

Le 22 juin 2021

**Proposition de loi de programmation**  
**« de la rue à l'hébergement ou au logement »**  
**-Document de travail-**

L'accès à la mise à l'abri et à l'hébergement pour les personnes sans domicile fixe s'est nettement amélioré depuis le deuxième semestre de 2020, avec l'ouverture de près de 45 000 places de mise à l'abri et d'hébergement d'urgence portant le parc d'hébergement généraliste à plus de 200 000 places, le renforcement des SIAO et des services de veille sociale ainsi que les prolongations successives de la trêve hivernale. Cependant, des personnes sollicitent encore le 115 chaque jour sans obtenir de solution. Les difficultés d'accès au séjour déstabilisent le secteur. Et si le budget affecté à l'hébergement s'accroît d'année en année, les prix de journée et donc la qualité de l'accompagnement-qui détermine la sortie de l'urgence- se dégradent souvent sur les territoires. En outre, la sortie vers le logement reste difficile pour les publics à la rue ou hébergés, du fait de la pénurie de logements abordables.

Dans le prolongement des décisions prises à l'issue de la dernière trêve hivernale, il apparaît plus que jamais nécessaire, au lendemain de la crise sanitaire et en en tirant les leçons, d'apporter des réponses dans la durée plutôt que sous l'emprise d'une urgence coûteuse pour les personnes accueillies, pour les professionnels et bénévoles et pour les finances publiques. Ces réponses doivent pouvoir prendre appui sur les acquis et sur les progrès à accomplir des politiques publiques comme des différents acteurs et notamment des associations.

**C'est dans ce contexte que la Fédération des acteurs de la solidarité a proposé l'élaboration d'une loi de programmation visant à combattre efficacement le sans abris en France en agissant dans la durée sur tous les leviers de l'action publique et associative : l'accès à l'hébergement et au logement avec l'accompagnement indispensable à une action durable, le principe de non abandon des personnes quels que soient leur situation et leur lieu de vie, la prise en compte des publics avec des problématiques spécifiques (femmes victimes de violence, jeunes, personnes ayant des problématiques d'addiction ou de santé mentale....) l'accélération du relogement des personnes en sortie de rue ou de**

## **structure, la définition d'une nouvelle relation partenariale et contractuelle entre l'Etat et les associations autour de ces objectifs.**

L'élaboration de la loi de finances 2022 devrait permettre l'adoption de premières mesures préfigurant une telle loi de programmation (cf annexe). Celle-ci devrait pour le prochain quinquennat intégrer la fixation d'une production ambitieuse de logements très sociaux, d'hébergements de qualité, une revalorisation des prix de journée pour permettre l'indispensable accompagnement, un financement stable de l'accompagnement social dans le logement ainsi qu'un renforcement des missions et des moyens dédiés aux SIAO et aux dispositifs de veille sociale. Cette loi doit aussi être l'occasion de définir un nouveau cadre de contractualisation loyale et équilibrée entre les associations et l'Etat dans le secteur AHI.

### **1-Préambule : construire une réponse durable sur les principes partagés de l'action commune.**

Devraient être rappelés en préambule de la loi les sept grands principes guidant la politique publique et l'engagement associatif comme de l'ensemble des acteurs (bailleurs sociaux, collectivités) pour l'accès au logement et à l'hébergement :

- la continuité et l'inconditionnalité de l'accueil et le principe de non-discrimination des personnes sans domicile fixe et mal logées ;
- le principe du logement d'abord qui favorise l'accès direct au logement et la sortie rapide de l'hébergement vers le logement autonome, avec un accompagnement social global adapté ;
- le principe de fluidité des parcours des ménages mis à l'abri ou hébergés vers le logement d'insertion / logement, en levant les divers freins ;
- les nécessaires autonomie et responsabilisation des associations dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle équilibrée avec l'Etat intégrant une visibilité financière pour les associations, la liberté d'affectation des résultats et des critères d'efficacité de l'accompagnement proposé fixés en concertation avec le secteur ;
- la prévisibilité nationale et territoriale de la gestion de l'hébergement qui devra mettre un terme à la gestion saisonnière qui génère des remises à la rue et des ruptures de l'accompagnement. Elle est atteignable par la mise en place d'un pilotage local partagé de cette politique publique entre notamment l'Etat, les collectivités locales et les associations visant à la pérennisation sur toute l'année du parc d'hébergement et des moyens de la veille sociale, la transparence et l'anticipation des ouvertures/fermeture/transformation des dispositifs ;
- la simplification des dispositifs et procédures pour contribuer à réduire le non accès aux droits ainsi qu'à l'efficacité et à la lisibilité des politiques conduites ;
- l'encouragement à l'innovation et à l'expérimentation dans la conduite de ces politiques.

