

Note d'éclairage

LOGEMENT D'ABORD



Fédération
des acteurs de
la solidarité

Camille FLASZENSKI

Chargée de mission Hébergement logement
camille.flaszenski@federationsolidarite.org

Fédération des acteurs de la solidarité
76, rue du Faubourg Saint-Denis
75010 Paris
www.federationsolidarite.org

Parution : mai 2024
Réalisation graphique : Enora Ménard / FAS
Impression : Media Graphic

Introduction

Le Logement d'abord trouve ses prémices dans l'« Housing First », issu du modèle « Housing First Pathway », développé par le psychologue Sam Tsemberis à la fin des années 1980 aux Etats-Unis. Cette approche vise à apporter une réponse nouvelle au sans-abrisme, en permettant l'accès direct au logement à des individus en situation de rue souffrant de troubles psychiatriques et d'addictions. Dans le cadre de ce modèle, l'accompagnement entend permettre le rétablissement en santé mentale des individus, leur autonomisation (l'empowerment), mais également la réduction des risques en addictologie. La philosophie de l'« Housing first » s'inscrit en rupture avec l'approche antérieure dite « par paliers » (ou « en escaliers ») reposant sur une culture du « prêt à être logé » et de la « capacité à habiter ». En effet, les limites de cette approche voient rapidement le jour, on considère désormais qu'avoir un « chez-soi » est la première étape pour pouvoir se rétablir.

Avec l'« Housing First », l'individu est placé au centre d'un nouveau paradigme prenant en considération ses besoins, ses souhaits, ses attentes et reposant sur deux volets :

- l'accès direct au logement, droit fondamental ;
- le bénéfice d'un accompagnement social adapté à la situation de la personne, modulable et pluridisciplinaire, qui repose sur une auto-évaluation des besoins et sur un diagnostic social réalisé par un professionnel.

La diffusion mondiale du modèle « Housing First » a trouvé écho en France, avec l'expérimentation du dispositif « Un chez-soi d'abord ». Il a vérifié la nécessité de changer de paradigme et d'amorcer une refonte des politiques publiques de l'hébergement et de l'accès au logement. Rapidement, l'impérativité d'obtenir des mesures porteuses de l'idéologie du Logement d'abord s'est généralisée dans le discours des associations et des décideurs publics, pour agir durablement sur le phénomène de l'augmentation du sans-abrisme et la dégradation de l'état de santé des personnes en situation de rue.

En septembre 2017, le Logement d'abord s'enracine davantage au cœur des politiques d'hébergement et d'accès au logement avec le lancement par le Président de la République, à Toulouse, du premier

plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018 - 2022). Ce changement de culture s'accompagne d'objectifs de production de logement adaptés et génère une évolution des pratiques professionnelles. Le Gouvernement a annoncé, en 2023, le lancement du second plan quinquennal (2023 - 2027) visant à pérenniser et renforcer les efforts de réinsertion pour les personnes sans domicile à l'issue du premier plan, lequel a notamment permis l'accès au logement de près de 440 000 personnes, depuis la rue ou un centre d'hébergement.

La Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) s'inscrit en adéquation avec la philosophie du Logement qu'elle applique et défend. Fédérant de nombreuses structures du secteur Accueil hébergement insertion (AHI), de logement adapté et un important réseau de travailleurs sociaux, elle est identifiée comme un acteur clé au service du déploiement et de l'amélioration de la politique publique. Cependant, sur le terrain, la Fédération constate une application différenciée des principes fondamentaux du Logement d'abord et des difficultés encore trop prégnantes d'accès au logement ou à l'hébergement pour les personnes les plus précaires. Elle appelle, depuis de nombreuses années, à un renforcement des politiques publiques d'accès au logement et à l'hébergement, et à une programmation pluriannuelle de la rue au logement, visant à sortir véritablement de l'urgence d'une gestion au thermomètre de la précarité.

Ainsi et afin de lutter durablement contre le sans-abrisme en France, la présente note d'éclairage vise à rappeler les conditions nécessaires à la réussite du Logement d'abord en France et les principaux points de vigilance. Elle a pour ambition de formuler des préconisations au service de l'amélioration des politiques publiques.

S'inscrivant en symbiose avec la philosophie du Logement d'abord, la note d'éclairage sera articulée autour de 3 axes clés :

- favoriser l'accès au logement et à l'hébergement (I) ;
- accompagnement social global et l'évolution des pratiques professionnelles (II) ;
- engagement de l'ensemble des parties prenantes, de la rue au logement (III).

