de faire une projection à cinq ans des trajectoires des sans-abri qui sont à la rue un mois donné⁶. Il en ressort qu'au bout de 5 ans, 35% des personnes qui étaient initialement à la rue un mois donné seront à la rue au terme des 60 mois.

L'Action Tank a cherché à qualifier les parcours des sans-abri qui avaient réussi à rentrer dans le logement pérenne au cours des 60 mois (45% de la cohorte). Le scénario médian d'accès au logement est un parcours de 7 mois à la rue, 6 mois en urgence, 11 mois en insertion, 1 mois en logement accompagné et 34 mois dans le logement, avec des allers-retours entre rue et hébergement d'urgence. Les sans-abri ayant un long passé de rue (au moins un an) mettent plus de temps à accéder au logement : 30 mois en moyenne, contre 16 mois en moyenne pour les personnes à la rue depuis moins de 6 mois. L'analyse des parcours permet aussi de voir que l'offre en logement accompagné est faiblement mobilisée pour les personnes sans-abri.

⁶ Pour plus d'informations sur la méthodologie de cette modélisation, voir l'annexe à la fin du rapport.

L'observation globale des parcours montre que les trajectoires sont rarement linéaires et ascendantes. Le passage d'un dispositif à un autre dépend moins de la réussite d'un accompagnement social que de la libération d'une place en amont ou en aval.

Les blocages dans les trajectoires s'expliquent par une inadéquation entre l'offre d'hébergement, de logement accompagné et de logement ordinaire, et la demande des personnes sans-domicile. Cette inadéquation est d'ordre quantitatif mais aussi qualitatif.

- **D'un point de vue quantitatif** : l'arrivée de nouveaux flux liés à des phénomènes structurels (précarité croissante) et conjoncturels (flux migratoires), le déficit de logements accessibles et l'insuffisance de places adaptées dans certains contextes conduisent à une saturation du système. Cela se manifeste notamment par des allers-retours fréquents entre la rue et l'hébergement, et des passages prolongés dans des situations pourtant prévues pour être transitoires (augmentation généralisée des durées de séjour).
- **D'un point de vue qualitatif** : dans bien des cas, l'offre d'hébergement ou de logements disponibles ne correspond pas aux besoins des sans-domicile, pour des raisons qui tiennent à leurs ressources, leur statut administratif, leurs souhaits de localisation, leur composition familiale, ou même leurs désirs d'accompagnement. Cette offre leur est d'autant moins accessible qu'elle est sélective.

Dans la plupart des territoires, les acteurs de la prise en charge des sans-domicile ont pris conscience de ces blocages. Pour autant, la logique d'escalier subsiste : pour un grand nombre de travailleurs sociaux et d'institutions, c'est l'inscription dans un parcours d'insertion et la preuve de l'insertion qui doivent mener, par ricochets, à l'accès à un logement de droit commun⁷.

⁷ Voir la thèse de Marie Lanzaro « Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Île-de-France : des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes », 2014

L'évaluation de la « capacité à habiter » des publics sans-domicile prédomine et sert à faire le tri parmi l'ensemble des prioritaires.

Les parcours au sein de l'escalier sont coûteux

Si la logique de l'escalier d'insertion s'avère inefficace d'un point de vue social, elle pêche également par son inefficience pour la dépense publique. À l'étranger, et notamment aux États-Unis, de nombreux chercheurs se sont intéressés aux coûts générés par la prise en charge des sans-abri chroniques et, en particulier, sur celle des personnes recourant de façon intensive aux services publics d'hébergement, de justice ou de santé.

Dans le comté de Santa-Clara, en Californie, par exemple, une étude a estimé qu'un sans-abri chronique générerait des coûts d'environ 70 000 euros pour la société chaque année. L'étude ajoutait que 61% de l'ensemble des coûts étaient générés par seulement 10% des sans-abri chroniques⁸.

Dans la continuité des évaluations réalisées en Amérique du Nord et en Europe, l'Action Tank a cherché à modéliser les coûts liés au sans-abrisme ou à l'absence de domicile en France.

LE COÛT DES PARCOURS DES SANS-ABRI

Plutôt que de partir du coût de la place dans chaque dispositif, l'Action Tank a souhaité travailler sur le coût des parcours au sein de l'escalier, pour rendre compte de la façon dont certains allers-retours entre dispositifs, en particulier entre la rue et l'urgence, pouvaient engendrer des surcoûts importants. Il en ressort que, sur cinq ans, les parcours des sans-abri qui ont réussi à accéder au logement social coûtent en moyenne 9 000 euros par personne par an, tandis que les parcours des personnes qui ont fait des aller-retours entre la rue et l'urgence coûtent

⁸ Voir l'étude « Home Not Found : The Costs of Homelessness in Silicon Valley », 2014

environ 20 000 euros par personne et par an, soit plus du double⁹. Cette différence de coût s'explique notamment par le recours à des services publics comme les hospitalisations et les urgences, qui peuvent être importants pour les personnes qui vivent dans la rue¹⁰.

En définitive, les limites du système d'escalier d'insertion sont doublement pénalisantes :

- **elles sont avant tout pénalisantes pour les sans-domicile** dont les conditions de vie se dégradent considérablement après de longues périodes de rue ou d'hébergement. Cela se traduit par une dégradation de la santé physique et psychique des personnes, un possible non-recours aux services et un estompement des effets de l'accompagnement social du fait de l'attente longue et frustrante d'un relogement ;
- **elles sont aussi pénalisantes pour les comptes de l'État**, qui doit financer des dispositifs peu efficaces au regard des moyens investis, l'exemple le plus emblématique étant celui de l'hôtel.

Des demandes de changement de logique

Depuis 2007, de nombreux experts constatent que les parcours chaotiques des personnes sans domicile sont en partie la conséquence de leur exclusion des dispositifs ou d'une prise en charge inadaptée. Ils préconisent une sortie de la logique des « portes tournantes » et une orientation des politiques publiques vers un accès direct au logement pour les personnes sans domicile.

- ▶ C'est le cas de la conférence de consensus Feantsa/Fnars (2007), qui fait de la sortie de la rue un impératif.
- ▶ C'est aussi le cas du rapport de mission d'Etienne Pinte de 2008, qui préconise une relance de la politique de l'hébergement et de l'accès au

⁹ Le périmètre de coût inclut la contribution des pouvoirs publics à l'hébergement, à la redevance, au loyer (subventions/dotations, APL, APL-foyer) ; le coût de l'accompagnement social s'il y en a eu ; le coût de la gestion locative sociale ou adaptée s'il y en a eu ; ainsi que le coût du recours à des services de santé

¹⁰ Pour plus d'informations sur la méthodologie de la modélisation, voir l'annexe à la fin du rapport

logement, insistant notamment sur la nécessité de produire une offre de logements accessible pour ces publics¹¹.

- ▶ Les rapports de la Cour des comptes de 2007 et de 2011 vont également dans ce sens¹².
- ▶ Certains experts du domaine médical pointent la dimension sanitaire du problème, notamment Vincent Girard, Pascale Estecahandy et Pierre Chauvin dans leur rapport « La santé des personnes sans chez soi » (2010)¹³.
- ▶ Enfin, le rapport de contrôle budgétaire du 14 décembre 2016 établi par le sénateur Philippe Dallier au nom de la commission des finances décrit un secteur de l'hébergement « au bord de l'asphyxie » dont la gestion urgentiste « conduit [...] à privilégier des solutions temporaires, souvent bien plus coûteuses, à la création de places et de structures plus qualitatives, notamment dans le secteur du logement adapté » (p. 33).

Les obstacles et freins identifiés par ces experts sont de trois ordres :

- décalage entre l'offre et la demande de logement,
- procédures d'attribution des logements sociaux,
- modalités d'accompagnement dans l'hébergement qui ne sont pas forcément adaptées aux besoins des différents publics.

¹² Voir le « Rapport public thématique sur les personnes sans domicile » de 2007 et le « rapport d'évaluation de la politique publique de l'hébergement des personnes sans domicile » de 2011.

¹¹ Voir le rapport d'Etienne Pinte fait au Premier ministre en juin 2008, « Propositions pour une relance de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement »

¹³ Voir le rapport de V.Girard, P.Estecahandy, P.Chauvin sur « La santé des personnes sans chez-soi », 2009

Le Housing First comme réponse

Définition du Housing First

En 1992, aux États-Unis, le Docteur Sam Tsemberis lance *Pathways to housing*. Ce programme renverse la logique prédominante de l'escalier d'insertion en proposant un logement pérenne à des personnes sans domicile souffrant de troubles psychiques ou d'addictions, tout en les accompagnant. *Pathways to Housing* a inspiré divers projets et expérimentations visant à fournir un accès direct à un logement pérenne pour les personnes sans domicile. Regroupés sous le terme « Housing First » (ou « logement d'abord »), ces projets avaient trois principes communs :

- le logement comme prérequis, avec un accès direct et inconditionnel à un logement autonome, permanent, de droit commun, juridiquement distinct du gestionnaire, en diffus et intégré dans l'environnement ;
- l'usager au centre du dispositif, aussi bien au niveau du choix du logement qu'au niveau de la possibilité ou non de recourir à l'accompagnement ;
- des services extrêmement flexibles, reposant sur une aide individualisée, dispensée à la demande, dans ou hors du domicile, de proximité, disponible 24 heures sur 24, en lien étroit avec les services de droit commun.

La Dihal a établi une typologie permettant de distinguer trois déclinaisons du modèle Housing First :

- **Pathways Housing First**, un modèle très similaire à celui de l'expérimentation « Un chez-soi d'abord » en France ;
- **Housing First regroupé**, un modèle comparable aux résidences-accueil en France ;
- **Housing First léger**, qui s'apparente à des mesures « accompagnement vers et dans le logement » en France (bien que l'AVDL soit souvent insuffisamment flexible en durée et en intensité).

Le tableau ci-dessous récapitule les principales différences entre les modèles.

Modèle <i>Housing First</i>	Pathways	Regroupé	Léger
Logement indépendant avec sécurité d'occupation dans le parc social ou privé, en diffus	✓	✗	✓
Équipe mobile d'accompagnement	✓	✗	✓
Fourniture directe de services psychiatriques/médicaux	✓	✓	✗
Accompagnement dans le logement	✓	✗	✓

Source : Nicholas Pleace, rapport sur le Housing First publié par la Dihal, 2011

Une approche qui a fait ses preuves dans des expérimentations

Au cours des années 2000, cette expérience américaine s'est diffusée au Canada et en Europe (Danemark, Finlande, Irlande, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Royaume-Uni). L'Action Tank a réalisé un benchmark (non-exhaustif) de ces expérimentations *Housing First*. Le tableau ci-dessous en recense quelques-unes et présente les taux de maintien dans le logement des personnes relogées. Tous les taux de maintien ne sont pas comparables, puisqu'ils ne sont pas forcément calculés sur les mêmes durées. Dans la plupart des évaluations, cependant, le taux de maintien est calculé sur 2 ans.

Expérience	Porteur	Lieu	Date de début	Public ciblé	Maintien dans le logement
Pathways to Housing	Pathways to Housing, ONG fondée par Sam Tsemberis	New York, États-Unis	1992	242 sans-abris chroniques, isolés, ayant des problèmes physiques et psychiques sévères (inclus une large partie de vétérans)	88%
Street to Home	Common Ground, ONG fondée par Rosanne Haggerty	New-York, États-unis	2003	55 sans-abris chroniques, isolés, ayant des problèmes physiques et psychiques sévères	87%
At Home/Chez Soi	Mental Health Commission of Canada (organisme gouvernemental) + partenaires	5 sites au Canada	2009	1 158 sans-abris chroniques, isolés à la rue ou en hébergement, ayant de lourds problèmes psychiques (inclut une large partie de personnes d'origine autochtone)	73%
Un Chez Soi d'abord	Délégation interministérielle pour l'accès au logement et à l'hébergement	4 villes en France	2011	350 sans-abris chroniques, isolés, ayant des problèmes physiques et psychiques sévère	86%
Totem	Association Relais Ozanam (ONG) et 3 autres partenaires	Grenoble, France	2012	25 personnes exclues des systèmes de logement et d'hébergement. Pas de diagnostic psychiatrique nécessaire	Autour de 80%
Accompagnement social global dans le logement	Association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement (Affil)	Région d'Île-de-France, France	2013	30 personnes aux parcours diversifiés, ayant un profil CHRS	Autour de 80%

Logement d'abord, et après ? **Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France**

Housing First England (9 services)	Initiatives éparses d'ONG	9 sites différents	2014	143 sans-abris chroniques, isolés, ayant des problèmes physiques et psychiques sévères	83%
Housing First Wien	Neunerhaus, ONG	Vienne, Autriche	2012	54 ménages (isolés et familles) sans-domicile, à la rue ou hébergés, en situation précaire, avec différents niveaux de ressources	98%
Home and Healthy for Good	Massachusetts Housing and Shelter Alliance (organisme public)	Massachusetts, États-Unis	2006	948 sans-abris chroniques, isolés, ayant des problèmes physiques et psychiques sévères	85%
Denver Coalition	Colorado Coalition for the Homeless, Mental Health Center de Denver (organismes publics)	Denver, États-Unis	2003	200 sans-abris chroniques, isolés, ayant des problèmes physiques et psychiques sévères	96%
Casa Primeiro	AEIPS (ONG)	Lisbonne, Portugal	2009	74 sans-abris chroniques, isolés, ayant des problèmes physiques et psychiques sévères	80%
Discus Housing First	HVO Querido (ONG), ville d'Amsterdam, assureur	Amsterdam, Pays-Bas	2006	165 sans-abris chroniques, isolés, ayant des problèmes physiques et psychiques sévères	84%

Les expérimentations *Housing First* montrent des résultats très probants.

- ▶ Même les personnes les plus exclues arrivent à se maintenir dans leur logement une fois relogées (entre 70% et 100% de personnes y parviennent sur l'ensemble des expérimentations recensées).
- ▶ Il existe une amélioration significative de l'inclusion sociale et de la qualité de vie des personnes relogées.
- ▶ Elles génèrent, sur la durée, des économies pour la société, car elles permettent de diminuer le recours aux services de soins, d'hébergement et de justice qui peuvent être extrêmement coûteux dans certains pays. Ces coûts évités ne sont toutefois pas systématiques, puisque certains profils ont plus recours aux services publics que d'autres. Mais dans la plupart des cas, le coût de mise en place des expérimentations *Housing First* n'est pas plus élevé que le coût de maintien du *statu quo*.

Les évaluations ont montré une réelle corrélation entre le degré de fidélité aux principes de base du modèle *Housing First* et les résultats positifs en matière de maintien dans le logement des personnes incluses dans ces programmes¹⁴.

Une approche qui se généralise dans certains pays

Le degré de diffusion du modèle *Housing First* varie selon les échelles territoriales. Le *Housing First* est, dans la plupart des cas, expérimenté à l'échelle locale.

La Finlande est le seul pays qui a fait du modèle *Housing First* une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme. Elle est souvent présentée comme une « bonne élève » européenne, ayant réussi à ramener à zéro le nombre de personnes à la rue. Sa stratégie s'avère en fait très spécifique : elle

¹⁴ Voir le Guide « *Housing First* » pour l'Europe de Nicholas Pleace, 2016

repose sur un modèle *Housing First* regroupé, puisque le relogement se fait dans des structures collectives, avec la présence de services sociaux et médicaux en rez-de-chaussée des bâtiments. Elle repose aussi sur la forte mobilisation des tiers (familles et amis) pour éviter l'arrivée ou le retour à la rue de publics fragiles, en passe de se retrouver sans-abri.

Aux États-Unis, le modèle est expérimenté à l'échelle d'une ville entière, ou d'un comté. Entre 2005 et 2007, 30% des sans-abri chroniques ont été relogés, en grande partie grâce à l'approche *Housing First*. 70 à 80% des sans-abri relogés sur cette période étaient encore dans leurs logements 4 ans après. Les études montrent une diminution importante des nuits passées en centre d'hébergement d'urgence, alors qu'auparavant, la moitié des lits disponibles était mobilisée par 10% des sans-abri-chroniques. Les études américaines montrent également des économies dans le domaine de la santé (urgences et services psychiatriques), comprises entre 3 000 et 6 400 euros par an et par personne. Les coûts évités liés à la diminution du nombre de séjours en prison sont également très importants. À Denver par exemple, un contrat à impact social a été lancé pour reloger des sans-domicile et limiter leur incarcération. L'utilisation de l'approche *Housing First* dans cette ville a permis de réduire de 76% le temps passé en prison par ces publics. Les coûts évités liés à cette réduction sont de l'ordre de 30 000 euros par personne, sur 2 ans. La multiplication des contrats à impact social de ce type dans de nombreuses villes américaines montrent que le modèle *Housing First* a fait ses preuves aux États-Unis.

En France, la politique de refondation a contribué à diffuser le modèle *Housing First* et donné naissance à de nombreuses expérimentations locales de type « logement d'abord ».

Comment distinguer les dispositifs « logement d'abord » en France ?

En France, de nombreux dispositifs visent à favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile ou hébergées. Ces initiatives sont plus ou moins proches au modèle *Housing First* initial. Comment alors distinguer un projet logement d'abord ? Est-ce que les dispositifs de logement accompagné ou de logement d'insertion relèvent du logement d'abord ?

Trois points distinguent les projets logement d'abord des dispositifs de logement accompagné, qui ont encore tendance à s'inscrire dans une approche de « parcours en escalier ».