## **2- Fonder ces politiques sur une analyse territoriale partagée des besoins et l'observation sociale des publics :**

Les conséquences de la crise sanitaire sur les populations les plus démunies renforcent la nécessité d'une observation beaucoup plus fine de la grande pauvreté, de l'évolution du profil et des besoins des personnes en grande exclusion comme base des décisions de politique publique. L'absence de données nationales et locales fiables et partagées sur la population SDF fragilise les politiques publiques et associatives. Ces données ont vocation à mesurer les effets de la conjoncture, les évolutions structurelles et à réorienter en conséquence le plan quinquennal « Logement d'abord » et à alimenter la contractualisation Etat-associations. C'est pourquoi nous proposons :

- la réalisation tous les 5 ans d'une enquête nationale INSEE sur la population SDF (nombre, évolution des profils, genres, analyse par territoire...);

- la production de données compilées par département relative au peuplement des structures d'hébergement et de logement d'insertion ;

- la généralisation selon des méthodes communes des recensements nuits de la solidarité en lien avec les collectivités territoriales, impliquant des citoyens-nnes engagés-ées, dans toutes les métropoles ;

- le renforcement des missions et moyens des SIAO comme plateforme départementale d'observation du sans-abrisme (création d'ETP dédiés à ces missions). Cela suppose également la mise en place d'un système d'information fiable et opérationnel au sein des 115-SIAO, nécessaire à l'orientation des personnes et à la production de données statistiques nationales et départementales ;

- la généralisation d'enquêtes « flash maraude » auprès des personnes à la rue, en squat et bidonville, plusieurs fois dans l'année, permettant une observation fine des personnes et de leurs problématiques (non-recours et accès aux droits, santé, addictions...);

- permettre l'expérimentation et l'innovation associative en sortant d'une logique d'AAP émanant uniquement de l'Etat, vecteur de lourdeurs administratives et de recentralisation et sans consultation préalable des réseaux.

## **3-Fixer des objectifs de production et d'accompagnement ambitieux pour le logement et l'hébergement en vue d'une réduction sensible du nombre de personnes SDF sur les 5/6 prochaines années.**

### **3.1 : fixer des objectifs de production ambitieux :**

Si le plan quinquennal « Logement d'abord » a permis de rehausser la production de logements accompagnés (pensions de famille et surtout intermédiation locative), la période est également marquée par la chute du nombre de logements sociaux agréés et une stagnation de la production PLAI. Toute ambition de réduction du sans abris et du mal logement suppose une relance ambitieuse de la production sociale et d'une contractualisation renforcée avec le mouvement HLM, les communes et EPCI. La prolongation de la loi SRU sera l'un des leviers de cette politique tout en veillant à la mixité sociale. En outre, l'offre d'hébergement en zone tendue doit être renforcée en privilégiant l'hébergement d'insertion et en transformant les places d'hébergement de faible qualité dans le cadre d'un statut unique des activités d'hébergement. Cela passe par :

- la relance de la production de logements abordables<sup>1</sup>, en particulier les logements PLAI (60 000/an) avec une part importante située sous les plafonds APL, Résidences Sociales, Pensions de Famille (à minima maintien du cap des 2000 places par an). Développer dans ce cadre une offre de logement abordable dédiés aux jeunes (en lien avec la montée en puissance de la garantie jeunes universelle attendue) Plus globalement, il est nécessaire de repenser les incitations financières aux bailleurs sociaux : aide à la pierre en zone tendue, baisse de la TVA sur la construction, mobilisation des terrains publics disponibles.....  
L'amélioration de la captation de logements vacants dans le parc privé en sécurisant l'Intermédiation locative en location sous location et en bail glissant par la garantie VISALE (notamment en cas d'impayés) est également un enjeu central en complément de l'offre de logements publics. Étudier la possibilité d'une obligation légale de glissement de bail sur 6 mois, développer la pluri annualité des objectifs et des financements pour sécuriser les associations. Les territoires d'outre-mer sont confrontés à des difficultés socio-économiques particulières nécessitant un plan massif visant à développer le logement abordable, l'hébergement généraliste et la requalification du parc privé (résorption de l'habitat insalubre).