1. Favoriser l'accès au logement et à l'hébergement

La Fédération des acteurs de la solidarité et ses adhérents promeuvent depuis de nombreuses années Le logement d'abord, convaincus qu'un accès le plus direct et rapide possible à un logement est gage d'une insertion facilitée et durable dans la société. En effet, avoir un « chez soi » constitue une garantie de stabilité, de projection, qui permet aux personnes de se sentir en sécurité, de se reposer, de tisser des relations sociales et familiales, etc. L'anthropologie met en lumière la relation existante entre le domicile et la constitution de l'identité, partant du postulat selon lequel être chez soi permet d'être soi. « *L'espace habité, le chez-soi, raconte toujours une histoire individuelle et sociale. Les photos, les objets... constituent la trame parfois ténue ou discontinue d'une existence ou d'une tranche de vie*¹ ». Aucun critère prédictif ne saurait permettre d'évaluer la capacité d'une personne à habiter un logement.

Garantir une offre de logement et d'hébergement suffisante et adaptée

Partir de la personne, de son projet et de ses besoins implique nécessairement d'avoir un panel de solutions élargi et suffisant, en vue d'apporter une réponse plurielle, personnalisée et adaptée (logement, logement adapté, hébergement, habitat individuel, collectif, avec ou sans accompagnement social, etc.). Le développement d'une offre diversifiée de logements émerge dès les années 90, s'appuyant notamment sur des expérimentations associatives. La politique du Logement d'abord rappelle cependant que l'hébergement est nécessaire, constituant le dernier filet de sécurité pour des personnes en grande précarité dont la dégradation de la situation résulte souvent d'un cumul de difficultés. Il doit permettre de répondre de façon immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse. Les pratiques d'accompagnement social global, proposées dans le cadre des structures d'hébergement constituent par ailleurs un véritable levier au service de l'insertion des personnes. Grâce au déploiement de la philosophie du Logement d'abord dans les politiques publiques, on assiste à un passage d'une logique d'individualisation à une logique de personnalisation de l'offre, partant de la situation de vie de la personne et de son parcours².

Le Gouvernement a pour ambition d'agréer 25 000 nouveaux logements en résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs et d'ouvrir 30 000 nouvelles places d'intermédiation locative et 10 000 nouvelles places de pensions de famille d'ici 2027.

Dans ce cadre, les plans quinquennaux pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme fixent des objectifs de logement adapté (pensions de famille, résidence sociale, intermédiation locative, etc.). La FAS salue cette volonté de poursuivre le développement de solutions de logement dites « adaptées ». La fixation des objectifs doit cependant s'accompagner d'une meilleure connaissance des besoins et de l'offre dans les territoires.

La FAS souligne la nécessité de maintenir une ambition forte de production de logements très sociaux, dans un contexte où la production de logement n'a jamais été aussi basse (125 000 logements sociaux financés en 2016, 96 000 en 2022, et 85 000 en 2023) et où le nombre de ménages en attente d'un logement social s'accroît de manière significative (2,6 millions de ménages en 2023, une hausse 7,5% par rapport à 2022)³. Il est plus qu'urgent de relancer la production de logements sociaux et de favoriser l'accès au parc privé via l'intermédiation locative (cf Guide technique IML co-produit DiHal, Fapil, FAS, Habitat et Humanisme et Soliha) et la généralisation de l'encadrement des loyers.

La Fédération estime que la politique publique du logement devrait reposer sur une loi de programmation pluriannuelle de production de logements sociaux et très sociaux, avec 150 000 logements par an dont 60 000 PLAI dans le parc social et 40 000 logements conventionnés ANAH dans le parc privé.

1. Vassart, Sabine. « Habiter », Pensée plurielle, vol. no 12, no. 2, 2006, pp. 9-19.

2. HAS, « Accompagner vers et dans l'habitat », RECOMMANDATION DE BONNE PRATIQUE - 10 févr. 2022

3. Union sociale de l'habitat -Le nombre de demandeurs de logements sociaux a atteint un record fin 2022- 12 mai 2023

L'État doit aussi se donner les moyens de faire appliquer la loi « égalité et citoyenneté » qui prévoit la mobilisation de 25 % des contingents pour le relogement des ménages prioritaires et que 25% des attributions de logements situés hors QPV soit destinées aux ménages les plus pauvres.