- **L'inconditionnalité de l'accès au logement** – en pratique, le logement accompagné est souvent inaccessible pour les personnes qui viennent de la rue. À part la pension de famille, qui apparaît comme une solution accessible et désirable pour une partie de ces publics (ceux qui souhaitent vivre en collectivité), il y a peu de solutions pour les personnes venant de la rue. Les segments du logement diffus avec gestion locative adaptée ou de la résidence sociale généraliste sont aujourd'hui peu accessibles à de tels profils. Cela tient à trois facteurs principaux : la nécessité de disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter de la redevance qui tout en étant inférieure aux loyers pratiqués dans le parc locatif social reste trop chère par rapport aux capacités contributives de la majorité des personnes sans domicile ; l'obligation de pouvoir justifier de la régularité de son séjour sur le territoire national, que ce soit pour entrer dans le dispositif comme en logement-foyer, ou pour bénéficier des aides sociales qui solvabilisent l'occupation (aides au logement et minima sociaux) ; et enfin la volonté pour les gestionnaires de logements regroupés de préserver « l'équilibre de peuplement » au sein du collectif de résidents.
- **La sécurité d'occupation** – la grande majorité de l'offre en logement accompagné ne permet pas aux ménages d'être titulaires d'un bail de droit commun au sens de la loi du 6 juillet 1989. Un grand nombre de

personnes vivant en logement accompagné ont un statut « d'hébergé » (c'est par exemple le cas dans les dispositifs de sous-location de type Solibail) ou de résident (où le contrat est d'une durée d'un mois tacitement reconductible), ce qui ne leur permet pas de se projeter à long terme dans leur logement. Cela va à l'encontre de la sécurité, de la stabilité et de la pérennité du logement exigée dans la philosophie *Housing First*. Par ailleurs, dans certains dispositifs comme la sous-location, le contrat conditionne souvent l'occupation à l'adhésion au suivi social (ce qui contrevient à la déconnexion entre logement et accompagnement prônée dans les modèles de type *Housing first*) et prévoit une perte du droit de maintien dans les lieux en cas de refus d'une proposition de relogement jugée adaptée.

■ **Des services flexibles en intensité et en durée** – l'accompagnement réalisé dans les logements en diffus ou en résidence n'est pas toujours adapté aux publics sortant de situations très précaires. Souvent, les accompagnements (que sont l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), l'accompagnement social lié au logement (ASLL), ou la gestion locative adaptée ou sociale) sont perçus comme inadaptés ou insuffisants pour ces publics.

Les données d'accès au logement accompagné analysées dans la première partie de ce rapport montrent que ces dispositifs ne s'intègrent pas dans une logique de « logement d'abord pour tous », à commencer par les personnes qui en sont les plus éloignées.

Un historique du logement d'abord en France

Les projets et politiques « logement d'abord » ont émergé il y a une dizaine d'années en France. L'idée de faire passer des personnes de la rue directement au logement représente alors une réelle innovation par rapport au dispositif d'hébergement structuré autour de « l'escalier d'insertion ». Cependant, les approches visant à faire accéder des personnes en difficulté à un logement pérenne ne sont pas nouvelles en France. Certaines sont bien antérieures à la politique du « logement d'abord » lancée à la fin des années 2000. Ce chapitre retrace, en trois phases, l'historique des « approches dirigées vers le logement » depuis les années 1990 (sujet traité de manière plus approfondie dans plusieurs ouvrages)¹⁵.

Le droit au logement (1990-2007)

À partir de 1990, des mesures spécifiques pour les personnes sans domicile émergent face à l'insuffisance du parc HLM d'une part et du parc privé d'autre part. Le développement de l'offre d'hébergement est un axe central de ces mesures. Il s'est accompagné d'autres dispositifs visant soit à faciliter l'accès au logement ordinaire, soit à proposer des solutions de logement d'insertion à ces publics. La loi Besson du 31 mai 1990 a joué un rôle déterminant, instaurant le droit au logement, créant les fonds de solidarité pour le logement (FSL) et donnant un rôle central à l'intermédiation dans le logement des personnes sans domicile. Elle a également facilité l'activité de maîtrise d'ouvrage d'insertion, ouvrant ainsi les aides à la pierre pour la production de logements très sociaux aux associations.

Grâce à cette loi, une nouvelle génération d'agences immobilières sociales émerge, développant des dispositifs de mandat de gestion

¹⁵ Julien Damon, La question SDF: critique d'une action publique, 2002, Le Lien Social ; Fors - Recherche sociale, Étude visant à mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné dit « tiers secteur » : Tome 1, 2012, réalisée à la demande à la demande conjointe de la Dihal, de la DGCS (ministère des Affaires sociales et de la Santé) et la DHUP (ministère de l'Égalité des territoires et du Logement).

à vocation sociale. La loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 renforce le développement de l'intermédiation locative, notamment par la création de l'aide à la médiation locative (AML). Cette période a également été caractérisée par la production et l'amélioration d'une offre spécifique sous forme de résidences sociales, maisons relais/pensions de famille, et plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.

En diversifiant l'offre d'hébergement et de logement d'insertion, les décideurs politiques et acteurs associatifs visent à apporter une réponse adaptée à chaque ménage sans logement. Cependant, dans un système d'hébergement organisé en escalier, ces nouvelles solutions deviennent pour certains des marches supplémentaires entre la rue et un logement ordinaire. Dans un contexte où chacun des dispositifs correspondant à chaque marche est saturé, les trajectoires d'un grand nombre de sans domicile s'apparentent moins à un parcours linéaire d'insertion qu'à un « jeu de l'oie »¹⁶, un phénomène exposé dans l'étude *La question SDF. « Associations et pouvoirs publics constatent que la carrière d'un SDF peut s'apparenter à un véritable « parcours de combattant » [...] des observateurs [...] constatent que les réponses temporaires peuvent durer, et que ce qui a été envisagé à l'origine comme transitoire peut s'éterniser, avec la constitution de sous-filières spécialisées dans le domaine du logement « très social »*¹⁷.

Historiquement, les enquêtes longitudinales faisant défaut, les analyses de ce type reposent essentiellement sur la recherche qualitative des sociologues. Des enquêtes quantitatives réalisées au cours des dernières années tendent toutefois à confirmer ces constats globaux. Ces constats relatifs aux dysfonctionnements de l'existant ont été au cœur des réclamations de l'association Les Enfants de Don Quichotte, qui ont contribué à ouvrir une nouvelle ère dans les politiques d'hébergement et d'accès au logement en France.

¹⁶ L'expression est de J.-P. Hardy, « Accès au logement des plus démunis : le jeu de l'oie », *Fondations*, n°2, 1995, p. 129-140.

¹⁷ Julien Damon, *La question SDF: critique d'une action publique*, 2002, Le Lien Social ;

La stratégie nationale du logement d'abord (2007-2012)

Il y a dix ans déjà, en décembre 2006, des personnes sans domicile et des militants ont occupé les bords du canal Saint-Martin à Paris pour sensibiliser les milieux associatifs, politiques et médiatiques au sort des personnes dépourvues de logement. Ce mouvement militant porté par Les Enfants de Don Quichotte s'est étendu sous formes de nouveaux campements à Nantes, Lille, Grenoble, Toulouse et Bordeaux. L'association a publié le 25 décembre 2006 une charte du canal Saint-Martin demandant à ce que les politiques rompent « avec les solutions provisoires, les logiques d'urgence qui aggravent la précarité et condamnent tant de personnes à une souffrance insupportable »¹⁸.

Une réponse a rapidement été apportée par le gouvernement aux mesures demandées dans la charte. Le Plan d'action renforcé en direction des personnes sans-abri (PARSA) publié le 8 janvier 2007, propose ainsi la mise en œuvre du Droit au logement opposable, un effort accru sur l'offre de logement social et une humanisation de l'accueil dans les centres d'hébergement d'urgence¹⁹. Le Droit au logement opposable (DALO) est instauré en mars 2007 et entre en vigueur début 2008²⁰. Le gouvernement de François Fillon a demandé ensuite la rédaction d'un rapport, sous la responsabilité d'Etienne Pinte. Conformément aux conclusions du rapport, le Premier ministre lance début 2008 un chantier national prioritaire 2008-2012 et nomme Alain Régnier comme délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Ce dernier engage plusieurs mesures, dont la création de places supplémentaires d'hébergement et de pensions de famille, un programme d'humanisation des centres d'hébergement, et un programme d'intermédiation locative.

¹⁸ Charte du Canal Saint Martin pour l'accès de tous à un logement, 25 décembre 2016 :

<http://survie.org/IMG/pdf/charteducanalsaintmartin.pdf>

¹⁹ Le Plan d'Action Renforcé en direction des personnes Sans Abri, 8 janvier 2007, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

²⁰ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le Droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Ces actions s'accompagnent d'une production accrue de logements très sociaux.

Il a fallu attendre 2009 pour que la France se dote d'une stratégie nationale – Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement – lancée par Benoist Apparu, secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme. Ce plan contient 20 propositions visant à refonder le dispositif d'hébergement et d'accès au logement afin de réduire le nombre de personnes à la rue. Il promeut l'accès direct au logement, ou « logement d'abord », et contient des mesures relatives à l'accompagnement, l'orientation (création des SIAO) et l'offre de logements. Cependant, une bonne partie des mesures vise à « fluidifier » le passage de l'hébergement au logement, plutôt que d'imaginer des parcours directs de la rue au logement sans passer par la case « hébergement ». En outre, en intégrant des mesures de réforme (humanisation des places, harmonisation des coûts), le plan met l'hébergement au cœur de cette politique, au lieu d'affirmer son aspect subsidiaire. L'orientation « logement d'abord » des politiques d'hébergement et du logement est considérablement renforcée à partir de 2010.

En juillet 2010, la Dihal est créée afin d'assurer une animation interministérielle de ces politiques. En juin 2011, la Dihal dévoile une stratégie du logement d'abord, visant à mettre cette approche au cœur de la refonte des politiques d'hébergement et de logement²¹. Elle rappelle l'aspect subsidiaire du recours à l'hébergement et réaffirme l'objectif d'accès à un logement autonome. Elle précise les conditions de réussite de la mise en œuvre du logement d'abord, et donne lieu à plusieurs actions prioritaires, telles que la mobilisation du contingent préfectoral pour les ménages sans domicile, la promotion de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), le développement de l'offre de logements en intermédiation locative (IML) et des pensions de familles²².

²¹ Une stratégie du « Logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées. Dihal - 30 juin 2011

²² Comme le signale le dernier rapport de la Cour des comptes (février 2017), l'offre d'intermédiation locative a connu un essor important, passant de 18 300 places fin 2013 à 25 200 places en 2015. Cet essor repose surtout sur le succès du programme Solibail qui a connu une forte montée en puissance en Île-de-France.

La Dihal reconnaît que le « logement d'abord bouscule les habitudes et modes de faire ». La stratégie propose donc d'accompagner ce changement, entre autres dans le cadre de 10 « territoires pilotes » du logement d'abord, avec l'appui de l'Ansa²³.

En parallèle à la création de la Dihal et du lancement de la stratégie nationale du « logement d'abord », **l'expérimentation Un chez-soi d'abord est lancée**. Préconisée dans un rapport sur la santé des personnes sans chez-soi publié fin 2009²⁴, l'expérimentation débute en 2011 pour une période de trois ans et sur quatre sites : Lille, Marseille, Paris et Toulouse. L'objectif de l'expérimentation est de réunir les conditions pour que 350 personnes sans chez-soi présentant une ou des pathologies mentales sévères accèdent à un logement, à des droits et à des soins²⁵. Elle vise des personnes jugées souvent les plus « éloignées » du logement, pouvant même être exclues des centres d'hébergement d'insertion. L'innovation quant aux services existants tient à deux facteurs : l'accès rapide à un logement dans le diffus (en sous-location), et une nouvelle formule d'accompagnement. En effet, une équipe pluridisciplinaire accompagne chaque ménage de manière flexible et intégrée, pour favoriser l'accès aux soins psychiatriques et somatiques, le traitement des addictions, ainsi que l'insertion et l'intégration sociales. Cet accompagnement repose sur deux approches : le rétablissement en santé mentale (visant l'autonomisation et l'*empowerment* des personnes plutôt que leur guérison), et la réduction des risques en addictologie (visant à réduire les risques liés à la consommation sans avoir comme premier objectif l'abstinence). Autre innovation, l'intégration de médiateurs de santé-pairs afin de s'assurer que les besoins des usagers soient au cœur du dispositif. Véritable expérimentation sociale, Un chez-soi d'abord fait l'objet d'une évaluation d'impact dans laquelle les groupes test (bénéficiaires) et témoin sont tirés au sort, assortie d'une évaluation de processus portant sur sa mise en œuvre.

²³ Circulaire N°CABINET/2012/04 du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord.

²⁴ Girard, V., Estecahandy, P., et Chauvin, P. *La santé des personnes sans chez-soi : Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen*, novembre 2009

²⁵ Arrêté du 11 avril 2011 portant agrément d'une expérimentation d'actions médico-sociales Un chez-soi d'abord en faveur de personnes en situation de précarité

La période 2007 à 2012 est caractérisée par une prise de conscience de la gravité de la situation des personnes sans domicile et le besoin de réformer les dispositifs pour mieux répondre à leurs besoins.

Le « logement d'abord » devient, notamment à partir de 2010, le mot d'ordre des politiques nationales à leur égard. De nombreuses mesures sont prises, devant permettre en théorie un accès direct au logement des personnes sans domicile, telles que la création des SIAO, le renforcement de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), la captation de logements privés (IML), la priorisation des personnes sans domicile dans l'attribution des logements sociaux (contingents préfectoraux) et le lancement de l'expérimentation Un chez-soi d'abord. De surcroît, cette nouvelle orientation politique est désormais pilotée au niveau national par la Dihal et animée sur le terrain grâce à un programme d'accompagnement. Ces mesures apportent une inflexion aux dispositifs, mais nos analyses suggèrent qu'elles ne transforment pas la prise en charge de la majorité des personnes sans domicile.

Plusieurs hypothèses expliquant cela peuvent être avancées. D'une part, ces mesures peinent à produire des résultats rapides, que ce soit en raison des résistances culturelles et organisationnelles au sein du dispositif d'hébergement, ou parce-que les mesures s'inscrivent dans un temps long (notamment à cause du temps de production des logements sociaux). D'autre part, ces mesures sont mises en œuvre dans une conjoncture difficile, marquée par la précarisation croissante des publics et des flux migratoires plus importants entraînant une hausse du nombre de demandes d'asile (politique de gestion de l'urgence). Enfin, il est possible que les mesures portées par les politiques en place n'aient pas été assez « radicales », en termes de nature ou d'envergure – par exemple à l'égard de la réforme des attributions de logements sociaux – pour induire un changement rapide de paradigme de prise en charge des personnes sans domicile.

La priorité au logement pour tous (2012-2016)

L'élection de François Hollande en 2012 ouvre un nouveau chapitre pour les politiques à destination des personnes sans domicile fixe. En tant que ministre du Logement, Cécile Duflot, abandonne rapidement le vocable « logement d'abord », qui est remplacé par la « priorité au logement pour tous ». La stratégie nationale du logement d'abord n'est plus le document structurant de cette politique en faveur des mesures intégrées au Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale, dont plusieurs sont inscrites dans la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).

Certaines de ces mesures témoignent toutefois d'une continuité avec l'approche « logement d'abord » initiée lors du quinquennat précédent.

En effet, plusieurs chantiers engagés sont poursuivis sans inflexion majeure. Le rôle des SIAO est renforcé, avec la création d'un SIAO unique, chargé désormais d'orienter les personnes non seulement vers l'hébergement mais aussi vers le logement. L'expérimentation Un chez-soi d'abord se voit prolongée en 2014 et fera l'objet d'une extension sur d'autres territoires à partir de 2018²⁶. Le dispositif Solibail est également renforcé et étendu à de nouveaux territoires.

D'autres mesures sont nouvelles mais gardent le même esprit que celles du précédent quinquennat. Il s'agit de la réforme des attributions de logement, qui vise une priorisation des publics les plus fragiles, une mutualisation des contingents et davantage de transparence avec la création de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOL). La promotion de l'innovation dans l'accès au logement représente également un élément de continuité. En effet, les trois vagues d'appel à projet de la Dihal permettent de tester des approches dirigées vers le logement pour divers publics (jeunes, grands exclus, femmes victimes de violence, sortants de prison) et par diverses méthodes (plateformes d'accompagnement, travailleurs pairs).

²⁶ Décret n° 2016-1940 du 28 décembre 2016 relatif aux dispositifs d'appartements de coordination thérapeutique « Un chez-soi d'abord »

Les appels à projets « 10 000 logements HLM accompagnés » sont également l'occasion de tester de nouvelles approches qui mettent les bailleurs sociaux au cœur de l'accès au logement des plus démunis. L'encadrement des loyers, et surtout la garantie universelle des loyers (GUL), doivent également faciliter l'accès au logement des plus démunis. Le premier est mis en œuvre uniquement à Paris (et plus récemment à Lille), la GUL a quant à elle été transformée en un dispositif sensiblement différent – le dispositif « Visale ».

Ce quinquennat se caractérise toutefois par une hausse très importante des dépenses sur l'hébergement d'urgence, dont l'hôtel. L'ensemble des acteurs interrogés ont ainsi évoqué un retour d'une politique d'hébergement « urgentiste », allant à l'encontre de l'approche logement d'abord. En effet, de 2012 à 2015, les dépenses sur les centres d'hébergement d'urgence augmentent de 70%, passant de 147 millions d'euros à 250 millions d'euros. Les dépenses sur les nuitées hôtelières représentent 240 millions d'euros en 2015, contre 120 millions d'euros en 2012 (+100%).