- un hébergement d'urgence plus attractif pour les élus locaux en travaillant à l'évolution de la loi SRU en intégrant non seulement des obligations en matière de logement mais également d'hébergement d'urgence ;

- Engager une transformation qualitative de l'offre d'hébergement : Programmation de places d'hébergement « CHRS » sur les territoires tendus, en collectif, en diffus et en hors les murs dans les territoires en fonction des différents diagnostics et notamment les PDALHPD. Ces places pourraient se substituer à des nuitées hôtelières et à des places de mise à l'abri de mauvaise qualité. Inscrire dans ce cadre la création de places spécialisées permettant l'accueil et l'accompagnement des FVV tout en réaffirmant la mission d'accueil de ce public par l'hébergement généraliste. Amplifier l'humanisation des CHU et des accueils de jour pour permettre notamment un accueil adapté des femmes, des familles, des personnes avec animaux et réduire le non-recours. La transformation qualitative de l'offre d'hébergement doit être menée de pair avec un plan de réduction des nuitées hôtelières pouvant inclure le rachat d'hôtels et de transformation en RHVS ou centre d'hébergement pérenne, afin de

---

<sup>1</sup> Ces premiers éléments devront faire l'objet d'un travail complémentaire approfondi avec les partenaires de la FAS et notamment la FAB et l'USH.

limiter le recours à ce type particulièrement inadapté aux publics les plus fragilisés (FVV, enfants, adolescents, familles monoparentales,...) ; Elle suppose enfin de redéfinir un prix socle dans l'HU permettant d'assurer les missions de base dans l'hébergement : héberger, accompagner, alimenter, en dissociant les coûts d'accompagnement des coûts immobiliers.

### **3.2 Fixer des objectifs d'accompagnement ambitieux afin de garantir une insertion globale durable :**

- Adopter une politique de réelle prévention des arrivées en rue en décroissant les différents secteurs de l'action sociale : anticiper les fins de prise en charge ASE, les sorties d'hospitalisation et/ou de maternité, des dispositifs « Asile », d'incarcération (et plus spécifiquement pour les courtes peines....) ;

-Prévenir et lutter contre les expulsions locatives avec l'objectif « aucune expulsion sans solution de relogement ou d'hébergement » : pérennisation sur plusieurs années du fonds national d'aide aux ménages en impayés (en cours de création) qui complète les FSL départementaux, revalorisation des fonds d'indemnisation des propriétaires, pérenniser et développer les équipes mobiles de prévention des expulsions pour traiter le plus en amont possible les situations et agir en tiers entre le propriétaire et le ménage locataire ;

-Renforcer les missions et moyens des SIAO, plateforme départementale d'orientation et de coordination de l'accompagnement des personnes SDF : les 115-SIAO sont la pierre angulaire du service public de la rue au logement : ils ont vocation à coordonner tous les acteurs de l'hébergement, de la veille sociale et du logement accompagné et devenir le point d'entrée au niveau départemental des personnes dans l'hébergement ou le logement. Cela suppose d'engager ou de pérenniser le renforcement des moyens des SIAO pour l'orientation vers le logement, la coordination des acteurs de la veille sociale (maraude, accueil de jour...), l'accès au 115 et l'amélioration des taux de décrochage. La loi peut également prévoir une ouverture de la gouvernance des SIAO aux collectivités locales, aux acteurs du soin, aux bailleurs, aux personnes accompagnées tout en permettant la diversité des modèles juridiques actuellement utilisés. S'assurer également de la mise à disposition d'un SI performant au service des personnes et des métiers en investissant sur une technologie sûre et agile fonction des besoins des acteurs ;

-Financer l'accès aux droits et l'accompagnement social dans le logement et l'hébergement pour une insertion durable : l'accompagnement social dans le logement ou l'hébergement selon une logique de parcours individuel, est la clef de réussite d'une stratégie du logement d'abord visant l'insertion par le logement et l'autonomie des publics. Cela suppose d'engager les mesures suivantes :

- garantir le droit à la domiciliation administrative sur l'ensemble du territoire en finançant les organismes agréés pour la domiciliation (déploiement des crédits annoncés par le Premier ministre ;