La Fédération se mobilise, aux côtés de ses partenaires, afin d'éviter que la loi SRU ne soit fragilisée. Elle rappelle que les logements locatifs intermédiaires sont destinés à la classe moyenne et n'ont pas de vocation sociale. Dans le contexte actuel, de nombreuses études⁴ démontrent que les ménages les plus précaires ont le plus de difficultés à accéder à un logement, qu'il soit social ou privé. Pour répondre efficacement à la crise du logement, il est urgent de prendre des mesures ambitieuses en matière de production et d'attribution en faveur de l'accès au logement des personnes à faibles ressources. Par ailleurs, la mobilisation du parc privé à des fins sociales, la généralisation et le contrôle de l'encadrement des loyers, le développement de l'intermédiation locative, sont des leviers nécessaires pour favoriser l'accès au logement des ménages les plus précaires dans le parc privé.

Enfin, il est important de rappeler que l'hébergement et le Logement d'abord ne sont pas antinomiques. En effet, une personne peut faire le choix d'intégrer ponctuellement une structure d'hébergement et de s'y sentir « chez soi ». Le contexte de mutation des politiques sociales, à l'heure du Logement d'abord, ne doit pas remettre en cause l'hébergement. En ce sens, il est nécessaire d'avoir un parc d'hébergement suffisant et d'y proposer des conditions de vie dignes et un accompagnement social adapté. La tension actuelle sur ce parc, révélée par le nombre de demandes non pourvues chaque soir au 115 et par l'activité d'observation sociale assurée par les maraudes et les accueils de jour, témoigne de l'insuffisance de places d'hébergement disponibles sur le territoire. Il est urgent de sortir d'une approche dictée par l'urgence, le thermomètre et les injonctions, pour apporter une réponse durable et digne aux personnes, tout en se fixant des objectifs ambitieux de diminution du nombre de personnes sans domicile fixe.

Garantir l'accès et le maintien dans le logement

L'accompagnement du ménage vers le logement se construit à partir de la demande et du projet de la personne (choix de logement, lieu, type d'habitat, etc...). Il peut être pluridisciplinaire et intervenir à différentes étapes du parcours. En ce sens, l'évaluation précoce de la bonne adaptation du niveau d'accompagnement est essentielle.

Certaines conditions (conditions réglementaires pour l'accès au logement social, solvabilité du ménage, etc.) doivent être remplies en amont de l'accès au logement. Dans ce cadre, la personne peut être accompagnée dans l'ouverture de ses droits, ou pour solliciter le bénéfice d'une aide au logement ou d'un accompagnement social de type Accompagnement vers et dans le logement (AVDL) ou Accompagnement social lié au logement (ASLL). Si ces conditions sont remplies, elles suffisent pour accéder à un logement.

Afin de sécuriser la personne et lui permettre de se maintenir durablement dans son logement, un accompagnement à la gestion locative peut être proposé. Il repose sur l'appréhension des droits et des devoirs qui incombent au locataire (paiement du loyer et des charges, entretien du logement, ne pas causer de troubles de voisinages etc.) ainsi qu'aux propriétaires (décence du logement, jouissance paisible, etc.). Par ailleurs, un accompagnement dans l'investissement de son nouvel environnement peut être engagé au sein du logement, mais également du quartier et des services de proximité (services publics, transports), afin de lutter contre l'isolement et permettre l'ancrage de la personne dans son milieu.

Malgré l'évaluation de la solvabilité des ménages et la préparation à assumer le règlement du loyer ou de la redevance, des impayés peuvent se constituer. Dans ce cas, la prévention des expulsions est nécessaire, elle consiste à rechercher des solutions en vue d'un règlement amiable des litiges, amorcer un travail de médiation avec le bailleur, solliciter l'aide d'un juriste et/ou d'un travailleur social, solliciter les garanties, ouvrir les droits, etc. La Fédération des acteurs de la solidarité rappelle que dans le contexte actuel, caractérisé par une crise du logement d'envergure et une tension considérable sur le parc d'hébergement, la protection des ménages est fondamentale. Elle réaffirme sa vigilance vis-à-vis des effets de l'application de la loi de protection contre l'occupation illicite des logements, dite « loi anti-squat », et demande une politique ambitieuse visant à lutter efficacement contre les expulsions locatives.