Comme expliqué précédemment, les demandes d'hébergement ont augmenté et se sont transformées avec l'impact de la crise économique, l'augmentation des flux migratoires et la modification du profil des personnes sans domicile (de plus en plus de femmes et de familles). La hausse des financements de l'hébergement d'urgence est à mettre au regard de ce contexte économique et social difficile.

Plus concrètement, elle résulte de deux déterminants de coût principaux. Premièrement, la hausse du nombre de personnes « à droits incomplets » – souvent déboutées de la demande d'asile – représente désormais une part importante des personnes en hébergement d'urgence, notamment à l'hôtel. Un avis du Sénat sur le projet de loi finances de 2015 estime à 20% la proportion de personnes déboutées hébergées dans le dispositif généraliste. Cette proportion oscillerait entre 20 et 60% en Île-de-France²⁷.

²⁷ Avis du Sénat relatif au projet de loi finances de 2015, tome 3, « Égalité des territoires et logement »

Cette situation résulte d'une part de la hausse récente du nombre de demandeurs d'asile, et d'autre part des insuffisances en matière d'hébergement et d'accueil des demandeurs d'asile²⁸.

Deuxièmement, la persistance de la gestion saisonnière de l'hébergement conduit chaque année, faute d'anticipation et d'articulation suffisante avec les acteurs du logement pour fluidifier les parcours, à pérenniser des places d'hébergement d'urgence, certes préférables aux remises à la rue mais peu propices à une transformation structurelle du parc dans une logique de logement d'abord. Enfin, la gestion urgentiste de l'hébergement tout au long de l'année concourt à l'inflation du parc hôtelier²⁹ et ce en dépit du Plan triennal de résorption des nuitées hôtelières mis sur pied en 2015, visant à créer 13 000 places en dispositifs alternatifs sur trois ans.

Au vu de ces éléments, l'orientation plus « urgentiste » des politiques d'hébergement depuis 2012 est compréhensible. Cependant, elle ne permet pas d'apporter des réponses à l'ensemble des personnes qui sollicitent ces dispositifs : le nombre de demandes non-pourvues augmente sensiblement. À Paris par exemple, le taux d'appels au 115 obtenant un interlocuteur s'est élevé à 30% seulement. Parmi ces appels, un quart n'a pas obtenu d'hébergement. En outre, l'orientation urgentiste ne semble ni souhaitable en termes de qualité de prise en charge, ni durable sur un plan budgétaire.

La description et l'analyse de ce long processus de droit au logement déroulé sur presque trois décennies, avec ses inflexions, ses résultats et ses contextes mouvants, **amènent aujourd'hui l'Action Tank et l'Ansa à promouvoir la généralisation du logement d'abord comme seule réponse politique durable et efficiente**, notamment pour sortir de la logique actuelle d'urgence porteuse d'inefficacité pour tous.

²⁸ Létard, V. et Touraine, Jean-L., *Rapport d'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, 28 novembre 2013, Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP)

²⁹ D'après les données du ministère du Logement (comité de pilotage du plan triennal de réduction des nuitées hôtelières du 21 septembre 2016), le parc hôtelier a progressé de 8,1 % entre juin 2015 et juin 2016 au niveau national

Logement d'abord, et après ? **Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France**

Compte-tenu du cadre légal existant, cette politique visant un accès direct à un logement de droit commun ne pourra s'adresser qu'aux personnes en situation régulière. Mais elle permettra de façon très opérationnelle de désengorger les dispositifs d'hébergement généralistes, qui sont toujours nécessaires et servent de filets de sécurité. Elle ne pourra par ailleurs se développer qu'en parallèle du renforcement de l'offre d'hébergement et d'accompagnement à destination des demandeurs d'asile et des personnes déboutées de la demande d'asile.

Le logement d'abord en France : retours du terrain

Au cours des dix dernières années, l'engouement pour le « logement d'abord » a conduit au lancement de dizaines de projets innovants en France. Aujourd'hui, le logement d'abord n'est plus mis en œuvre uniquement pour un public de sans-abri chroniques (ou « grands exclus »), mais a été décliné pour divers publics sans domicile, tels que les jeunes en errance, les sortants de prison, et les femmes victimes de violence. Ce chapitre présente une revue rapide de ces projets, mettant l'accent sur ceux qui sont emblématiques et qui – dans la mesure du possible – disposent d'une évaluation.

Les projets pour les « grands exclus »

L'approche *Housing First* trouve ses origines dans un projet New-Yorkais « *Pathways to Housing* » pour un public spécifique : les sans-abri chroniques, isolés, ayant des problèmes physiques et psychiques sévères. Le terme « grands exclus » est souvent utilisé en France pour désigner des personnes ayant un long parcours de rue et cumulant des difficultés, qu'il s'agisse de troubles psychiques, de maladies chroniques et d'addictions. Ils ont un âge plutôt avancé et tendent à alterner des périodes à la rue, en hébergement et d'hospitalisation.

En France, plusieurs projets innovants ont été lancés visant les « grands exclus ». Un chez-soi d'abord, expérimentation sur quatre sites, est de loin le projet le mieux connu. Ce programme reproduit l'approche *Housing First* avec une grande fidélité au modèle initial, avec des résultats probants positifs pour les bénéficiaires.

UN CHEZ-SOI D'ABORD

Lancée par la Dihal en 2011, et cofinancée par l'État et la Sécurité sociale, Un chez-soi d'abord est une expérimentation sur quatre sites – Lille, Marseille, Paris, Toulouse – visant l'accès au logement de 350

personnes sans domicile fixe, souffrant de troubles psychiques sévères.

Les porteurs des projets respectent tous un cahier des charges clair :

- un accès direct au logement depuis la rue, **sans condition de traitement ou d'abstinence et sans passer par l'hébergement.** Pour les personnes sans revenu, le paiement du loyer est assuré via le dispositif d'intermédiation locative en attendant l'ouverture des droits. Dès qu'elle dispose des ressources, la personne doit payer le résiduel du loyer, qui ne doit pas dépasser 30% de ses ressources.
- une formule de location/sous-location du logement qui sécurise bailleur et locataire, **grâce à un opérateur spécialisé dans la gestion locative adaptée**
- un accompagnement pluridisciplinaire des personnes, **mis en œuvre par une équipe rassemblant des professionnels de santé (psychiatre, addictologue, généraliste, infirmier) des intervenants sociaux, des spécialistes du logement ou encore des médiateurs santé pairs qui ont eux-mêmes connu la rue ou la maladie mentale.** L'accompagnement englobe tous les aspects de la vie (santé, logement, emploi, citoyenneté) et vise à rendre les personnes actrices de leur rétablissement.
- un accompagnement intensif, **les équipes effectuant une visite par semaine au domicile de la personne.** Le ratio professionnel / bénéficiaire est élevé (1/10), ce qui permet d'offrir une forte intensité de service (jusqu'à deux rencontres par jour), ainsi qu'une disponibilité sept jours sur sept, via un système d'astreinte.

L'évaluation scientifique pilotée par la DGS a permis de mesurer l'impact du programme. Quatre ans après leur entrée dans le logement, plus de 86% des personnes y sont toujours. Le dernier bilan de la recherche, qui compare sur 24 mois les parcours de plus de 350 bénéficiaires à un groupe témoin, montre une amélioration significative du rétablissement et de la qualité de vie des personnes accompagnées. En matière de santé, les bénéficiaires d'Un chez-soi d'abord passent en moyenne moins de jours à l'hôpital (25 à 32 jours), alors que ce chiffre augmente pour le groupe témoin (30 à 44 jours).

Le coût de recours aux services baisse pour atteindre 11 000 euros par

an pour les bénéficiaires, alors que ce montant est de 28 500 euros pour le groupe témoin. Ainsi, l'équipe d'évaluation conclut que « cette différence annuelle de 17500 euros entre les deux groupes (coûts évités de recours aux services dans le groupe expérimental) vient compenser la totalité du coût annuel du programme Un chez soi d'abord »³⁰.

Le programme a donc atteint des résultats aussi probants que les expérimentations Housing First conduites dans d'autres pays. Il a toutefois rencontré des difficultés. En particulier, « les bénéficiaires sont pauvres et ils sont pour le moment à 80% logés dans le parc privé, où leur taux d'effort est trop élevé pour leurs ressources et leur reste à vivre faible » précise Pascale Estecahandy³¹. De plus « trop peu de baux ont glissé à ce stade et les personnes restent avec un statut de sous-locataires » complète-elle. L'accès au parc social, jusqu'alors très peu mobilisé pour loger les bénéficiaires du programme, représente une piste essentielle pour réduire leur taux d'effort et ainsi favoriser leur maintien dans le logement.

Plusieurs autres projets logement d'abord, d'envergure plus modeste, ont été mis en œuvre en France pour les « grands exclus ». L'Ansa et l'Action Tank ont sélectionné trois de ces projets qui semblent particulièrement « prometteurs ». Tous étaient lauréats d'un appel à projets Dihal-DGCS-DHUP, et ont ainsi fait l'objet d'une évaluation externe réalisée par l'Ansa. Malgré ses limites³², cette évaluation a permis de démontrer que ces projets sont prometteurs, indiquant que l'approche Un chez-soi d'abord peut être reproduite sur d'autres territoires, avec des petites variations en termes de modalités. Contrairement à Un chez-soi d'abord, les bénéficiaires de ces projets n'ont pas tous besoin d'un diagnostic psychiatrique pour les intégrer.

³⁰ Tinland, A. ; Girard, V., Loubière, S., et Auquier, P., Mai 2016, *Un chez-soi d'abord : Rapport intermédiaire de la Recherche*, Volet quantitatif, Unité de Recherche UPRES EA 3279

³¹ Propos recueillis dans ce rapport : RICKY, B. *Comment mieux prendre en charge la santé des personnes sans domicile ?* 2016, Agence nouvelle des solidarités actives pour la Direction générale de la cohésion sociale, pp. 86-87

³² Cette évaluation ne comportait pas de groupe témoin et est donc moins robuste que celle d'Un chez-soi d'abord.

3 PROJETS CIBLANT LES GRANDS EXCLUS

Porté par l'association Relais Ozanam en Isère, Totem **est un projet de type logement d'abord. Lancé en 2012, il permet à des personnes en situation de grande exclusion et de précarité de passer directement au logement autonome pérenne, notamment par la mise en place d'un accompagnement global et pluridisciplinaire qui articule acteurs du droit commun, acteurs spécialisés et pair-aidance. Le projet met également en place un accueil de jour pour personnes logées, conçu comme un lieu repère et d'accompagnement collectif. Depuis sa création, selon leurs données de suivi, 46 personnes ont été accompagnées dans le cadre du dispositif (25 en file active), et 39 personnes ont accédé à un logement.**

Le dispositif de l'Association pour l'hébergement, l'accueil et la réinsertion en Provence (AHARP), **lancé en 2013, consiste en une plateforme d'accompagnement alliant une triple compétence : sociale, médicale et d'accompagnement vers et dans le logement. Mis en place à Avignon dans le Vaucluse, il oriente les personnes qui souffrent de troubles de la santé mentale vers un logement ordinaire, le plus souvent au statut de locataire, avec un accompagnement social et médical. Le projet de l'AHARP s'est traduit par une amélioration de la situation des bénéficiaires entrés dans le dispositif. En effet, l'ensemble des 6 bénéficiaires étaient en logement à 12 mois selon l'évaluation de l'Ansa.**

L'Association pour la réadaptation et l'intégration (ARI) et son dispositif Asais (ARI-Asais) **ont développé en 2012 le projet Oikeo, reposant sur les principes du logement d'abord et s'adressant à des personnes souffrant de troubles psychiques ayant longuement connu l'errance. Au sein de ce projet, une expérimentation propre a été développée pour répondre aux besoins d'usagers de longue date du centre d'accueil d'urgence Leydet à Bordeaux ne bénéficiant pas de solution de sortie au regard de leur « chronicisation ». Ces personnes ne relevaient pas nécessairement de troubles psychiques. Un accès direct au logement autonome leur est proposé. Le projet a également mis en place d'un accompagnement**

pluridisciplinaire et adapté, construit avec le bénéficiaire. 26 personnes ont intégré le dispositif entre 2013 et 2015. Parmi les 15 ayant participé à une évaluation externe de l'Ansa, 11 (73%) étaient en logement à la fin de l'accompagnement.

L'enquête SAMENTA estime que 27% des personnes sans domicile sont dépendantes à l'alcool, 17,5% ont une consommation quasi quotidienne d'au moins une drogue illicite et/ou d'un médicament détourné de son usage³³. L'addiction touche donc une partie importante des personnes sans domicile, et se cumule souvent avec d'autres difficultés. Par conséquent, les projets de type logement d'abord intègrent généralement cette problématique dans l'accompagnement global. La particularité du projet CHRS hors-les-murs de l'association Visa dans le Nord est qu'il décline l'approche logement d'abord uniquement pour des personnes dépendantes à l'alcool.

FOCUS SUR LES ADDICTIONS : CHRS HORS LES MURS DE L'ASSOCIATION VISA DANS LE NORD³⁴

L'association VISA accueille, héberge et accompagne, dans le département du Nord, des personnes en situation de grande précarité présentant une problématique addictive, principalement avec l'alcool. En partenariat avec la direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) du Nord, l'association a redéployé 33 places d'un CHRS résidentiel à Tourcoing en mesure d'accompagnement dans le logement. Ce projet expérimental s'intitule « CHRS hors-les-murs » bien qu'il accompagne les ménages qui deviennent locataires en titre de leur propre logement.

L'objectif principal du CHRS hors-les-murs est de permettre l'accès à un logement pérenne à des personnes en situation de précarité et

³³ La santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Île-de-France

³⁴ Source : RICKY, B. Comment mieux prendre en charge la santé des personnes sans domicile ? Repérage de pratiques innovantes, 2016, Agence nouvelle des solidarités actives pour la DGCS

présentant une problématique addictive. Les logements sont attribués aux bénéficiaires du projet par 3 bailleurs sociaux et l'usager est locataire en bail direct de son logement. L'association met en place avec la personne un accompagnement adapté à sa situation et à ses besoins, qui comporte 3 volets principaux : la gestion locative, l'accompagnement social (accès aux droits, etc.) et l'addictologie. L'équipe est composée de 6 travailleurs sociaux et d'un médecin (0.15 ETP). Le personnel dispose d'une expérience significative dans l'accompagnement des publics en situation de précarité et est formé en addictologie. Le projet s'inscrit dans une approche de réduction des risques et des dommages.

Selon les données de VISA, l'équipe accompagnait 40 usagers dans leur logement en décembre 2016. Seules 4 personnes étaient sorties du dispositif de manière prématurée. 30 % des usagers n'ont plus de consommation problématique, les autres ont un objectif de diminution de consommation et de gestion de consommation ou ont des consommations problématiques.

Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation menée par 2 chercheurs du CERMES 3. Leur conclusion est que « le dispositif Hors Les Murs se singularise des autres dispositifs par son orientation vers le logement autonome de personnes ayant une problématique alcool et/ ou addictions associées. [...] Il permet de dépasser la logique du traitement de la dépendance au bénéfice d'un modèle qui postule pour le logement comme un droit fondamental qui puisse servir de levier de rétablissement. Les usagers du dispositif semblent avoir retrouvé une certaine qualité de vie. »

PROPOSITION

Essaimer des approches de type logement d'abord pour tous les sans-abris chroniques, y compris ceux présentant des maladies moins sévères et ceux qui ne souffrent d'aucune maladie psychique. Nos analyses montrent en effet que le programme Un Chez Soi d'Abord, parce qu'il repose sur un diagnostic très précis permettant de sélectionner uniquement les personnes souffrant de troubles psychotiques (dont la schizophrénie) ou de troubles sévères de l'humeur (dont la bipolarité), exclut de facto une part non négligeable de sans-abri qui soit ne présentent pas de trouble mental, soit présentent d'autres troubles psychiques, qu'ils soient sévères ou légers. Cette proportion de sans-abri potentiellement exclus du programme du fait de leur diagnostic pourrait atteindre entre 40% et 70%³⁵. Ce propos reste toutefois à nuancer dans la mesure où tous les programmes *Housing First* ciblant les grands exclus ne reposent pas sur ces diagnostics sélectifs.

Les projets pour les jeunes

D'après l'Insee, un quart des personnes sans domicile ont entre 18 et 29 ans en France³⁶. Les statistiques de la Drees, quant à elles, permettent d'estimer la part des jeunes de 18 à 25 ans qui, du fait de leur âge, n'ont pas accès au RSA. Ils représentent environ 7% de l'ensemble des effectifs du dispositif généraliste (urgence et insertion), soit plus de 7000 personnes³⁷. Provenant généralement d'un environnement familial difficile, ces jeunes cumulent souvent des vulnérabilités psychologiques voire addictives. Disposant rarement de salaires réguliers, et exclus du revenu de solidarité active, leur accès au logement est compromis par leur manque de revenus stables. La généralisation de la Garantie Jeunes représente, à cet égard,

³⁵ Cette estimation repose sur les prévalences de maladies psychiques sévères et non sévères observées chez les sans-domicile en Ile-de-France dans le cadre de l'enquête SAMENTA en 2009.

³⁶ Institut national de la statistique et des études économiques, *L'hébergement des sans-domicile* en 2012, 2013, INSEE Premières, n° 1455

³⁷ DREES, Enquête sur les établissements et services pour les adultes en difficulté sociale, 2012

une avancée importante. Souvent accompagnés d'animaux, parfois en couple, ils peuvent rejeter d'emblée l'option du dispositif d'hébergement – ou en être exclus –.