- garantir un accompagnement social global et pluridisciplinaire en déployant des plateformes d'accompagnement social pluridisciplinaire, en ayant une politique ambitieuse de d'articulation avec le droit commun ;

- inscrire dans le budget de l'Etat d'une ligne financement de l'accompagnement social dans le logement (AVDL) ;

- Garantir l'accès aux droits en développant un plan d'accès aux droits : en finançant des équipes mobiles CPAM/CNAF destinées aux établissements AHI et médico-sociaux, en garantissant l'effectivité de l'accès aux administrations (notamment Préfectures) ;

- financer une mission d'accompagnement juridique des publics hébergés pour l'accès au titre de séjour et la fluidité vers le logement et l'emploi, sur le modèle de l'expérimentation OPALE menée par le Samu social de Paris ;

- Relancer la participation des personnes dans les établissements en incluant cet objectif dans la contractualisation. Augmenter le financement du CNPA/CRPA et assurer une vision pluriannuelle de ce financement, en lien avec les objectifs de « choc de participation » de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

### **3.3 rendre effectif le Droit Au Logement Opposable : dans de nombreux départements les ménages hébergés en structure se voient refuser la reconnaissance PU DALO**

**4- Provoquer un choc de simplification et de responsabilisation des acteurs redéfinissant le cadre d'action, de partenariat et de contractualisation entre l'Etat et les associations ::** Les associations comptent parmi les porteuses du service public de la rue au logement et à l'hébergement. Nous proposons de nous engager dans un nouveau cadre de partenariat et de contractualisation basé sur la responsabilisation des acteurs, la simplification des modèles juridiques et des régimes de financement ainsi que la revalorisation des métiers de l'intervention sociale. Cela passe par :

-La redéfinition des CPOM comme cadres d'une contractualisation efficace et loyale report du calendrier de signature, simplification des transmissions administratives, , élargissement du périmètre aux activités médico-sociales, coordination avec l'insertion professionnelle, fongibilité budgétaire des activités, libre affectation des excédents, trajectoire budgétaire pluriannuelle, fixation de critères de performance concertés avec le secteur, financement de l'innovation sociale et de l'expérimentation ;

- Une redéfinition territorialisée des prix de journée en fonction des prestations nécessaires pour répondre aux besoins du public sans abri, rôle de l'Etude nationale des coûts, suppression des tarifs plafonds en CHRS, dissociation des éléments relevant du foncier, de l'immobilier et de l'accompagnement. Fixation de taux d'encadrement garantis dans l'hébergement permettant l'accompagnement par des personnels qualifiés, avec des financements adaptés. La fixation d'un taux directeur révisé annuellement pour la trajectoire budgétaire des CHRS et plus globalement pour toutes les activités d'hébergement, de veille sociale et d'accompagnement (sur le modèle de l'ONDAM) ;

- L'élaboration d'un « statut unique » des activités d'hébergement, de veille sociale englobant toutes les activités d'accompagnement, placé sous le régime de l'autorisation : objectif unifier et simplifier le statut juridique des activités, visibilité financière pluriannuelle,

généralisation de la participation.... Dans la période intermédiaire, généralisation des conventions pluriannuelles.

**5- Revaloriser l'attractivité des métiers de l'intervention sociale :** Les associations constatent de réelles difficultés de recrutement et un manque d'attractivité des métiers de l'accompagnement qui alimente une crise du sens du travail social à un moment où le pays en a plus que jamais besoin. Les mesures positives décidées dans le cadre du Ségur de la santé ont également creusé les inégalités entre le secteur social-médico-social et sanitaires. Un plan de revalorisation des métiers du « care », souvent en première ligne pendant la crise sanitaire est aujourd'hui nécessaire : évolution plus dynamique de la grille salariale, faciliter les mobilités professionnelles, formation initiale et continue, partenariat renforcé avec Action Logement pour l'accès au logement des salariés, passerelle avec le monde de la recherche en sciences sociales....

## **6- Accélérer la fluidité vers le logement des publics en rue, mis à l'abri ou hébergés.**

La réussite de la politique de la Rue au Logement repose sur la capacité à impulser une réelle fluidité, cette dernière nécessite :

- une production ambitieuse de logement financièrement accessible
- de garantir l'effectivité de l'accès aux droits des ménages
- de garantir un accompagnement social global pluricompetences adapté aux besoins des ménages (santé psy, médicosocial, emploi...)
- de faciliter l'accès aux structures du médicosocial.