4. Défenseur des droits - Éclairages - Quelles difficultés d'accès des ménages les plus pauvres au parc social ? - 17 octobre 2023 / Fondation Abbé Pierre, du Secours Catholique, ATD Quart Monde, Association Dalo, Solidarités nouvelles pour le Logement et Habitat et Humanisme - Rapport inter-associatif - Analyse comparée des conditions d'accès au logement social des ménages à faibles ressources dans 12 métropoles régionales - Septembre 2022

2. Accompagnement social global et évolution des pratiques professionnelles

Le déploiement de la philosophie du Logement d'abord en France tend à harmoniser et à essaimer un changement de culture d'accompagnement et une évolution des pratiques professionnelles, visant à mieux prendre en considération la parole des personnes concernées, les rendre actrices de leur projet et de leur parcours. Il est important de souligner que de nombreuses associations déployaient ces modalités d'accompagnement avant même l'émergence du Logement d'abord dans les politiques publiques. La construction de la solidarité, à partir des personnes concernées, des pratiques associatives et des territoires, constitue un axe fort du projet Fédéral de la FAS (2022-2027)⁵ qui s'inscrit en adéquation avec la philosophie du Logement d'abord qu'elle porte et qu'elle défend dans ses pratiques.

Changement de paradigme à l'œuvre

L'accompagnement social, promu dans le cadre du Logement d'abord, s'appuie sur les choix de la personne et prend en compte son environnement. Il part de la personne, de là où elle en est dans son parcours, et doit permettre d'accompagner la personne à se réapproprier son pouvoir d'agir. En effet, il défend le principe selon lequel chaque personne a la capacité de s'appuyer sur ses compétences, d'évaluer sa situation, ses difficultés, ses besoins d'accompagnement, pour y répondre et d'utiliser les ressources de son environnement. En ce sens, l'accompagnement social ne saurait être systématique, il est important de veiller à ne pas l'imposer à un ménage qui ne nécessiterait aucune aide (ou une aide minimale) pour accéder à un logement ou s'y maintenir. Par ailleurs, les situations rencontrées sont nécessairement hétérogènes. En ce sens, il n'existe pas une seule mais une pluralité de modalités d'accompagnement pouvant être pluridisciplinaires (emploi, santé, logement, culture, etc.), avec des temporalités et une intensité différente.

Comme évoqué précédemment, on constate une appropriation différenciée de cette philosophie sur le territoire national, ainsi qu'un décalage encore trop prégnant entre les pratiques d'accompagnement axées sur l'évaluation d'une supposée « capacité à habiter » et les principes fondamentaux du logement d'abord. Ces constats soulignent la nécessité d'accompagner davantage le changement de paradigme et de pratiques professionnelles. En ce sens, la Fédération des acteurs de la solidarité souhaite que des moyens humains et financiers plus conséquents soient alloués à la formation initiale et continue, ainsi qu'à l'outillage de l'ensemble des parties prenantes (travailleurs sociaux, élus, bailleurs sociaux, etc.). Par ailleurs, il convient dans ce cadre de valoriser et d'essaimer les initiatives locales (modules de formation portés par les réseaux associatifs, plateformes d'accompagnement, etc.). La généralisation d'une culture commune apparaît comme une condition de réussite du déploiement du Logement d'abord.

Évolution des pratiques professionnelles

Les différentes expérimentations de terrain, porteuses des principes du Logement d'abord, ont confirmé la nécessité d'appréhender la personne dans sa globalité, en prenant en compte son parcours, ses particularités et ses difficultés. Cette conception de la personne « plurielle », qui occupe une place centrale dans son parcours, a engendré une évolution des pratiques professionnelles visant à répondre au mieux aux besoins d'accompagnement identifiés.

Nommons notamment l'essor :

- de la pair aidance ;
- du travail pair ;
- de l'aller-vers ;
- de l'approche orientée rétablissement ;
- de l'approche de l'addictologie par la Réduction des Risques et des Dommages.

5. Projet Fédéral de la FAS (2022-2027) - www.federationsolidarite.org >> qui sommes nous >> le projet fédéral

Le réseau de la FAS, qui assure des missions d'accueil, d'accompagnement et d'insertion des personnes en précarité et qui prône une approche globale de la personne (traitement des multiples problématiques liées à l'exclusion), est extrêmement mobilisée dans ce cadre. En effet, ses adhérents portent de nombreuses expérimentations axées sur l'évolution des pratiques professionnelles, nées de leur propre initiative ou en réponse à des appels à projets.

Notons notamment l'appel à manifestation d'intérêt « pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective », lancé par le Gouvernement en octobre 2020, qui illustre cette évolution des pratiques d'accompagnement. Les projets mis en place dans ce cadre, s'intègrent dans la dynamique du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) ainsi que de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2018-2023). En effet, ils visent à proposer un accompagnement pluridisciplinaire, soutenu, non coercitif, et reposant sur le mode de l'aller-vers des personnes durablement sans domicile, présentant une problématique de santé mentale et/ou des addictions. L'accompagnement proposé doit être centré sur le développement du pouvoir d'agir, la réduction des risques et des dommages et repose, plus globalement, sur les forces de la personne. Il doit permettre, à terme, une orientation vers les dispositifs de droit commun adaptés à la situation de la personne accompagnée. De nombreuses associations membres de la Fédération des acteurs de la solidarité se sont mobilisées dans ce cadre, riches de leur savoir-faire en matière d'accompagnement social global.