Face à ces constats, plusieurs projets logement d'abord pour les jeunes ont émergé en France ces dernières années. L'Ansa et l'Action Tank ont souhaité présenter trois de ces projets jugés « prometteurs » au vu de leurs résultats. Tous ont fait l'objet d'une évaluation externe réalisée par l'Ansa, dont deux ayant été lauréats d'un appel à projets Dihal-DGCS-DHUP. Les particularités de la situation des jeunes en errance en France appellent à une réponse adaptée. En l'absence de revenus garantis par les minima sociaux pour les moins de 25 ans, ces projets axent souvent leur action sur l'insertion professionnelle des jeunes, et une sécurisation renforcée des bailleurs contre les impayés de loyer (à travers la sous-location par exemple). Malgré leurs efforts, les porteurs de projet continuent d'affronter les difficultés d'insuffisance de ressources des jeunes, de captation des logements, et pour négocier de glissements de bail avec les bailleurs³⁸.

3 PROJETS JEUNES EN ERRANCE³⁹

Autonomie Logement Jeunes a été testé entre 2013 et 2015 dans le bassin d'emploi de Carpentras dans le Vaucluse, et est en cours d'essaimage sur d'autres territoires du département. Le projet vise des jeunes de âgés de 18 à 25 ans dans une démarche d'insertion professionnelle et présentant des possibilités de ressources stables dans l'immédiat ou à moyen terme. Son objectif est de permettre à ces jeunes d'accéder à un logement à condition de s'inscrire dans une démarche de formation, d'apprentissage professionnel ou d'emploi. Le projet avait plusieurs atouts, en particulier : un accès direct à un bail

³⁸ RICKY, B., et TUNON DE LARA, N. 2016 *Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement : Evaluation des dispositifs lauréats de l'appel à projets conjoint Dihal, DGCS et DHUP de l'année 2013*, Agence nouvelle des solidarités actives, page 60

³⁹ RICKY, B. 28 janvier 2016, *Evaluation d'impact du projet Autonomie Logement Jeunes*, Agence nouvelle des solidarités actives (non-publié)

ordinaire, une part de choix dans le logement, et l'articulation avec l'accompagnement vers l'emploi de la mission locale. Cependant, en posant l'inscription dans un projet professionnel comme critère d'entrée, ce projet s'éloigne du principe d'un accès sans condition à un logement qui est au cœur de l'approche logement d'abord. Les résultats du projet semblent plutôt prometteurs. Parmi les 13 bénéficiaires ayant participé à l'évaluation de l'Ansa, il y a eu 10 emménagements dans un logement en 4,5 mois en moyenne après l'intégration dans le projet. 8 ont été logés grâce au projet, et 2 autres ont trouvé un logement par leurs propres moyens. Seulement 1 parmi les 10 ménages avait eu des impayés ponctuels de loyer. À partir de 2016, ce projet s'est étendu pour couvrir toutes les communes du Vaucluse. En 2016, 41 jeunes ont bénéficié d'un accompagnement social, et 27 ont accédé à un logement ordinaire, 2 à un logement temporaire (résidence sociale) et 3 à une place d'hébergement. Les jeunes sont désormais orientés sans condition de formation ou de ressource, afin d'accompagner les jeunes les plus en difficulté vers le logement.

De la rue à un logement a été mis en œuvre par l'Association départementale pour le développement des actions de prévention (ADDAP 13) entre 2013 et 2015. Le projet vise l'accès au logement ordinaire pour 7 jeunes en errance sur la ville de Marseille. Ce dispositif développe avec l'aide des acteurs locaux une offre de logement en sous-location avec bail glissant. L'objectif, à terme, est que le bénéficiaire devienne locataire du logement par un glissement du bail. Pour y parvenir, le projet fait appel aux compétences à la fois du porteur de projet et de ses partenaires (structures de l'AHI, du logement et de la santé). Parmi les 7 bénéficiaires, 6 étaient en logement à environ 12 mois, l'un des bénéficiaires étant sorti de façon prématurée.

Logements-passerelle à haut seuil de tolérance pour un public de jeunes en errance est un projet qui a été développé par l'Association départementale du Doubs de sauvegarde de l'enfant à l'adulte (ADDSEA) à Besançon. Mis en œuvre depuis 2014, il vise des jeunes de moins de 25 ans en errance (généralement en squat), sans ressources

et le plus souvent accompagnés d'animaux. Par la pratique de « l'aller vers » le projet ouvre l'opportunité d'un travail autour du binôme « jeune-animal » et à un accompagnement social, leur permettant de faire valoir l'accès à leurs droits. Le projet propose par ailleurs aux bénéficiaires des logements-passerelle permettant un accès rapide à un logement adapté à leur situation. Dans un premier temps les jeunes signent une convention mensuelle d'occupation et payent une redevance d'un euro par jour. L'objectif est toutefois de favoriser, à terme, l'accès au logement de droit commun. Le dispositif a eu des difficultés d'adhésion – seulement 9 des 16 bénéficiaires initiaux se sont maintenus dans le dispositif. Parmi ces 9 personnes, les résultats étaient positifs : 8 étaient en logement après environ 17 mois d'accompagnement.

Les projets pour les sortants de prison

Les problématiques d'incarcération et de sans-abrisme/d'absence de logement sont intimement liées. En effet, 7% des sortants d'établissements pénitentiaires se retrouvent sans domicile⁴⁰. De même, 20% des jeunes hommes sans domicile ont eu une période d'incarcération⁴¹. Les sortants de prison composent un public cumulant des obstacles à la réinsertion, et nombre d'entre eux souffrent de troubles psychiques et des problèmes d'addiction. L'incarcération se traduit souvent par des ruptures familiales ou financières (perte d'emploi), qui rendent difficile l'accès au logement à la sortie. Ces difficultés sont aggravées lorsque les personnes sortent de manière soudaine, avec peu de préparation, et sans aménagement de peine, des situations dites « sorties sèches ».

De nombreux acteurs innovent pour réduire les sorties de prison vers la rue en France. Trois projets ont été par exemple retenus dans l'appel à projet de la Dihal en 2013. Ces projets favorisent le recours à l'hébergement comme logement, au lieu de leur proposer un accès direct à un logement ordinaire.

⁴⁰ Circulaire D10003303 du 1ermars 2010 relative à la prévention de l'errance à la sortie des établissements pénitentiaires dans le cadre de la stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées.

⁴¹ Institut national d'études démographiques, Populations & Sociétés, 2000, n° 363.

En effet, ces sas entre la prison et les structures peinent à anticiper les dates de sortie des personnes, et à ouvrir leurs droits dans des délais très courts. Un projet – Logement passerelle en Seine-et-Marne – se rapproche plus que les autres du modèle logement d'abord en proposant un hébergement en logement individuel à ses bénéficiaires.

LOGEMENT PASSERELLE AVEC ACCOMPAGNEMENT GLOBAL RENFORCÉ À MELUN

Logement passerelle avec accompagnement global renforcé est un projet qui a été développé par le CDAH (comité départemental pour l'accueil et l'hébergement) à Melun en Seine-et-Marne, destiné à faire face à l'insuffisance de places d'hébergement et de logements pour les sortants de prison. Le projet consiste à assurer un accueil en logement passerelle, avec un accompagnement global renforcé pour les personnes se retrouvant, à leur sortie de détention, sans solution d'hébergement ou de logement. Il propose également d'organiser un travail en amont de la sortie de prison avec les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), un travailleur social, un psychologue et le bénéficiaire afin d'éviter les sorties « sèches ». Les personnes ont un statut d'hébergé. Au moment de leur sortie de détention, elles sont souvent sans ressources et il n'est pas prévu le versement de participation. Lorsque l'ouverture du droit au RSA est effectuée, elles s'engagent à verser 18% de leurs ressources avec un forfait de charges de 20 euros. L'objectif est que la personne soit relogée à terme dans le parc privé ou public.

PROPOSITION

Expérimenter l'utilisation des « CHRS glissants » en diffus pour favoriser un accès direct au logement des personnes sortant de prison. Il s'agit d'un logement meublé loué par une association, en tant que place de CHRS, qui « glisse » ensuite vers un bail direct dès que la situation de la personne le permet. Toutefois, le concept de « CHRS glissant » n'est pas

valable que pour les sortants de prison. Le concept de bail glissant assorti d'un accompagnement plus ou moins intensif (de type CHRS ou non) peut être utilisé pour tous les ménages dont la situation administrative est en cours de régularisation ou dont la situation financière est en cours d'amélioration.

Les projets pour les femmes victimes de violence

Les violences conjugales concernent en moyenne 201 000 femmes par an⁴². Ces actes de violence conduisent parfois ces femmes à s'éloigner de leur conjoint, de manière temporaire ou permanente. Ainsi, 16% des personnes hébergées sont admises pour cause de rupture familiale ou conjugale, ou de violence conjugale⁴³. Ce public requiert des réponses spécifiques. En matière d'hébergement, elles sollicitent souvent une mise à l'abri immédiate, anonyme et sécurisée. Or, pour éviter que cette situation d'hébergement perdure, les femmes requièrent un accompagnement juridique, à la fois psychologique, social et aussi dans le logement, avec une attention particulière portée aux enfants s'il y en a. Très souvent ces situations sont résolues par l'éloignement de la femme (et ses enfants) du conjoint violent. Ces femmes subissent alors une double peine : celle de la violence conjugale, et celle d'un déménagement soudain de leur domicile. De plus, cette réponse d'urgence peut conduire à des longues périodes d'hébergement, dans des conditions qui peuvent nuire à leur bien-être.

Dans ces conditions, comment faire du logement d'abord ? Pour l'Association Haute-Saônoise de Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte (AHSSEA), la réponse est d'éloigner les auteurs de violence du domicile de la victime, permettant ainsi le maintien au domicile de la victime et de ses enfants. Cette approche, développée dans le cadre du projet AUVIV, semble très prometteuse.

⁴² Insee-ONDRP, Enquêtes « cadre de vie et sécurité » de 2010 à 2010, *La Lettre de l'Observatoire des violences faites aux femmes*, n°1, Novembre 2013.

⁴³ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, *Les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficultés sociales*, février 2012.

PROJET AUVIV

Le projet AUVIV s'adresse à la fois aux femmes victimes de violences et à leur conjoint. Le dispositif propose aux auteurs de violence un hébergement et un accompagnement social, pour prévenir la récidive, en attendant la comparution devant le juge. La prise en charge des conjoints violents présente trois issues possibles : l'éviction du domicile, le retour à domicile ou l'incarcération. AUVIV vise l'accompagnement et le maintien des femmes victimes de violence dans leur logement, dans une perspective de stabilisation de la situation et de mise à l'abri.

Lauréat de l'appel à projets innovants 2013 porté par la Dihal, le projet a fait l'objet d'une évaluation de l'Ansa. Sur 10 femmes accompagnées et participant à l'évaluation, toutes se sont maintenues au sein de leur logement. Se pose alors la sécurité des femmes lorsque leur conjoint retourne au foyer familial. Le porteur de projet AHSSEA estime le taux de récidive des auteurs de violence domestique accompagnés dans le dispositif AUVIV à 7%, contre une moyenne nationale de 37%. Ce projet semble ainsi apporter une réponse qui non seulement favorise le maintien à domicile, mais réduit également les risques que la femme fasse à nouveau l'objet de violences conjugales.

PROPOSITION

Renforcer les approches de type « éloignement de l'auteur de violence » permettant, lorsqu'elles le souhaitent, le maintien dans les lieux des personnes victimes, et évaluer le projet AUVIV de manière scientifique avec un échantillon plus important.

Les projets de maintien dans le logement

Le maintien dans le logement est un élément central de toute stratégie de logement d'abord. Chaque année, ce sont des dizaines de milliers de personnes qui sont expulsées de leur logement. En 2015, les forces de l'ordre ont procédé à près de 14 400 expulsions. Ce chiffre n'intègre pas les ménages menacés d'expulsion qui quittent leur logement d'eux-mêmes ou sous la pression de leur propriétaire, dont le nombre est difficilement appréhendable. En 2015, 168 775 demandes formulées à la justice de procédures judiciaires en vue d'une expulsion locative, et environ 127 000 qui ont aboutissent à une décision l'expulsion⁴⁴. Plus de 159 800 de ces demandes étaient pour cause d'impayés ou défaut d'assurance. Ces procédures d'expulsion ont généralement de graves conséquences pour les ménages concernés, conduisant certains à se retrouver à la rue. Il faut souligner quelques évolutions positives depuis plusieurs années, avec l'adoption de la loi Alur et le lancement au printemps 2016 d'un plan interministériel de prévention des expulsions. Cependant, la prévention des expulsions intervient trop tardivement. Face à des situations souvent dégradées, les acteurs manquent fréquemment d'outils juridiques ou d'accompagnement permettant de résoudre le problème du ménage à la racine, sur un plan budgétaire, familial, voire psychologique. Dans ce contexte, les acteurs ont élaboré des projets innovants qui commencent à faire leurs preuves.

Deux types d'intervention semblent particulièrement prometteuses, bien que nous ne disposons pas d'évaluations suffisamment rigoureuses pour être certains de leur efficacité à ce stade :

– Le « **bail de sauvegarde** » vise le maintien dans leur logement des ménages dont les baux ont été résiliés mais pour qui le logement est adapté à leur situation. Une association reprend le bail et sous-loue le logement au locataire, en vue d'une signature d'un nouveau bail de location une fois que la situation du ménage s'est améliorée. Cette approche a notamment été testée dans les Bouches-du-Rhône par Soliha 13 pour un public souffrant

⁴⁴ L'état du mal-logement en France : Rapport Annuel 22, 2017, Fondation Abbé Pierre. Page 267

de troubles psychiques (voir encadré)⁴⁵, et par Mistral Habitat avec l'AIVS® Soligne et Cap Habitat dans le Vaucluse⁴⁶.

– **L'aller vers, l'accompagnement et la médiation pour des personnes souffrant de troubles psychiques ou de comportement à risque d'expulsion.**

Plusieurs projets de ce type étaient lauréats des appels à projets innovants Dihal-DGCS-DHUP en 2013 et 2014 : l'Équipe Mobile de l'association Aurore en Île-de-France (voir encadré), l'Accompagnement 3D de Cordia en Île-de-France, la médiation à domicile du CCAS d'Alençon, et la coordination « logement et santé mentale » de Plaine commune habitat à Saint-Denis⁴⁷.

DEUX PROJETS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

Le projet de l'association Aurore à Paris consiste en la création d'une équipe mobile « psycho-sociale » à destination des locataires du parc social, risquant de perdre leur logement en raison de troubles de la santé mentale. L'objectif est de les maintenir, autant que possible, dans leur logement. Le projet s'appuie sur un partenariat avec les bailleurs sociaux franciliens, une pratique de « l'aller vers », une mise en relation avec les services spécialisés extérieurs et un accompagnement vers le soin et les services de droit commun. Selon l'évaluation de l'Ansa, parmi les 59 personnes accompagnées, 44, soit 75%, se maintiennent dans leur logement à la fin de la période d'accompagnement. Ce projet, d'un coût total de 180 000 euros, est cofinancé par les bailleurs sociaux à hauteur de 50 000 euros (à valider).

Le bail de sauvegarde pour des personnes connaissant des troubles de la santé mentale mis en place par le Soliha 13, en partenariat avec Habitat alternatif social, Marseille Habitat, ASV Marseille Centre, et GEM. Ce projet propose une reprise de bail (« bail de sauvegarde ») via

⁴⁵ Ce projet est lauréat de la deuxième édition de l'appel à projets conjoint Dihal, DGCS et DHUP www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/02/documents_du_42eme_atelier_de_la_dihal.pdf

⁴⁶ Ce projet a été lauréat de l'appel à projets 10 000 logements accompagnés de l'Union sociale pour l'habitat : www.fapil.net/wp-content/uploads/2016/06/USH_Fiches_laureats_10_000_HLM_accompagnes_Septembre_2015.pdf

⁴⁷ www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/02/documents_du_42eme_atelier_de_la_dihal.pdf

l'intermédiation locative, aux personnes vulnérables présentant des troubles psychiques et susceptibles de perdre leur logement dans le parc tant privé que public. L'action met également en œuvre autour du locataire un accompagnement social, médical et locatif réalisé par le porteur de projet et ses partenaires.

PROPOSITION

Soumettre les projets de type « bail de sauvegarde » et de type « équipe mobile » à des évaluations plus rigoureuses, dans le cadre d'expérimentations sur plusieurs sites.

L'attribution des logements sociaux

Face à un nombre croissant de ménages prioritaires en attente de logement, et des questions relatives aux procédures d'attributions de logement sociaux, les bailleurs sociaux et réservataires se sont mobilisés sur certains territoires. En effet, certains se fixent simplement des objectifs – parfois ambitieux – dans l'attribution des logements dans leurs accords collectifs départementaux. D'après le rapport d'évaluation de décembre 2016 du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD) sur l'effectivité du droit au logement opposable dans 14 départements, 65% des attributions annuelles sur le contingent préfectoral étaient réalisées en 2014 au bénéfice de ménages prioritaires, dont les ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) ou les sortants d'hébergement.