Il convient de souligner que les expériences de terrain sont une véritable richesse au service de l'évolution des politiques publiques. L'approche globale de la personne, prenant en compte simultanément sa situation sociale, personnelle et professionnelle, doit être érigée comme une norme de l'accompagnement. Pour ce faire, la FAS insiste sur la nécessité d'avancer sur le décloisonnement des politiques publiques contemporaines et sur l'analyse des pratiques d'accompagnement portées par les associations membres de son réseau.

3. Engagement de l'ensemble des parties prenantes, de la rue au logement

La politique du Logement d'abord, prônant l'accès direct de la rue au logement, a engendré une mutation des politiques sociales et un décloisonnement des politiques de veille sociale, d'hébergement et de logement. En ce sens, le déploiement et la réussite du Logement d'abord sur le territoire reposent sur un co-pilotage par les autorités locales (Etat, collectivités locales, ...) et une coordination des acteurs impliqués : associations, bailleurs sociaux, personnes concernées, ...

Le rôle des acteurs du secteur Accueil, Hébergement, Insertion (AHI) du logement adapté

→ Les acteurs de la veille sociale et les SIAO

Permettre l'accès direct et rapide au logement des personnes en situation de rue nécessite d'avoir une meilleure connaissance du profil de ces personnes. Cette condition est permise par l'implication des acteurs de la veille sociale (115, maraudes, accueil de jour), en s'appuyant sur les SIAO. En effet, les SIAO disposent d'une connaissance fine des besoins et de l'offre d'hébergement sur leurs territoires. S'ils sont chargés de s'assurer de la complétude et de l'actualisation des évaluations sociales reçues via le SI SIAO, l'instruction gouvernementale du 31 mars 2022⁶ indique que la responsabilité de la réalisation et de la qualité des évaluations incombe aux professionnels de terrain du secteur AHI. Ce sont eux qui transmettent les éléments nécessaires au SIAO, afin que ce dernier ait la capacité de procéder aux orientations les plus adaptées possibles à la situation individuelle et personnalisée de chaque ménage en demande. Si les informations transmises sont suffisamment précises et actuelles, dans le respect du RGPD, elles refléteront la capacité du ménage, tant administrativement qu'en terme d'autonomie, à accéder à une solution de logement adaptée.

6. Instruction du 31 mars 2022 relative aux missions des SIAO dans le cadre de la mise en place du service public de la rue au logement

Pour ce faire, le second plan quinquennal pour le Logement d'abord introduit deux mesures saluées par la FAS. La première vise à renforcer la veille sociale, mesure portée par la FAS depuis la mise en œuvre du premier Plan Logement d'Abord. Il est aujourd'hui nécessaire de rendre ce renforcement effectif, afin que les équipes de la veille sociale puissent être redimensionnées selon les besoins territoriaux. Cela permettra de détecter plus rapidement les situations qui se dégradent et de construire plus efficacement les réponses adaptées aux besoins des personnes sans domicile. Un plan de modernisation et de renfort de la veille sociale viendra concrétiser cette ambition. La seconde mesure vise à acter également le renforcement des prérogatives des SIAO, en privilégiant la construction de parcours intégrés, destinés à favoriser l'insertion par le logement, notamment par le renforcement des liens avec le secteur de l'emploi.

→ Les structures d'hébergement

Outre les acteurs de la veille sociale et les SIAO, les structures d'hébergement, et particulièrement les CHRS, fortes d'un savoir-faire abouti en matière d'accompagnement social global, constituent une réelle ressource sur laquelle il convient de s'appuyer. En effet, l'accompagnement renforcé proposé dans le cadre du secteur AHI respecte la temporalité des personnes et vise à leur apporter un soutien dans la construction de leur projet personnel. Pour ce faire, les professionnels déploient des pratiques, à destination des publics les plus précaires, innovantes et s'inscrivant dans les principes du Logement d'abord (allers-vers, accompagnement vers l'emploi, accompagnement à la santé physique ou mentale, etc.). Par ailleurs, le déploiement de la politique du Logement d'abord a également engendré une réflexion et une évolution des pratiques au sein des structures d'hébergement, notamment en amenant à repenser l'intervention sociale « hors les murs », en améliorant l'articulation entre les libertés fondamentales individuelles et celles du collectif, en associant les personnes aux évolutions ainsi qu'aux règlements, etc. La FAS souligne la nécessité de valoriser et d'essaimer le savoir-faire des professionnels du secteur AHI dans l'ensemble des solutions d'accès au logement et de garantir l'application stricte des principes fondamentaux du Logement d'abord dans les dispositifs.

ZOOM SUR LE CHRS HORS LES MURS

Le CHRS « hors les murs » est une modalité d'accompagnement social global, fondée sur une approche pluridisciplinaire, visant à prendre en compte l'ensemble des besoins de la personne (accès aux droits, au logement, aux soins, au travail, à la culture, aux loisirs, etc.). Il s'inscrit dans le cadre juridique du CHRS mais se déploie « hors les murs » c'est-à-dire là où se trouve la personne au moment de son orientation vers le service d'accompagnement (rue, squat, bidonville, hébergement, logement). Le CHRS hors les murs souscrit également au code de l'action sociale et des familles au regard de l'inconditionnalité et de la continuité de l'accompagnement. Cette mesure d'accompagnement peut ainsi intervenir lorsque la personne se trouve sans domicile, ou si elle risque de le devenir au regard d'une procédure d'expulsion engagée.

Pour aller plus loin : www.federationsolidarite.org >> Publications >> CHRS Hors Les Murs 2020

CHRS « hors les murs » constitue ainsi une ressource d'accompagnement social répondant efficacement aux paradigmes de la mise en place du Logement d'abord. La FAS insiste sur la nécessité d'accompagner le développement de mesures d'accompagnement dites « hors les murs » et de garantir son déploiement dans des conditions optimales notamment en s'assurant qu'aucune temporalité maximale d'accompagnement ne soit établie.

→ Les solutions de logements adaptés

Le « logement adapté », aussi appelé « logement accompagné » recouvre une diversité de solutions, conçu pour répondre à des besoins et des publics. Les dispositifs se distinguent notamment par des durées d'occupation, des typologies de ménages accueillis et des modalités d'accompagnement différentes : résidences sociales, foyers de jeunes travailleurs (FJT), pensions de famille, résidences accueil et intermédiation locative (IML). Ces dispositifs renvoient à des solutions de logements abordables, autonomes, adaptés, permettant aux personnes d'être accompagnées selon leurs besoins.

En ce sens, la FAS défend la nécessité de favoriser le développement d'une offre de solutions diversifiées, en réponse à la massification et à la diversification des besoins et des demandes. Les résidences sociales jouent un rôle essentiel dans l'accueil et le parcours résidentiel des ménages en difficulté de logement. La FAS soutient le déploiement des pensions de famille et des résidences accueil. Destinées à l'accueil, sans durée maximale, des personnes dont la situation sociale et psychologique rend difficile l'accès à un logement ordinaire, et proposant un accompagnement social global, elles s'inscrivent en parfaite adéquation avec la philosophie du Logement d'abord.

Il est important de rappeler que les résidences sociales ex nihilo et les FJT sont, quant à elles, des solutions de logement temporaire dans le parcours des ménages vers l'accès au logement autonome et pérenne, même si dans les faits les ménages rencontrant des difficultés d'accès au logement s'y maintiennent durant plusieurs années. Malgré la durée d'occupation limitée, la possibilité de bénéficier d'un accompagnement social global, en complément de l'accompagnement à la gestion locative sociale, doit pouvoir être mobilisée davantage.

La FAS rappelle également que l'Etat doit poursuivre ses travaux pour une meilleure utilisation de l'Aide à la gestion locative sociale dédiée aux résidences sociales. La FAS défend également le déploiement de l'intermédiation locative (IML), reposant sur l'intervention d'un tiers sociale (organisme agréé ou association) entre le propriétaire et la personne occupant le logement, afin de sécuriser la relation locative. Cette solution d'accès au logement permet à la fois de faciliter l'accès au logement de ménages pouvant présenter des difficultés et d'inciter les bailleurs à mettre en location leur logement. L'IML constitue un véritable levier à la mise en œuvre du plan Logement d'Abord⁷. En ce sens, le réseau de la FAS participe activement au déploiement de ce plan dans les territoires en développant et en portant des mesures d'intermédiation locative. Cependant, les adhérents de la Fédération partagent quasi unanimement le fait que la mesure IML n'est pas suffisamment financée⁸, que ce soit pour la partie gestion locative ou pour la partie accompagnement. De plus, la compréhension et l'application de la circulaire du 4 juin 2018, fixant les modalités de déploiement de l'IML, diffère nettement d'un territoire à un autre. La FAS propose donc qu'un travail de refonte du modèle économique de l'IML, prenant davantage en compte les difficultés issues du terrain, puisse être lancé. Les pratiques de pilotage budgétaires doivent également, selon nous, être harmonisées afin de donner un cadre clair aux acteurs associatifs mais aussi aux services de l'Etat.