Cette proportion masque toutefois d'importantes disparités territoriales, puisqu'elle ne s'établit par exemple qu'à 38 % dans les Hauts-de-Seine. Le contingent préfectoral ne représente, de surcroît, qu'une minorité des logements sociaux (environ un quart dans la majorité des départements). Ce contingent est généralement insuffisant pour loger tous ces ménages prioritaires, notamment dans les territoires « tendus », ce qui génère une

concurrence entre publics dans l'accès au logement. Sur l'ensemble des 340 000 logements sociaux attribués en 2015 (hors mutation), 18 000 (5%) l'ont été pour des personnes sans-domicile (personnes sans-abri ou hébergées dans des structures où l'hôtel). Ce chiffre est à mettre en regard des 77 000 demandes faites par les sans-domicile, soit 6,2% du 1,25 million de demandes faites hors mutation. En comparant le nombre de demandes faites et le nombre de logement attribués on peut calculer le taux d'attribution (ou « indicateur de pression ») pour les personnes sans-domicile. Ce chiffre est de 4,22 pour ce public, légèrement supérieur à la moyenne nationale (3,91), et monte à 5 pour les personnes hébergées à l'hôtel et 6 pour les sans-abri. Ces analyses suggèrent que les personnes sans domicile ont moins de probabilité que la moyenne de se voir attribuer un logement social, et que les personnes les plus précaires (sans-abris) en sont les plus exclus.

Dans ce contexte, plusieurs territoires ont mis en place un nouveau système d'attribution de logements sociaux. De nombreuses expériences de mutualisation des contingents ou de délégation aux bailleurs par les réservataires ont déjà été menées et jugées de façon positive : 45 % des organismes HLM déclarent ainsi être concernés par ces modalités de gestion selon une enquête récente de la Cour des comptes⁴⁸.

La cotation est une méthode spécifique d'attribution de logements sociaux basée sur une évaluation objective des demandes en fonction de critères (condition de logement, composition familiale, taux d'effort...) donnant droit à un certain nombre de points. Les demandes sont ensuite hiérarchisées en fonction de leur cotation. Les grilles de cotation accordent généralement le plus grand nombre de points aux situations d'urgence sociale, telles que le sans-abrisme. Ainsi, à Paris, un bonus de 17 points est attribué aux personnes sans-abris ou vivant dans un abri de fortune⁴⁹. Des projets de cotation prometteurs ont été lancés sur plusieurs collectivités : Rennes, Paris et Suresnes. La Fondation Abbé Pierre relève plusieurs limites

⁴⁸ *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, février 2017, Cour des Comptes

⁴⁹ <https://teleservices.paris.fr/cotation/les-criteres.html>

de ces approches : « la cotation ne s'applique pas à toutes les étapes de la sélection, à tous les contingents ou toutes les zones, certains critères sont contestables, comme la préférence communale... »⁵⁰. Cependant, ce même rapport relève d'importants avantages de la cotation :

- elle ouvre la possibilité de donner la priorité aux ménages en difficulté ;
- elle améliore la transparence des attributions, et en explicitant les critères pris en compte et leur pondération, elle expose les autorités à un débat – et des critiques – sur les choix opérés ;
- elle permet de gérer les refus de proposition de logement par les ménages de manière constructive et graduée, par exemple en suspendant durant quelques semaines ou mois un refus par le demandeur d'un logement jugé « adapté », comme cela est pratiqué à Rennes, sans pour autant le radier à jamais.

La cotation est donc un outil technique au service d'une plus grande transparence et d'une plus grande équité de la politique d'attribution, mais elle ne peut s'y substituer. Avant de mettre en place la cotation, il est primordial que les différents partenaires du logement (réservataires, bailleurs, collectivités, associations, personnes mal-logées, etc.) définissent conjointement leurs priorités voire des objectifs chiffrés de relogement des ménages défavorisés dans le cadre des conférences intercommunales du logement instituées par la loi Alur, et les accords collectifs intercommunaux/départementaux, en se pliant en premier lieu aux critères de priorité légaux fixés par l'article 441-1 du Code de la construction et de l'habitation. Une fois que ces priorités sont établies et partagées, elles peuvent faire l'objet d'une transposition sous forme du mécanisme de cotation.

La cotation représente enfin la première étape nécessaire à la mise en place de systèmes dits de « location choisie » ou « voulue » qui invitent les candidats à une participation active dans le processus d'attribution et limitent ainsi le nombre de refus de la part des ménages. Elles s'appuient généralement sur des plateformes en ligne permettant aux candidats de se pré-positionner sur des logements vacants en leur donnant des informations qualitatives sur la nature du logement, sa situation géographique, son

⁵⁰ L'état du mal-logement en France : rapport annuel 22, 2017, Fondation Abbé Pierre, page 67

environnement en termes de services et de transports, etc. ainsi que des informations quantitatives sur la durée moyenne d'attente précédant l'attribution pour un type de logements, ou encore le nombre de points moyens requis au titre de la cotation pour obtenir ce type de logements.

La cotation a rencontré de la résistance de la part de certains acteurs. D'une part, ils craignent que le parc social se spécialise dans les publics les plus précaires, et que la cotation aggrave le processus de ghettoïsation en œuvre dans certains quartiers sensibles et voient la cotation comme des critères d'attribution imposés d'en haut. Or, comme le précise la Fondation Abbé Pierre « il ne s'agit en réalité que d'une méthode permettant d'explicitier localement ces critères et de les assumer, en fonction des choix politiques effectués, des spécificités locales ou des évolutions historiques »⁵¹.

PROPOSITION

L'Ansa et l'Action Tank proposent de prioriser davantage les publics sortant d'hébergement et sans abri dans le système d'attribution, à la fois par les réservataires lorsqu'un logement libère et les commissions d'attribution des logements (CAL). Un suivi renforcé des propositions par des réservataires et les attributions et refus en CAL à l'égard de ce public par les services déconcentrés de l'État représente un levier d'action intéressant pour assurer le respect des critères de priorisation inscrit dans la loi. A l'instar des récentes propositions de la Fondation Abbé Pierre, l'Ansa et l'Action Tank considèrent que l'outil de « cotation » – s'il est bien utilisé par les EPCI – peut être un instrument utile pour prioriser les demandes des personnes sans-domicile. Cette mise en place sera facilitée par la création d'un outil informatique unique, à l'image de la plateforme parisienne, et de préférence intégré au système national d'enregistrement (SNE). En parallèle, l'Ansa et l'Action Tank préconisent la réalisation d'une évaluation d'impact des systèmes de cotation en place à Paris, Rennes et Suresnes, portant notamment sur l'impact de la cotation sur le taux de relogement des publics sans domicile.

⁵¹ L'état du mal-logement en France : rapport annuel 22, 2017, Fondation Abbé Pierre, page 67

Une approche qui fait ses preuves, à petite échelle

Au cours des dix dernières années, au moins plusieurs dizaines de projets de type logement d'abord ont été mis en œuvre en France. Ces expérimentations montrent que :

- la vaste majorité des personnes sans-abri souffrant de troubles psychiques peuvent accéder et se maintenir dans un logement à condition de bénéficier d'un soutien adapté, bien que ces personnes peinent à supporter
- l'approche logement d'abord peut se décliner pour d'autres publics ayant des besoins d'accompagnement généralement moins intenses, allant des personnes dépendantes à l'alcool aux jeunes en situation de rupture, aux sortants de prison et aux femmes victimes de violence ;
- en mobilisant la philosophie et outils du logement d'abord (l'aller vers, un accompagnement flexible et pluridisciplinaire, le rétablissement) il est possible de favoriser le maintien dans le logement des personnes à risque d'expulsion ;
- enfin, ces projets paraissent relativement peu coûteux comparés aux coûts des autres dispositifs et aux coûts évités qu'ils sont susceptibles de générer (voir encadré Un chez-soi d'abord ci-après).

Bien qu'elles aient été distinguées selon les différents publics auxquelles elles s'adressent, ces expérimentations (ainsi que les pistes d'amélioration proposées) ne sont pas à considérer indépendamment les unes des autres. Présentes dans la plupart des villes françaises, ces projets participent tous du logement d'abord au sens large, étant plus ou moins fidèles au modèle *Housing First* traditionnel. Toutefois, l'Action Tank et l'Ansa considèrent que ces expérimentations ne permettent pas une généralisation du logement d'abord à grande échelle, car elles proposent des solutions orientées vers un seul type de public, et ne concernent qu'un faible volume de personnes sans-domicile. Le logement d'abord s'essaime donc, mais à petite échelle. Il ne permet pas encore de relever le défi de l'accès au logement pour la majorité des personnes à la rue ou hébergées.

Benchmark des projets « logement d'abord » en France

Expérience	Porteur	Lieu	Date de début	Public ciblé	Accès et Maintien dans le logement	Coût annuel par bénéficiaire
Totem	Association relais Ozanam (ONG) et 3 autres partenaires	Grenoble	2012 - Présent	Personnes exclues des systèmes de logement et d'hébergement. Pas de diagnostic psychiatrique nécessaire	Autour de 80%	15 100€ ⁵²
Plateforme d'accompagnement	Association pour l'hébergement, l'accueil et la réinsertion en Provence (AHARP)	Avignon	2013 - Présent	Personnes sans-abris souffrant de troubles de la santé mentale	100% à 12 mois	7 326€
Oikeo	l'Association pour la réadaptation et l'intégration (ARI) et son dispositif ASALIS (ARI-Asais)	Bordeaux	2013 - Présent	Sans-abris chroniques, ayant souvent des problèmes de santé somatique ou psychiatrique	73% à 12 mois	5 192€
CHRS Hors les murs	Visa	Département du Nord	2014 - Présent	Personnes sans logement, précaires et souffrant d'addiction	Autour de 90%	13 125€
Autonomie Logement Jeunes	Soligone et Cap Habitat	Carpentras, Vaucluse	2013 - Présent	Jeunes sans logement personnel, s'inscrivant dans un projet professionnel	Autour de 77%	3 060€

Logement d'abord, et après ? **Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France**

De la rue à un logement	L'Association Départementale pour le Développement des Actions de Prévention (ADDAP 13)	Marseille	2013 - 2015†	Jeunes sans logement personnel (hébergé ou à la rue)	Autour de 86%	10 062€
Logements passerelles	L'Association Départementale du Doubs de Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte (ADDSEA)	Besançon	2014 - 2015	Jeunes sans logement (hébergé, en squat ou à la rue)	Autour de 89%	6 730€
Logement passerelle avec accompagnement global renforcé	Comité Départemental pour l'Accueil et l'Hébergement (CDAH)	Melun	2013 - 2015	Sortants de prison sans logement	Pas de données	12 071€
Projet AUVIV	Association Haute-Saonoise de Sauvegarde de l'Enfant à l'Adulte	Haute-Saône	2013 - 2015	Femmes victimes de violence / auteurs de violence	100% de maintien des femmes	3 765€
Equipe mobile « psycho-sociale »	Association Aurore	Ile-de-France	2013-Présent	Personnes souffrant de troubles psychiques en logement, et à risque d'expulsion	75% de maintien des bénéficiaires	Non disponible

52 Budget annuel de 377 500 € en 2016 avec 25 ménages en file active

Cinq obstacles à l'essaimage du logement d'abord en France

Les analyses documentaires, les entretiens et l'atelier d'échange ont fait émerger cinq obstacles à l'essaimage du logement d'abord à grande échelle en France.

Une offre insuffisante et inadaptée de logements très sociaux

Le parc social

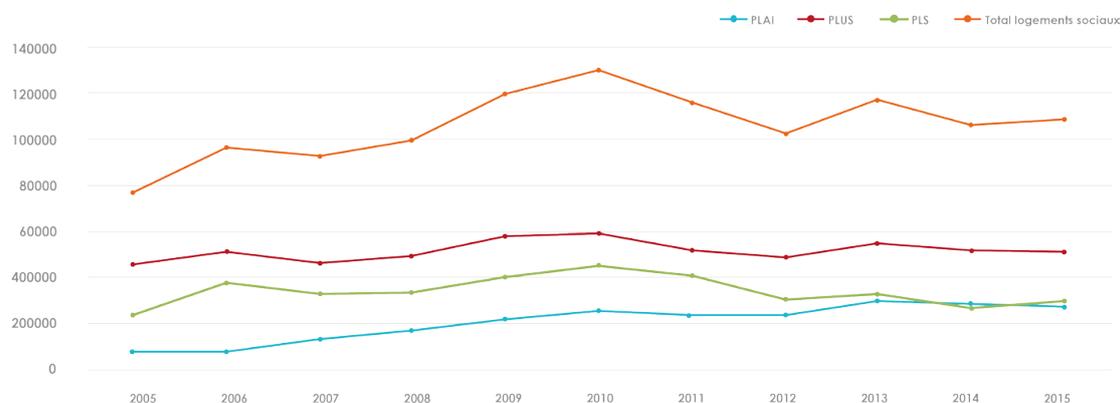
En France, il existe une inadéquation importante entre l'offre et la demande de logement social. Alors qu'aujourd'hui 74 % des demandeurs sont sous les plafonds de ressources PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), seul un quart des nouveaux logements sociaux financés correspond à ces demandes⁵³. Les loyers des logements sociaux ne sont également pas toujours couverts par l'aide personnalisée au logement (APL) : au total, 56% des logements HLM proposent un loyer inférieur ou égal au loyer plafond APL, proportion légèrement plus faible pour les PLAI (50%)⁵⁴.

Au cours des dix dernières années, une légère évolution a eu lieu en faveur des produits plus sociaux. Le nombre de PLS (prêt locatif social) financés s'est stabilisé, alors que les financements PLAI ont progressé pour atteindre 27% en 2014 (25% pour les seuls logements sociaux familiaux).

⁵³ Sources : Base statistique du système national d'enregistrement (SNE), 2016 ; Fondation Abbé Pierre, *Ramener les loyers Hlm sous plafonds APL*, 2016

⁵⁴ USH, *Les HLM en chiffres*, page 18, 2016, d'après les données RPLS 2015

Production de logements par financements entre 2005 et 2015



Source: Infocentre CISAL, 2015

La localisation des logements est également centrale. On constate une progression de la production en zone 1 bis et 2 plus importante mais une sous-performance en zone 1 par rapport à la moyenne nationale. Enfin, en matière de taille de logement, l'exploitation des données du système national d'enregistrement de la demande de logement social souligne une offre insuffisante de petites typologies – T1 et T2⁵⁵. Cette inadéquation typologique est particulièrement problématique pour les ménages sans domicile, qui recherchent prioritairement des T1 et T2. Sur l'agglomération de Caen, par exemple, les typologies demandées par les personnes actuellement hébergées ou logées temporairement sont à 61% des T1 et des T2. Celles attribuées à ces publics sont à 49% des T1 et des T2. Les typologies demandées par les personnes actuellement sans-abri sont à 76% des T1 et des T2. Celles attribuées à ces publics sont à 68% des T1 et des T2⁵⁶.

Enfin, au-delà de la répartition de l'offre et de la demande par typologie de logement et type de financement, il nous semble nécessaire d'orienter la production de logements vers des niveaux de quittances globales (loyers + charges) compatibles avec les ressources financières des ménages

⁵⁵ www.demande-logement-social.gouv.fr/statistiques/

⁵⁶ Source : SNE 2016, demandes actives et attributions au 31/12/16, sur l'agglomération de Caen-la-Mer.

demandeurs, y compris les plus modestes. Dans cette optique, l'Action Tank a développé une méthodologie basée sur le « reste-pour-vivre » permettant à l'échelle d'un territoire d'identifier de façon fine cette inadéquation et de faire des préconisations de niveaux de loyers + charges cibles maximales pour pouvoir permettre un meilleur accès au logement social, compte tenu des pratiques actuelles de l'APL.

PISTE D'ACTION

Poursuivre l'effort de production d'offre très sociale de logements sociaux familiaux, en ciblant des localisations, des typologies de logements, et des niveaux de quittances globales adaptées pour permettre un meilleur accès au logement des ménages sans domicile.

TRANSFORMER L'OFFRE D'HÉBERGEMENT EN LOGEMENTS PÉRENNES

L'Action Tank a cherché à modéliser quelle serait l'offre de logement nécessaire pour reloger les personnes actuellement sans domicile (à la rue, hébergées) ou en logement temporaire dans des logements pérennes. Ce relogement concernerait environ 345 000 personnes sur une année. L'Action Tank estime que 80% des personnes pourraient être relogées dans des logements pérennes du parc social – le logement privé n'a pas été pris en compte pour des raisons pratiques – et que 20% des personnes pourraient être relogées dans des structures collectives pérennes (pensions de famille).

L'idée était d'abord de voir si l'offre immobilière d'hébergement/de logement temporaire actuelle suffisait pour reloger l'ensemble des 345 000 personnes, via une transformation en logements pérennes.

L'Action Tank a rapporté les typologies de logement existantes (diffus ou collectif) aux types de logement demandés par ces 345 000 personnes (elles-mêmes dépendantes de la composition familiale de leur foyer). Le différentiel entre l'offre existante transformée et la demande de ces personnes correspond à l'offre qu'il s'agirait de produire/d'attribuer pour

reloger ces personnes. Ce différentiel correspond à 73 000 logements (dont une majorité de T1 et de T2), 15 000 places en pension de famille et environ 30 000 places spécifiques pour les personnes en situation irrégulières, fréquentant les dispositifs généralistes mais inéligibles au logement social.

Du point de vue quantitatif, **la rotation dans le parc existant est un levier plus puissant que la construction neuve pour accroître le nombre de logements disponibles pour attribution.** L'offre liée à la croissance du parc ne représente, selon les années, que 15 % à 18 % du total de l'offre attribuée à de nouveaux ménages⁵⁷. Seulement un ménage sur six accède au logement social grâce à l'offre nouvelle, pour cinq ménages qui y accèdent du fait de la rotation au sein du parc.

De plus, le taux de rotation a nettement diminué au sein du parc social au cours des 15 dernières années. Entre 2002 et 2013, le nombre de ménages entrant chaque année a baissé de 16% (501 000 à 428 000), alors que le nombre de logement a augmenté de 17 % (3 831 000 à 4 457 000 logements)⁵⁸. Le taux de rotation est particulièrement faible sur les logements sociaux à bas loyers⁵⁹ : 8% contre 11% pour le parc dans son ensemble. Cette tendance est encore plus marquée en Île-de-France, zone tendue, où la rotation des logements sociaux à bas loyers est de 4,5%.

PISTE D'ACTION

L'Ansa et Action Tank proposent ainsi d'expérimenter plusieurs modalités visant à inciter des bailleurs à améliorer la rotation de leur parc, prenant appui sur les analyses et propositions de la Cours des comptes⁶⁰.

⁵⁷ *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés, février 2017, Cour des comptes*

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ Il s'agit des loyers inférieur ou égal à 6 €/m² en Île-de-France ou à 5 €/m² en province

⁶⁰ *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés, février 2017, Cour des Comptes*

Le parc privé mobilisé à des fins sociales

L'intermédiation locative est également un levier central pour la généralisation du logement d'abord

et a fait l'objet de deux rapports récents⁶¹. L'intermédiation locative (IML) permet de mobiliser une offre adaptée, accessible et si besoin accompagnée dans le parc privé notamment, en s'appuyant sur 2 dispositifs :

– le mandat de gestion sociale, où le ménage est locataire de droit commun, créant ainsi une offre pérenne et diffuse, véritable levier de mixité et d'équilibre social ;

– la location/sous-location, tels que les dispositifs Solibail et Louer Solidaire.

Le ménage a un statut d'hébergé dans un logement loué par un opérateur. Certains de ces dispositifs prévoient la signature du bail dans ce même logement à certaines conditions (on parle alors de sous-location bail glissant). Elle permet de mobiliser très rapidement des logements qui s'inscrivent en complémentarité avec les dispositifs d'hébergement et souvent en alternative à l'hôtel.

En France, le nombre de logements mis à disposition des ménages en difficulté dans le cadre de l'intermédiation locative a augmenté depuis les années 1990. En 2014, le nombre de logements gérés en intermédiation locative par des agences immobilières sociales issues des principaux réseaux associatifs agréés – Fapil et Soliha – s'élevait à 30 570 (13 500 pour Soliha et 12 273 pour la Fapil). Aux chiffres de ces deux réseaux, il conviendra d'ajouter les logements gérés par Habitat et Humanisme (plus de 3 000 en 2015) et des membres de la Fnars (chiffres indisponibles), et les mesures d'intermédiation locative financées par l'État, en décomptant des doublons.

Depuis 2008, l'État a ajouté un programme national d'intermédiation locative, Solibail, aux mesures existantes. Cette offre nouvelle vise à accueillir des ménages en difficulté. En 2014, 6 000 logements étaient mobilisés, représentant 21 643 places (et 25 263 places en 2015), dont plus

⁶¹ FAP et HCLPD

Logement d'abord, et après ? Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France

de 80 % en sous-location. La sous-location a permis de faciliter l'accès à un logement en diffus pour des milliers de ménages dépourvus de logement, notamment dans le cadre de Solibail. Ce dispositif ne peut pourtant pas représenter le seul, ou même le principal outil pour la généralisation du logement d'abord. D'une part, dans des zones tendues, le différentiel de loyer est trop important pour des ménages à très faibles ressources. D'autre part, le statut d'occupant est moins sécurisant pour les ménages que le statut de locataire proposé dans le cadre d'un mandat de gestion.

	2012	2013	2014	2015
Intermédiation locative en sous-location	5 539	14 392	17 472	19 471
Intermédiation locative en mandat de gestion	2 396	3 344	2 840	3 900
Intermédiation locative en sous-location avec bail glissant		642	1 331	1 892
Total intermédiaire locative	7 935	18 378	21 643	25 263

Source : DGCS – Enquête AHI portant sur les logements bénéficiant de financements de l'État sur le Bop 177

Le nombre de logements gérés en intermédiation locative en France est probablement supérieur à 39 000, bien qu'il soit impossible de calculer le nombre exact en raison des doublons. Au vu des données disponibles, la majorité de ces logements (22 700) sont en mandat de gestion (10 500 pour Soliha et 12 217 pour la Fapil), où les occupants sont les locataires en titre.

Cependant, cette montée en charge du mandat de gestion et de la sous-location s'est accompagnée du ralentissement de la création d'une autre offre sociale dans le parc privé : les logements conventionnés par l'Agence nationale de l'habitat (Anah)⁶². En contrepartie de subventions et avantages fiscaux de l'État, des propriétaires bailleurs s'engagent à louer le logement à des ménages dont les revenus sont faibles et de pratiquer des niveaux

⁶² En pratique, ces dispositifs sont complémentaires, puisque les logements en intermédiation locative peuvent faire l'objet d'un conventionnement de l'Anah.

de loyers inférieurs au marché pendant une durée limitée⁶³. Depuis la généralisation du conventionnement en 2007, 141 350 logements ont fait l'objet d'un conventionnement. Après une montée en charge du nouveau dispositif en 2008, le nombre de conventions signées a fortement décliné, passant de 26 554 en 2008 à 9 858 en 2015⁶⁴. La chute des nouveaux conventionnements depuis 2009 présage, selon la Fondation Abbé Pierre, une chute « brutale du nombre de logements privés à vocation sociale en stock » à la fin de la durée de conventionnement des années fastes de mobilisation (2006-2009)⁶⁵. De plus, la part de ces logements conventionnés « très sociaux » demeure extrêmement faible et est en décroissance continue, passant de 1 246 conventions signées en 2012 à 561 en 2014. Par conséquent, une grande partie l'offre ainsi créée n'est pas adaptée aux personnes sans abri ayant de très faibles revenus.

PISTE D'ACTION

Favoriser l'accès au logement des personnes à la rue ou hébergées en augmentant l'offre très sociale parmi les logements privés mobilisés à des fins sociales. Favoriser au maximum des solutions pérennes (mandat de gestion, bail glissant) pour éviter l'engorgement des dispositifs d'IML.

Une faible part des logements mobilisée pour les personnes sans domicile

L'existence d'une offre très sociale d'envergure est une condition nécessaire, mais insuffisante, à un accès direct au logement des personnes sans domicile. En effet, ces personnes doivent accéder à cette offre dans des délais courts, afin d'éviter des longs parcours à la rue ou en hébergement. Or, les données et études disponibles suggèrent que ce public en est très souvent exclu.

⁶³ Il s'agit de 9 ans pour une convention avec travaux, 6 ans pour une convention sans travaux

⁶⁴ Fondation Abbé Pierre, *La mobilisation du parc privé à des fins sociales*, novembre 2016

⁶⁵ Fondation Abbé Pierre, *La mobilisation du parc privé à des fins sociales*, novembre 2016

Le parc social en France est à vocation généraliste, puisque 66% de la population française se situe sous les plafonds de ressources pour accéder aux logements sociaux et très sociaux, et 81% de la population pour des logements intermédiaires. Un rapport récent de la Cour des comptes souligne que l'occupation effective du parc est, en réalité, plus sélective au regard des revenus⁶⁶. En effet, 39 % des occupants se situent en dessous de la définition internationale du seuil de pauvreté (60 % du niveau de vie médian de la population générale), alors que la proportion de ménages pauvres est de 18,6% dans la population générale. Depuis 1973 le parc social assure un accueil croissant de ménages défavorisés, puisque la part des ménages situés dans le 1er quartile de niveau de vie est passée de 21% en 1973 à 50% en 2013.

Le parc social accueille ainsi 1,75 million de ménages en situation de pauvreté. Or, presque autant de ménages pauvres sont logés sur le parc locatif privé (1,74 million). De plus, s'agissant des ménages en situation de grande pauvreté (50% du niveau de vie médian), le parc locatif social en accueille moins (1,22 million) que le secteur privé (1,25 million)⁶⁷. Les ménages pauvres se répartissent ainsi presque de manière égale entre les parcs locatifs privé et social.

En 2015, selon les données du système national d'enregistrement, 18 000 des 340 000 attributions hors mutation se sont faites à destination des personnes sans-abri, à l'hôtel ou hébergées en structure, soit 5% des attributions⁶⁸.

Si l'on portait la part des logements sociaux attribuée aux personnes sans domicile à 22%, on pourrait théoriquement reloger chaque année l'ensemble des 110 000 ménages sans domicile recensés par l'Insee⁶⁹.

Evidemment la réalité est plus complexe, puisque les logements sociaux ne se libèrent pas toujours en nombre suffisant pour loger toutes les personnes sans domicile dans certaines zones.

⁶⁶ *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, Février 2017, Cour des comptes

⁶⁷ *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, février 2017, Cour des comptes

⁶⁸ Base statistique du système national d'enregistrement (SNE), période allant de janvier à décembre 2015

⁶⁹ Pour cette analyse, nous avons fait l'hypothèse que les 30 000 enfants recensés accompagnent tous des parents.

Ces analyses nous obligent à réinterroger l'idée que le sans-abrisme est le simple résultat d'un manque de logements disponibles. La persistance du sans-abrisme et le maintien d'un grand nombre de personnes dans un système d'hébergement qui n'est pas ou plus adapté à leurs besoins est aussi le fruit d'un choix de maintien du statu quo par les politiques. À titre comparatif, le gouvernement irlandais a fait preuve de volontarisme en contraignant les collectivités territoriales à dédier 50% des attributions de logement social aux familles sans domicile fixe⁷⁰. Cette mesure radicale était une réponse aux résultats décevants d'une stratégie nationale visant à radier le sans-abrisme en trois ans⁷¹.

Pourquoi ces logements ne sont-ils pas attribués en plus grand nombre aux personnes sans domicile ? Les critères de priorité d'attribution de logements sociaux, rappelés dans le Code de la construction et de l'habitation, devraient être pris en compte dans les procédures d'attribution de logements sociaux. Plusieurs études ont souligné que ces critères de priorité sont régulièrement contournés au nom de plusieurs motifs, dont les problèmes de solvabilité des demandeurs, la mixité sociale ou la préférence communale⁷². Une étude menée par le Crédoc relative aux demandeurs et ménages logés et non logés par le 1% Logement en 2008 montre que les 21% des non logés vivent sous le seuil de pauvreté, contre 12% des logés. En effet, vivre sous le seuil de pauvreté réduit sensiblement la probabilité qu'un ménage soit logé⁷³. Cette situation tient certes à un manque de logements très sociaux, mais également à l'absence de définition précise de la notion de seuil de ressources.

⁷⁰ Laying the Foundations: Housing Actions Report, 2016, Irish Department of the Environment, Community and Local Government.

⁷¹ O'Sullivan, E., "Ending Homelessness in Ireland: Ambition, Adversity, Adaptation?" dans *European Journal of Homelessness* Volume 10, No. 2, December 2016

⁷² Lab'Urba – Université Paris-Est, « Analyse des facteurs et des pratiques de discriminations dans le traitement des demandes de logements sociaux à La Camy, Nevers, Paris, Plaine Commune et Rennes Métropole », rapport pour le Défenseur des droits et le PUCA, juin 2015.

⁷³ Lab'Urba – Université Paris-Est, op. cit.

Dans ce contexte, les réservataires et les bailleurs sociaux disposent d'une certaine marge de manoeuvre pour fixer des critères de priorisation et d'éligibilité des candidatures. Le degré d'influence des réservataires et des bailleurs varie en fonction des territoires. Dans les territoires peu tendus, où le nombre de logements réservés est généralement plus faible, les bailleurs peuvent avoir une influence importante dans la priorisation des ménages. Dans les territoires très tendus où le nombre de logements non réservés est faible voire inexistant, les bailleurs tendent à avoir une faible latitude décisionnaire sur les attributions. Leur position ne se ressent alors pas tant dans le choix des populations à prioriser que dans l'appréciation de l'autonomie sociale du ménage ou de ses capacités financières. Même dans ces zones tendues, ces critères d'éligibilité des bailleurs sociaux peuvent impacter les pratiques des réservataires, selon des analyses qualitatives de la mission du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). En effet, les réservataires « connaissent les conditions de recevabilité des demandes fixées par les bailleurs et ne proposent donc que les candidats susceptibles d'être acceptés⁷⁴ ». Certes, les réformes des attributions du logement cherchent à harmoniser ces pratiques. Ainsi, la loi Égalité et Citoyenneté rappelle que « les critères de priorité [...] sont pris en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux » (article 70) et prétend également encadrer la « préférence communale » dans ces attributions – bien qu'elle la reconnaisse en réalité comme un motif de refus légitime lorsqu'elle est accompagnée d'un autre motif. Ces réformes ne remettent toutefois pas en cause l'autonomie des commissions d'attribution et, par conséquent, les pratiques d'attribution continueront probablement de diverger d'un bailleur social à l'autre, parfois au détriment des ménages les plus précaires.

Nous disposons de peu d'éléments chiffrés au niveau national sur **l'accès au parc privé mobilisé pour des personnes sans domicile**. Certaines données relatives à la répartition de l'offre du parc privé mobilisé à des fins sociales entre les différents produits sont toutefois disponibles. Certains produits sont

⁷⁴ Lab'Urba – Université Paris-Est, op. cit.

« intermédiaires », visant plutôt les classes moyennes ; d'autres sont sociaux ou très sociaux et visent des ménages en difficulté⁷⁵. Le rapport récent de la Fondation Abbé Pierre conclut que la mobilisation de l'offre privée se concentre « sur une offre de logements présentant des niveaux de loyer intermédiaires au détriment des logements à loyers plus faibles, en particulier dans les zones tendues » et « s'effectue alors au profit de logements dont les loyers sont les plus proches de ceux du marché, inaccessibles aux ménages les plus modestes ». Cette situation tient notamment à « un calibrage des aides publiques insuffisamment incitatif pour les propriétaires ». Selon la Fondation Abbé Pierre les personnes sans domicile sont, de fait, exclues d'une part importante de ce parc. Des données de la fédération Soliha appellent toutefois à nuancer ce constat. En effet, selon des données 2015, parmi les logements en mandat de gestion au sein de leurs adhérents, seulement 4% sont à loyer intermédiaire⁷⁶.

Il convient toutefois de reconnaître que l'accès à cette offre est difficile pour une majorité de personnes sans domicile. En effet, les données de la Drees soulignent également que seulement une minorité des personnes sans domicile – environ 15% – accèdent au logement accompagné, dont l'intermédiation locative⁷⁷. Ces analyses semblent confirmer l'hypothèse que ces logements sont peu mobilisés pour ce public.

Le niveau de loyer n'est pas le seul obstacle au logement des personnes sans domicile dans les dispositifs d'intermédiation locative. La sécurisation contre des risques locatifs est déterminante dans la capacité des opérateurs (typiquement des agences immobilières sociales) à accueillir un public à très faibles ressources. Dans le cadre du mandat de gestion, ces opérateurs doivent être assurés en cas d'impayés ou de dégradation du logement. Ils étaient couverts auparavant par la Garantie des risques locatifs (GRL) et depuis février 2016 par le Visa pour le logement et l'emploi (Visale).

⁷⁵ Fondation Abbé Pierre, La mobilisation du parc privé à des fins sociales, novembre 2016

⁷⁶ Fédération Soliha, rapport d'activité 2015

⁷⁷ Drees, Enquête sur les établissements et services pour les adultes en difficulté sociale, 2012

Cependant, Visale n'offre pas une protection suffisante aux opérateurs souhaitant loger des ménages en grande difficulté, en particulier :

- elle ne couvre pas les dégradations du logement, conduisant les opérateurs à avoir recours aux contrats d'assurances privés, coûteux et complexes ;
- elle définit les critères d'éligibilité qui excluent les ménages à très faibles ressources, notamment ceux habitant en zone tendue, puisque le taux d'effort maximal est de 50%.

La protection insuffisante offerte par Visale rend difficile, et parfois impossible, le logement des ménages à très faibles ressources dans les logements en mandat de gestion.

Face à l'insuffisance des logements très sociaux et aux obstacles qui empêchent les personnes sans domicile de réunir les conditions pour accéder au logement, le droit au logement n'est donc pas pleinement effectif. En effet, le nombre de ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du droit au logement opposable (PU DALO) était en hausse constante à partir de 2008 pour atteindre 32 000 en 2013, avant de baisser ensuite (28 000 en 2014, 26 000 en 2015).

Malgré une mobilisation forte sur certains territoires – notamment la mobilisation du contingent préfectoral – pour reloger ces ménages, 59 502 d'entre eux n'ont toujours pas été relogés en 2014. La majorité de ces ménages se concentre dans les 17 départements enregistrant plus de 1 000 recours par an (il s'agit des départements avec un parc de logement « en tension »).

PISTE D'ACTION

Renforcer la priorisation des personnes sans domicile dans l'attribution des logements sociaux, en s'appuyant sur la mise en place des conférences intercommunales du logement et la généralisation du système de cotation. Renforcer les outils de sécurisation (loyer impayés et dégradations) afin de permettre aux associations agréées de loger des ménages en grandes difficultés sans en porter un risque excessif.

Un dispositif d'accompagnement sous-dimensionné, éclaté et parfois inadapté

Les approches logement d'abord comportent deux volets : un accès direct au logement et un accompagnement adapté. La création de nouvelles mesures d'accompagnement – dites accompagnement vers et dans le logement (ou AVDL) – a par ailleurs été au cœur de la stratégie du logement d'abord. L'AVDL représente ainsi un levier clé pour l'accès au logement des personnes sans domicile.