La FAS rappelle que le recours à l'intermédiation locative est particulièrement utile pour mobiliser des logements dans le parc privé et considère par ailleurs que le modèle par « mandat de gestion » est à privilégier au regard des garanties qu'il propose (locataire en titre du logement). Elle constate cependant que des difficultés de captation persistent. En ce sens, et au regard de la fin prochaine du Loc'avantages, la FAS demande qu'un travail conjoint soit lancé prochainement, en lien avec le secteur associatif, pour atteindre les objectifs ambitieux de création de places en IML dans le plan Logement d'abord 2. Elle préconise par ailleurs d'agir sur le régime fiscal afin de rendre le recours à l'IML plus attractif pour les propriétaires.

En matière d'orientation, les adhérents de la FAS, mobilisés sur l'IML, partagent régulièrement des difficultés liées aux orientations des ménages, dont les besoins d'accompagnement ne correspondent pas toujours au dispositif IML tel qu'il est pensé et mis en œuvre, ou à l'absence d'orientation qui génèrent de la vacance. Dans les suites de l'instruction de mars 2022, la FAS souligne la nécessité de renforcer le lien avec les SIAO et d'amorcer un pilotage plus resserré, avec des temps d'échange et de travail en commun entre les différentes parties prenantes.

ZOOM SUR L'INTERMÉDIATION LOCATIVE

La FAS considère que l'intermédiation locative (IML) est un dispositif intéressant à mobiliser dans la lutte contre le sans abris sur plusieurs aspects :

- l'IML doit être utilisée comme un outil pertinent de la politique locale de l'habitat pour permettre de créer une offre locative sociale dans le parc privé, en sécurisant et rassurant les propriétaires sur les enjeux de risques locatifs (impayés, dégradations, vacance entre deux occupants)
- le dispositif permet de lutter contre la vacance des logements pour des propriétaires qui hésitent à mettre leurs biens sur le marché locatif
- l'IML peut être un levier d'amélioration de l'habitat avec la mobilisation du conventionnement avec travaux.
- l'IML est un dispositif pertinent pour le secteur AHI puisqu'il permet aux ménages en situation de précarité d'être dans un logement, de manière temporaire ou durable en fonction de la modalité choisie par le propriétaire, et de bénéficier d'un accompagnement social lié au logement (occupation du logement, paiement du loyer, intégration dans le territoire) qui permet de se projeter dans une insertion pérenne. Il est donc complémentaire des dispositifs d'hébergement et des autres dispositifs de logement adapté plutôt adressé aux personnes isolées.

7. Guide IML - www.federationsolidarite.org >> Publications >> Guide IML

8. Instruction du 04 juin 2018 relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan Logement d'abord.

La territorialisation du Logement d'abord

La territorialisation de la politique du Logement d'abord est un axe de réussite essentiel identifié par la FAS. Elle permet une adaptation des mesures nationales aux réalités locales, prenant en compte les dynamiques, les enjeux, les besoins, et les partenariats existants tout en sollicitant la mobilisation et l'implication de l'ensemble des acteurs locaux, œuvrant en faveur de l'insertion des personnes en situation de précarité. Cette territorialisation doit s'accompagner d'un outillage de l'ensemble des acteurs parties prenantes, afin de favoriser une acculturation commune aux principes fondamentaux du Logement d'abord et une connaissance approfondie des solutions existantes. C'est dans ce cadre que la FAS souligne la nécessité de former l'ensemble des acteurs locaux.

Le déploiement du Logement d'abord dans les territoires repose sur une impulsion, un pilotage et un suivi fort des collectivités territoriales. Cette articulation territoriale doit être amplifiée, elle ne peut se limiter aux 44 territoires de mise en œuvre accélérée identifiés dans le cadre des appels à manifestation d'intérêts lancés durant le premier plan quinquennal.

Au-delà des enjeux de pilotage, en lien avec l'Etat local, les collectivités locales peuvent aussi s'appuyer sur les outils de programmation et d'orientation dont elles disposent (PLH, CIL, PDALHPD) pour agir plus encore en faveur de l'accès au logement des personnes en situation de précarité présentes dans leur territoire, que ce soit en matière de production ou de politique d'attribution des logements sociaux.