L'AVDL a bénéficié d'une montée en charge rapide, passant de 12 millions d'euros en 2009 à 26 millions d'euros en 2013⁷⁸. Les mesures AVDL étaient financées jusqu'en 2015 pour partie par le programme 177 et pour partie par le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), abondé par le produit des astreintes prononcées à l'encontre de l'État par le juge administratif dans le cadre du DALO. Depuis 2015, le programme 177 ne contribue plus au financement des mesures d'AVDL, seules les ressources du FNAVDL sont donc mobilisées. Un rapport de l'Igas montre que les exercices de 2014 et de 2015 se caractérisent par une gestion chaotique, qui fait peser une insécurité forte sur les opérateurs associatifs chargés des actions d'accompagnement.

Cette gestion difficile s'explique par un effet de ciseau entre l'élargissement des emplois du fonds à compter de 2013 (en particulier l'ouverture au « hors DALO », auparavant financé sur des crédits budgétaires) et l'effondrement des recettes, lié aux délais des liquidations des astreintes. Les recettes ont chuté de 20% entre 2013 et 2014, pour atteindre 20 millions d'euros, et cette baisse s'est confirmée en 2015. Ce montant paraît largement insuffisant au vu de l'envergure de la demande : il représente 150 euros par personne sans domicile en France, alors qu'une mesure coûte typiquement entre 1 000 et 2 000 euros par personne.

⁷⁸ Inspection générale des affaires sociales, Evaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), Novembre 2015

Pour beaucoup d'acteurs rencontrés, c'est le mode de financement qui interroge, puisqu'il met en contradiction deux objectifs fondamentaux des politiques publiques : assurer d'une part le respect du droit au logement (et donc limiter le nombre d'astreintes prononcées à l'encontre de l'État), et financer d'autre part à hauteur des besoins les mesures d'accompagnement vers et dans le logement. Le financement de l'AVDL par les astreintes DALO met donc en concurrence ces deux objectifs.

Sur le plan qualitatif, les mesures AVDL semblent apporter une réponse adaptée aux besoins de certaines personnes. En effet, des données de suivi en Ile de France montrent que, parmi les ménages DALO, ceux bénéficiant de l'AVDL ont un taux de relogement de 60%, nettement plus élevé que le taux pour les ménages qui n'en bénéficient pas (45%)⁷⁹.

Les mesures AVDL ont des points de divergence importants avec l'accompagnement proposé dans des expérimentations Housing First. Ce dernier repose sur un accompagnement individualisé et d'intensité variable, dispensé à la demande (donc non-obligatoire), et sans limite dans le temps. Les accompagnements AVDL sont – au contraire – dispensés sous forme de mesure d'intensité fixe (souvent avec deux « niveaux »), souvent présentés comme obligatoire, et de durée limitée (typiquement d'un an). Pour d'autres, son cadre contraignant risque de conduire l'accompagnement à l'échec.

L'AVDL reste un levier clé pour favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile. Cependant, il ne constitue pas aujourd'hui une réponse suffisante, compte tenu de son envergure, de ses financements fragiles et de son cadre contraignant.

En ce contexte, d'autres formes d'accompagnement sont souvent mobilisées pour compléter l'offre « AVDL ». En premier lieu, les mesures financées par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) :

⁷⁹ Inspection générale des affaires sociales, Evaluation du dispositif d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), Novembre 2015. Page 24.

l'accompagnement social lié au logement (ASLL). Ces mesures visent l'accompagnement des ménages en difficulté dans l'accès ou le maintien dans leur logement. Mis en place dès la création du FSL en 1990, l'ASLL est financé à hauteur de 60 millions d'euros, soit plus de deux fois le budget consacré à l'AVDL par l'État. Les critères de recours à l'ASLL – et de fait les publics ciblés – sont définis dans le règlement intérieur du FSL au niveau départemental. De par son expérience, l'Ansa a pu observer que les départements tendent à cibler ces mesures vers le maintien dans le logement et l'accès au logement des personnes ayant des besoins « légers » en matière d'accompagnement. Les personnes considérées comme « très éloignées » du logement sont ainsi orientées vers les mesures AVDL. Cette répartition des publics entre l'État et le Conseil départemental relève d'un accord tacite qui ne repose pas sur une législation claire. Par conséquent, la question de l'articulation entre l'État et le Conseil départemental persiste et mérite clarification, notamment dans le cadre de l'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) qui doivent clarifier les responsabilités en matière d'intervention sociale et les financements afférents.

Face à l'offre insuffisante d'accompagnement, des acteurs ont trouvé des façons innovantes de la constituer. Citons d'abord le terme « **CHRS hors-les-murs** » qui signifie – le plus souvent – un accompagnement pour un ménage dans un logement ordinaire, en tant que locataire ou sous-locataire, comme l'association Visa dans le Nord (voir page 39). Rappelons ensuite que les acteurs peuvent renforcer les mesures existantes par le biais de **partenariats**, un cas de figure bien illustré par Oikéo à Bordeaux (voir page 38). Certaines **communes** proposent également ce type d'accompagnement aux ménages en difficulté, comme le CCAS de Caen (voir page 58).

Il convient de rappeler enfin que l'intermédiation locative intègre un volet accompagnement du ménage généralement axé sur la gestion du logement. Les complémentarités et articulations entre cette action et d'autres mesures d'accompagnement, notamment l'AVDL, méritent clarification.

Dans ce contexte, l'essai annoncé du dispositif Un chez-soi d'abord (voir page 35) **représente un développement intéressant**. Ayant fait ses preuves sur quatre sites, il devra être déployé sur 16 territoires supplémentaires à l'horizon 2022. Si ces nouveaux territoires disposent d'une file active de 100 personnes – comme les sites pilotes – cet essai porterait à 2 000 le nombre de bénéficiaires. Ce changement d'échelle est positif mais insuffisant. Du point de vue quantitatif, les bénéficiaires touchés ne représenteraient qu'1,4% des 140 000 personnes identifiées comme sans domicile en 2012. Ce programme ne constitue donc pas la solution aux difficultés d'accès au logement pour tous les sans-domicile (même si, sur le principe, la solution de relogement direct et d'accompagnement adapté qu'il déploie est adaptée pour une grande partie d'entre eux)⁸⁰.

Du point de vue qualitatif, le dispositif est adapté à un public spécifique – personnes souffrant de troubles psychiques sévères – qui, selon les enquêtes, ne représentent pas la majorité des personnes sans domicile⁸¹. Au vu de ces éléments, le risque est fort qu'*Un chez-soi d'abord* devienne juste « un autre dispositif » dans le millefeuille existant. L'Ansa et l'Action Tank plaident, au contraire, pour que ces principes – ceux du logement d'abord – contribuent à restructurer toute la prise en charge des personnes sans domicile.

PISTE D'ACTION

Renforcer les moyens affectés à l'accompagnement vers le logement des personnes sans domicile. Sortir de la logique cloisonnante des « mesures » : mutualisation des financements, adaptation aux besoins exprimés par les personnes. Améliorer la coordination locale de cet accompagnement autour de plateformes ou de « services logement » au niveau intercommunal, notamment dans des métropoles. Sortir de la logique jugeant a priori la « capacité à habiter » des ménages (voir à cet égard la partie suivante).

⁸⁰ Insee Première, « L'hébergement des sans-domicile en 2012 », n°1455, juillet 2013

⁸¹ Observatoire du SAMU Social, Inserm, La santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Île-de-France, Décembre 2009

Une orientation toujours organisée autour de l'escalier d'insertion

Depuis les années 1990, l'offre d'hébergement s'est progressivement structurée autour d'un parcours en escalier en France, censé mener de la rue au logement. De nombreux experts constatent que les personnes sans domicile avaient, au contraire, souvent des parcours chaotiques, passés entre la rue, l'hébergement, parfois l'hôpital, sans atteindre le logement. Partant de ces analyses, la Stratégie nationale de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées 2009-2012 propose la mise en place d'un « service intégré de l'accueil de l'évaluation et de l'orientation des personnes sans-abri ou risquant de l'être dans chaque département ».

Lancé par circulaire en avril 2010⁸², ce dispositif s'est décliné de manière concrète au cours des années 2010 et 2011. Les SIAO ont ainsi commencé un travail de régulation de l'offre et la demande.

Dans un premier temps, ils tendent toutefois à attribuer uniquement les places d'hébergement et – dans certains cas – principalement des places d'hébergement d'insertion, les places d'urgence étant davantage gérées par les 115. Ils centralisent rarement la totalité des solutions de logement accompagné (notamment l'intermédiation locative). De plus, ces SIAO traitent chaque demande de manière réactive, mais ne suivent généralement pas des ménages de leur demande jusqu'à leur accès au logement. Sans solutions de logement, ni suivi dans la durée, les SIAO peinent à orienter des personnes de la rue au logement.

En 2014, la loi Alur inscrit le SIAO dans le Code de l'Action Sociale et des Familles et tente d'apporter des réponses aux limites constatées des SIAO : – précisant que chaque département devra disposer d'un seul SIAO, fusionnant les volets « urgence » et « insertion » qui persistaient dans de nombreux départements ;

⁸² Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

- recensant non seulement les places d'hébergement mais aussi les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative ;
- exigeant que « la situation de la personne et de la famille accueillie fasse l'objet d'un bilan au moins tous les six mois »⁸³.

La mise en œuvre des SIAO « uniques » au niveau départemental est bien engagée. Cependant, les retours du terrain récoltés lors de l'atelier du 8 décembre soulignent que l'orientation est toujours principalement structurée autour du parcours en escalier.

En 2015, au niveau national, seulement 1% des personnes sans logement sont logées suite à une orientation par le SIAO⁸⁴. En effet, les SIAO ne semblent toujours pas en mesure d'orienter de manière rapide et fluide vers le logement, et de suivre les ménages dans la durée. Ce suivi est d'autant plus difficile que les SIAO ne disposent pas du système informatique prévu depuis 2009 – le SI-SIAO. L'absence d'un tel système pose un autre problème : l'impossibilité de consolider des données d'observation sur le nombre de personnes sans domicile, et les réponses apportées, au niveau national.

L'orientation des ménages organisée autour de l'escalier d'insertion n'est pas seulement imputable aux SIAO. Elle est manifeste aussi dans la culture de certains travailleurs sociaux. Les années récentes ont en effet été marquées par une institutionnalisation de l'accompagnement social, qui a conduit à élaborer des normes relatives à l'autonomie et la « logeabilité » des demandeurs. Ces normes sous-jacentes permettent d'identifier a priori les personnes « prêtes au logement », qui ont fait les preuves de leur insertion au sein de l'escalier. Elles vont contre les principes du Housing First, qui ouvrirait la possibilité d'un accès au logement sans contrepartie et sans conditions. Elles sont d'autant plus problématiques qu'elles font peser la responsabilité de leur relogement sur les personnes et occultent les difficultés

⁸³ Décret n° 20151446 du 6 novembre 2015 relatif aux services intégrés d'accueil et d'orientation

⁸⁴ Indicateur 1.2 d'évaluation de la performance du programme 177, projet de loi de règlement 2015, page 7 de l'Extrait du RAP de la mission : Égalité des territoires et logement

de relogement liés à l'absence d'offre disponible⁸⁵.

PISTE D'ACTION

Aider les SIAO à remplir leurs obligations réglementaires (mobilisation des logements, suivi de ménages) et renforcer leur capacité à positionner des personnes sur des logements sociaux et des formes d'accompagnement souples. Former les travailleurs sociaux aux méthodes Housing First pour leur permettre de sortir de la logique de jugement a priori de la « capacité à habiter » des ménages.

Un pilotage complexe

Pilotage territorial

L'élaboration d'une réponse adaptée aux personnes sans domicile nécessiterait une articulation entre les politiques locales de logement et d'hébergement, sociales, médico-sociales et sanitaires. Le pilotage de ces compétences sont, à ce stade, éclatées entre l'État et trois types de collectivités⁸⁶.

Les services de l'État, répartis entre :

- les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), chargées des dispositifs de la vieille sociale, de l'accueil et d'orientation, de l'hébergement, de l'accompagnement, de la prévention des expulsions (CCAPEX), et de l'attribution des logements du contingent préfectoral ;
- les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), chargées notamment de la programmation des logements sociaux et de l'amélioration de l'habitat ;

⁸⁵ Voir à ce sujet la thèse de Marie Lanzaro, « Sortir de l'hébergement d'insertion vers un logement social en Île-de-France : des trajectoires de relogement, entre émancipation et contraintes », thèse soutenue en avril 2014, sous la direction de Jean-Claude Driant

⁸⁶ Evidemment, de nombreux autres acteurs jouent – ou pourraient jouer – un rôle clé dans la prise en charge des personnes sans domicile, qu'il s'agisse des Caisses d'allocations familiales (notamment par les aides au logement, et la prévention des expulsions), et des Agences régionales de santé (dont financements de dispositif spécifiques, tels que les Lits Haltes Soins Santé).

– des services concernés par les publics privés de logement, tels que les agences régionales de santé, les services de l'asile (OFII, OFPRA), et les Services pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

Les conseils départementaux, qui gèrent les fonds de solidarités pour le logement et jouent un rôle clé dans la prévention des expulsions. Par ailleurs, chef de file de l'action sociale, ils ont à leur charge le travail social de secteur, et financent ou gèrent de nombreux dispositifs médico-sociaux pour personnes âgées et handicapées.

Les intercommunalités compétentes en habitat, qui fixent les orientations en matière de production de logements (Programmes locaux de l'habitat (PLH)), d'urbanisme (Programmes locaux de l'urbanisme (PLU)), et désormais d'attributions de logements sociaux (Conférences intercommunales du logement).

Les communes, quant à elles, disposent de travailleurs sociaux en CCAS, d'un contingent de logements propres et, à travers leurs élus, exercent souvent une influence sur l'attribution des logements dans le cadre des Commissions d'Attribution des Logements (CAL).

Cette répartition des compétences est le résultat d'un long processus de réforme qui tend à décentraliser les compétences relevant du logement, laissant l'État seul en charge de l'hébergement. La conséquence de ce phénomène est que l'État joue un rôle de mise à l'abri et d'accompagnement des personnes sans domicile, mais qu'il dépend de la mobilisation des conseils départementaux, des intercommunalités et des communes (ainsi que d'autres partenaires⁸⁷) pour permettre aux personnes d'accéder à un logement.

Afin de fédérer cette diversité d'acteurs autour d'orientations claires, la loi Alur inscrit le remplacement des plans départementaux d'hébergement (PDAHI) et d'accès au logement (PDALPD) par un Plan local d'action pour

⁸⁷ En premier lieu Action Logement (production et attribution des logements sociaux), et les bailleurs sociaux (production et attribution des logements, prévention des expulsions).

le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PLALHPD). La création de SIAO Unique au niveau départemental tire également dans le sens d'une coordination départementale de la prise en charge des personnes sans domicile.

En parallèle, la loi Alur et d'autres réformes territoriales (loi Notre, loi MAPTAM) tendent à renforcer les compétences des intercommunalités dans ce domaine.

En effet, ces EPCI sont désormais au cœur de la gestion des demandes de logement social, au travers des nouveaux plans et une nouvelle instance : la conférence intercommunale du logement (CIL)⁸⁸. Grâce à la loi Alur, les EPCI peuvent également demander des compétences en matière de garantie droit au logement (notamment par la délégation de réservations de logements du représentant de l'État), de gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement, et d'accompagnement des personnes sans domicile⁸⁹. Par ailleurs, la loi Notre prévoit, par ailleurs, la possibilité de transférer le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) des Conseils départementaux aux métropoles – une opportunité saisie par 10 des 11 métropoles en vigueur début 2016.

La montée en charge des intercommunalités ouvre la possibilité de conduire une politique intégrée, voire volontariste, à l'égard des personnes sans domicile au niveau local. Dans un contexte où l'État et les conseils départementaux restent des partenaires incontournables de cette politique, l'ajout des EPCI constitue un risque de complexification du pilotage local.

⁸⁸ Il s'agit du Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs. Source : décret n° 2015-524 du 12 mai 2015 relatif au contenu, aux modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs

⁸⁹ V du L. 301-5-1 du CCH

PISTE D'ACTION

Accompagner les EPCI, et notamment les métropoles, à se saisir de leurs nouvelles possibilités de délégations de compétences pour porter des politiques volontaristes à l'égard des personnes sans domicile.

Pilotage national

Au niveau national, le pilotage des dispositifs visant les personnes sans domicile est historiquement scindé entre deux administrations. D'une part, le ministère des Affaires sociales et de la Santé (et notamment la Direction générale de la cohésion sociale) gère les budgets relatifs à l'accueil, l'hébergement et l'insertion des personnes sans domicile. De l'autre, le ministère du Logement (et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) gère les dispositifs relatifs à la production et l'attribution des logements sociaux. La Dihal a été créée en 2010 afin d'assurer une animation interministérielle de ces politiques. Dotée dans un premier temps d'une stratégie de logement d'abord, la Dihal a animé des instances de pilotage interministériel chargées du suivi des mesures prises. Bien que la Dihal ait pu suivre la mise en œuvre de certaines mesures, elle manquait de données d'observations de qualité (ex. données consolidées sur le nombre de demandes d'hébergement, nombre de logements relevant des contingents préfectoraux). Ce problème persiste aujourd'hui, rendant difficile le suivi et l'évaluation de cette politique au niveau national.

Depuis 2012, une coordination interministérielle se poursuit autour de plans ou lois spécifiques, tels que le Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, le suivi de la loi Alur et le comité de pilotage du Plan de réduction des nuitées hôtelières (2015-2016). Cependant, ce travail d'animation interministérielle ne s'effectue plus dans le cadre d'une stratégie claire, orientée vers le logement d'abord. Enfin, le périmètre de la Dihal s'est sensiblement élargi pendant cette période, pour intégrer des questions relatives au logement des migrants, aux bidonvilles et à la prévention des expulsions.

PISTE D'ACTION

Élaborer une nouvelle stratégie nationale du logement d'abord et charger la Dihal de son suivi et animation interministérielle avec la DGCS et la DHUP. S'inscrire dans une dynamique européenne d'essaimage de bonnes pratiques en vue d'une généralisation du modèle *Housing First*. La France pourrait effectivement s'impliquer activement dans le *Hub Housing First* monté par la Fédération européenne des associations nationales qui travaillent avec les sans-abri (Feantsa) et la Y-Foundation, une ONG finlandaise impliquée dans des programmes *Housing First*.

Conclusions

Il y a dix ans, Les Enfants de Don Quichotte ont réussi à mobiliser politiques, médias et acteurs associatifs autour d'un projet ambitieux : reloger massivement les personnes sans domicile. Ce mouvement a conduit à la mise en œuvre de nombreuses mesures nationales à partir de 2007. Notons par exemple la création du droit au logement opposable, la reconquête du contingent préfectoral, et la mise en place d'un guichet unique pour les demandes d'hébergement (SIAO). L'alternance en 2012 a apporté un changement de vocable et de nouvelles mesures, mais une continuité sur l'orientation générale : favoriser l'accès direct au logement des personnes sans domicile. Le principe du logement d'abord semble ainsi faire l'objet d'un large consensus politique.

Au cours de ces dix années, le logement d'abord a également été mis en œuvre sur le terrain, à travers des dizaines de projets innovants et expérimentaux. Ces projets apportent la preuve que la majorité des personnes sans domicile peuvent accéder et se maintenir dans un logement, à condition de disposer d'un soutien adapté. Cette vague d'innovations témoigne d'une volonté de changer de logique de la part des dizaines d'associations, de bailleurs, de collectivités et de services de l'État.

Cependant, pendant cette même période, la situation des personnes sans domicile ou sans-abri ne s'est pas véritablement améliorée. En effet, en 2012, 141 500 personnes étaient sans domicile, et les enquêtes depuis suggèrent que ce nombre tend à augmenter. Contrairement à sa vocation initiale, le DALO ne garantit pas un accès au logement pour tous : en 2014, 59 502 ménages restent à reloger, ayant attendu entre 1 à 7 ans pour une proposition de logement.

À ce stade, l'approche logement d'abord a surtout été mise en œuvre dans le cadre de projets innovants et expérimentaux à petite échelle et, généralement, pour des publics spécifiques. Certes, des mesures ont été prises visant à essaimer cette approche pour tout public sans domicile fixe.

Cependant, ces mesures peinent à produire des effets probants à grande échelle.

Nos analyses ont fait ressortir cinq grands obstacles à l'essaimage du logement d'abord en France :

- **une offre insuffisante de logements très sociaux** : sur le parc social, la part des logements « très sociaux » reste insuffisante par rapport aux demandes et, sur le parc privé, le niveau de logements conventionnés très sociaux disponibles a sensiblement baissé ;
- **une faible mobilisation des logements très sociaux**, que ce soit sur le parc social, ou le parc privé mobilisé à des fins sociales ;
- **un dispositif d'accompagnement sous-dimensionné, éclaté** entre financeurs et opérateurs, parfois **inadapté** (car limité en durée, pas assez flexible et pluridisciplinaire) ;
- **une orientation organisée autour de l'escalier d'insertion** puisque la plupart des SIAO organisent l'accès à l'hébergement des ménages, une faible part d'entre eux étant outillée pour favoriser l'accès direct au logement. L'organisation autour de l'escalier d'insertion prime également dans les représentations de certains travailleurs sociaux, pour qui l'accès au logement est l'aboutissement d'un parcours d'insertion et le fruit d'un apprentissage ;
- **un pilotage complexe des politiques d'hébergement et de logement**, qui peine à fixer un cap clair allant dans le sens d'un accès direct à un logement pérenne pour toutes personnes sans domicile.

Chacune de ces lacunes devrait faire l'objet de mesures ambitieuses si nous voulons généraliser l'approche logement d'abord.

Propositions

L'approche logement d'abord a déjà fait l'objet d'essaimage à grande échelle dans d'autres pays, notamment aux États-Unis et en Finlande. Cet essaimage s'est appuyé sur un mélange de politiques ambitieuses de l'État au niveau national et de mobilisation locale de la part des collectivités territoriales, associations et bailleurs. Aussi, pour favoriser le passage à l'échelle du logement d'abord en France, l'Ansa et l'Action Tank proposent d'allier politiques nationales et mobilisation locale par la mise en œuvre des quatre mesures dès 2017.

1. Élaborer et animer une nouvelle stratégie nationale de type logement d'abord

Cette stratégie fixera un objectif ambitieux en matière d'accès au logement pour des sans-domicile aux profils variés, à l'horizon de dix ans, et l'évaluera chaque année par le biais des indicateurs du système d'information national des SIAO et du système national d'enregistrement (SNE).

La stratégie pourra comporter cinq axes :

- ▶ **attribuer des logements de façon prioritaire aux personnes sans domicile** par le biais par exemple de systèmes de cotation et par la mise à disposition du parc privé à des fins sociales au SIAO.
- ▶ **augmenter la production des logements très sociaux**, notamment en zone tendue, à travers la construction neuve et la captation sur le parc privé.
- ▶ **renforcer l'accompagnement d'accès et de maintien dans le logement**, en stabilisant les financements de l'AVDL, en augmentant la capacité d'accompagnement et en intégrant le logement d'abord dans la formation initiale et continue des travailleurs sociaux.
- ▶ **réorganiser l'orientation autour de l'accès direct au logement**, en aidant les SIAO à remplir leurs obligations réglementaires (mobilisation des logements, suivi de ménages), et en renforçant leur capacité à positionner des personnes sur des logements sociaux et des mesures d'accompagnement.
- ▶ **un pilotage local renforcé**, accompagnant les EPCI, et notamment les métropoles, à se saisir de leurs nouvelles compétences pour porter des

politiques volontaristes à l'égard des personnes sans domicile.

2. Accompagner les acteurs à s'approprier les approches de type logement d'abord

Cette mesure pourrait se faire par exemple au travers de :

- ▶ **un programme d'essaimage « villes logement d'abord »** pour soutenir les 20 principales agglomérations en France à mettre en place le logement d'abord à grande échelle. Ce programme alliera sensibilisation des acteurs, formation-outillage des professionnels et appui en ingénierie pour décliner le logement d'abord au niveau local. Un système d'évaluation et de labellisation des dispositifs ainsi mis en œuvre permettra d'assurer leur fidélité à l'approche logement d'abord. Cette action vise à accompagner ces territoires à mobiliser tous les leviers disponibles et ne requiert, a priori, aucune nouvelle législation. Elle nécessite toutefois des moyens budgétaires supplémentaires pour financer l'ingénierie liée à l'accompagnement ;
- ▶ **une diffusion large des enseignements des expérimentations Housing First françaises et étrangères auprès des acteurs de terrain**, par exemple au travers d'un centre d'inspiration What Works chargé de recenser les expérimentations conduites, en formaliser les enseignements, et en favoriser leur appropriation⁹⁰. Ce programme permettra de constituer une communauté de pratiques allant des élus aux travailleurs sociaux, des chercheurs aux agents de l'État, en associant à toutes les étapes les personnes concernées.

3. Expérimenter une plateforme « logement d'abord » à l'échelle d'une agglomération française.

Le but serait de tester un accès direct au logement avec un accompagnement adapté pour un large ensemble de personnes sans domicile sur un territoire, capable de répondre à une diversité de besoins d'accompagnement, qu'ils soient importants ou modérés. Les personnes concernées seront en situation administrative régulière et en priorité

⁹⁰ L'Ansa réalise actuellement un rapport sur les what works centres britanniques (à paraître Mars 2017)

des personnes à la rue ou en hébergement d'urgence. Contrairement au programme Un chez soi d'abord, elle ne ciblera pas seulement les personnes diagnostiquées comme souffrant de graves troubles psychiques. L'objectif est de préfigurer un dispositif logement d'abord généralisable sur d'autres territoires.

4. Soumettre des projets et pratiques prometteurs à une évaluation rigoureuse, dans le cadre d'un fonds d'expérimentation logement d'abord

Nous préconisons de soumettre des projets prometteurs de type logement d'abord à une évaluation d'impact rigoureuse afin de mesurer leurs effets en termes d'accès et de maintien dans le logement, et en termes d'amélioration de leur situation globale (santé physique et psychique, emploi, liens sociaux). Afin de favoriser l'accompagnement pluriannuel de telles expérimentations, l'Ansa et Action Tank préconisent la création d'un nouveau fonds d'expérimentation logement d'abord. Ce fonds financera et accompagnera 5 à 10 expérimentations clés sur 5 ans, avec une dotation globale de 10 à 20 millions d'euros. Ce fonds pourra être fusionné avec la démarche de diffusion des enseignements de la recherche par la création d'un centre d'analyse et d'expérimentation s'inspirant des *What Works Centres* britanniques. Les projets suivants ont été identifiés et pourraient bénéficier d'une telle démarche expérimentale : le CHRS glissant en diffus pour favoriser un accès direct au logement des personnes sortant de prison ; le projet AUVIV relatif à l'éloignement de l'auteur de violence ; les projets de type « bail de sauvegarde » et « équipe mobile » pour prévenir les expulsions locatives ; et les expériences de cotation.

Annexe

Méthodologie de la modélisation des parcours et des coûts associés aux parcours des sans-abri

L'Action Tank a souhaité privilégier une approche par parcours, plus dynamique, pour décrire la situation des personnes sans-abri. À part quelques études qualitatives sur des échantillons très réduits, très peu d'éléments existent sur les trajectoires des personnes sans-abri. C'est pour cette raison que l'Action Tank a dû s'appuyer sur une modélisation théorique pour présenter ces parcours.

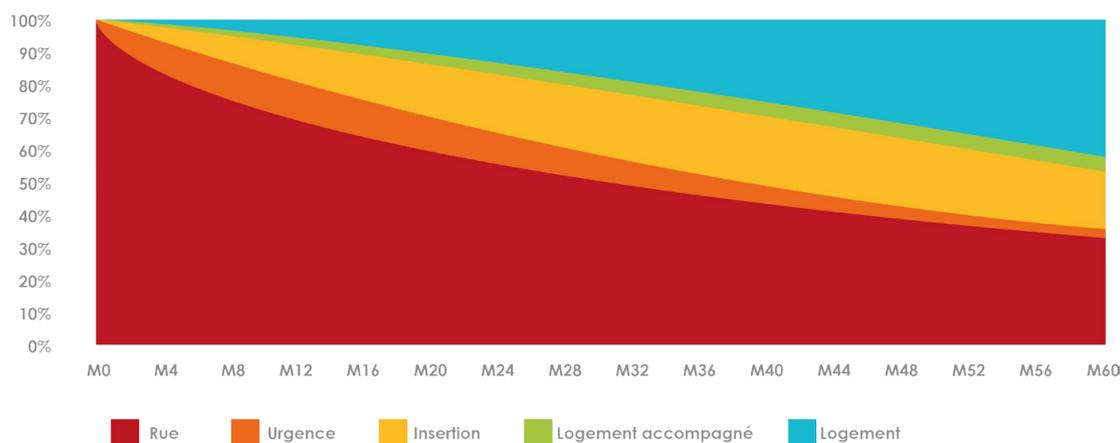
Cette modélisation prend en compte un ensemble de 100 personnes sans-abri un mois donné, à M0. L'Action Tank a cherché à déterminer, sur une période de 5 ans (jusqu'à M60), comment chacune de ces personnes allait sortir (ou ne pas sortir) d'un dispositif à un autre, d'un mois à l'autre, le but étant d'apporter une vision sur le long terme de leur devenir. Les dispositifs en question étaient ceux de l'urgence (hôtel et CHU), de l'insertion, ainsi que ceux du logement accompagné (résidences sociales, intermédiation locative, pensions de famille) et du logement. Les sorties vers un dispositif non-institutionnel (tiers, retour au pays, destination inconnue, divers, autre, etc.) n'ont pas été prises en compte dans cette modélisation.

Pour déterminer les trajectoires, l'Action Tank a utilisé des statistiques sur les taux de sortie et les durées moyennes de séjour au sein de chaque dispositif, qu'il a ensuite combinées pour obtenir une matrice de transition, présentant les probabilités de transition d'un dispositif à un autre. Les sources mobilisées pour les durées de séjour et les taux de sortie proviennent essentiellement de la DREES, de la DIHAL, de l'IAU-IDF et de la DRIHL⁹¹.

⁹¹ Sources : DREES (Enquêtes sur les établissements d'hébergement pour adultes et familles en difficulté sociale de 2015 et de 2012) ; DIHAL (Etude visant à mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné dit « tiers secteur », 2012 ; « Les pensions de famille et résidences accueil : du modèle aux réalités d'aujourd'hui », 2015), IAU-IDF (« Les structures d'hébergement et de logement accompagné en Ile-de-France, 2013), DRIHL (« Structures d'hébergement et personnes accueillies en Ile-de-France, chiffres DREES 2012, 2016), DGCS (« Etude nationale des coûts », 2015).

Par l'entremise d'un produit matriciel, il a été possible de rendre compte mois par mois de la répartition de la cohorte des 100 personnes sans-abri au sein de chaque dispositif. C'est l'objet du schéma ci-dessous :

Évolution de la répartition d'une cohorte de 100 sans-abri, par type de structure, sur 5 ans (%)



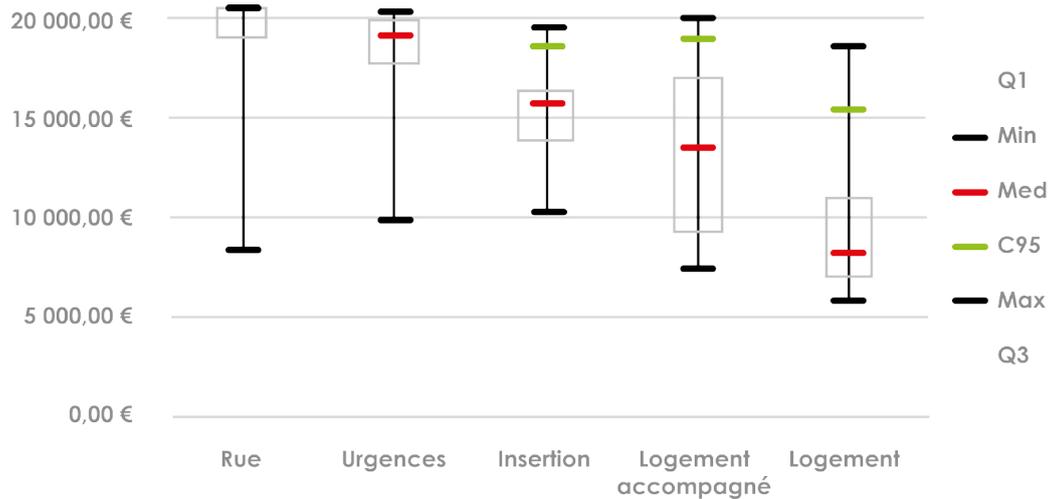
Cette projection à 5 ans met en lumière le fait qu'environ 35% des personnes qui étaient à la rue à M0 se retrouvent à la rue à M60. Toutefois, cela ne veut pas dire que ces 35% n'ont pas été dans d'autres dispositifs entre ces deux dates.

L'Action Tank a ensuite cherché à associer un coût à chacun des parcours des sans-abri, selon le temps passé dans chaque situation ou dispositif. Le périmètre des coûts incluait : la gestion locative, la contribution des pouvoirs publics à l'hébergement, à la redevance, au loyer (par exemple l'APL ou l'APL foyer), l'accompagnement social (y compris l'accompagnement le logement pour les personnes y ayant accédé), les coûts liés au recours aux services publics de droit commun (pour les publics à la rue seulement)⁹².

⁹² Les hypothèses ayant servi au calcul des coûts du recours aux services s'appuient sur les consommations de soins des sans-abri chroniques inclus dans le programme « Un chez-soi d'abord ».

Le schéma ci-dessous présente la distribution des coûts des parcours ayant mené vers un dispositif donné à M60. La médiane est visible en rouge.

Distribution des coûts des parcours sur 5 ans des personnes initialement à la rue (en €/personne/an)



Indice de lecture : une personne qui était initialement à la rue, et qui, au terme des 60 mois, se trouve dans un CHU, a un parcours dont le coût médian est de 19 000 euros chaque année. Ce coût n'est pas le coût du dispositif « urgence », mais bien celui d'un parcours ayant mené à l'urgence (qui a pu inclure un certain nombre d'allers-retours entre différents dispositifs, notamment des retours à la rue).

L'enseignement principal de ce graphique est que le coût des parcours ayant mené au logement – peu importe la rapidité de l'entrée dans le logement – est deux fois moins élevé que ceux des personnes qui ont fini à la rue.

Ce rapport a été rédigé par Guillaume Ginebre, chef de projet logement et Claire Lot, chef de projet hébergement à l'Action Tank Entreprise et Pauvreté et Ben Rickey, responsable de projet à l'Agence nouvelle des solidarités actives.

Avec le soutien de la Fondation Caritas France.



Ansa_Aso

www.solidarites-actives.com

Agence nouvelle des solidarités actives

28, rue du Sentier 75002 Paris

Tél. : 01 43 48 65 24

Le logement d'abord,
et après ? :

**Bilan et propositions
pour la généralisation
du logement d'abord
en France**