Dans cet écosystème la FAS rappelle que les bailleurs sociaux et les associations, acteurs clés de l'accompagnement et de l'accès au logement, jouent un rôle prédominant. L'intérêt de ce partenariat a notamment permis le développement d'actions financées par le FNAVDL. Outre leur action à destination des ménages, ils ont une place centrale auprès des collectivités territoriales pour faire entendre l'importance des questions de logement et valoriser leurs missions (prévention des expulsions, accompagnement social global, problématiques de santé mentale, etc.).

Une politique publique transversale

La lutte contre le sans-abrisme doit s'inscrire dans une démarche globale qui dépasse le seul cadre de la politique publique liée au logement et à l'hébergement. En effet, la rue et l'hébergement sont considérés comme le « réceptacle » de la défaillance d'autres politiques publiques (santé, emploi, accueil et intégration, etc) et des difficultés à assurer une sortie sans rupture des institutions (Aide sociale à l'enfance, détention, etc.). En intégrant cette dimension de lutte contre le sans-abrisme dans ces politiques et en leur donnant les moyens d'agir pour répondre aux besoins des personnes, notamment en situation de précarité, on agit en faveur du Logement d'abord.

De même, les dispositifs concourant à l'accompagnement des personnes sans domicile doivent pouvoir mobiliser une offre complète de solutions afin d'étayer l'accompagnement proposé. Le Logement d'abord doit permettre le déploiement de cet accompagnement global qui peut passer par différentes modalités opérationnelles. Ainsi certaines associations font évoluer la composition de leurs équipes d'accompagnement et intègrent un.e professionnel.le de la santé ou un.e conseiller.ère en insertion professionnelle pour aborder plus en profondeur les questions d'emploi. Le développement des partenariats avec des acteurs extérieurs au secteur AHL, en fonction des territoires, est également un levier important pour décroiser l'accompagnement et répondre aux besoins des personnes. Les plateformes territoriales d'accompagnement sont également des modalités qu'il est possible de développer dans le cadre du Logement d'abord en assurant une bonne articulation entre les moyens d'accompagnement, les acteurs et les personnes concernées.

La Fédération des acteurs de la solidarité réaffirme la nécessité d'amorcer une programmation pluriannuelle de la rue au logement :

- 1. Une programmation pluriannuelle qui doit être guidée par des principes d'action partagés**
- 2. Une programmation pluriannuelle qui doit s'appuyer sur une méthodologie robuste**
 - associer tous les acteurs concernés aux différents échelons territoriaux ;
 - se baser sur une analyse territoriale partagée de l'offre et des besoins et mieux se saisir des outils existants.
- 3. Une programmation qui doit se traduire par des objectifs ambitieux, en termes de production de logements abordables et d'évolution qualitative du parc**
 - produire des logements adaptés, suffisants, à la hauteur des besoins pour garantir l'accès au logement
 - renforcer la veille sociale ;
 - réduire les nuitées hôtelières et améliorer l'offre d'hébergement ;
 - favoriser la transformation et l'acculturation au service de la transformation de l'offre.
- 4. Une programmation qui doit fixer des objectifs d'accompagnement ambitieux afin de garantir une insertion globale durable**
 - renforcer l'accès aux droits et l'accompagnement pour renforcer l'accès au logement et prévenir les ruptures ;
 - renforcer la participation des personnes concernées et tenir compte de leur expression dans les orientations de programmation.
- 5. Se donner les moyens d'une plus grande attractivité des métiers de l'intervention sociale**
 - revaloriser les rémunérations des professionnels du secteur AHI ;
 - développer l'offre de formation à destination des professionnels.
- 6. Engager un nouveau cadre de partenariat avec les associations**
 - simplifier les modèles juridiques et les régimes de financement tout en préservant la capacité d'initiative des associations ;
 - renforcer l'outillage et la formation des structures ;
 - garantir un cadre de contractualisation équilibrée et des financements pluriannuels.

La Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) est un réseau de plus de 900 associations et 2800 structures qui accueillent et accompagnent les personnes en situation de précarité. Elle est composée d'une fédération nationale et de 13 fédérations régionales sur l'ensemble du territoire.

La Fédération lutte contre les exclusions, promeut l'accompagnement social global et favorise les échanges entre tous les acteurs du secteur social.

La Fédération représente les établissements et services adhérents dans les secteurs de l'insertion par l'activité économique, de la veille sociale, de l'hébergement, du logement adapté, du médico-social ou encore dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

La Fédération soutient ses adhérents, les forme et les conseille. Elle agit également auprès des pouvoirs publics pour promouvoir une société plus juste et plus solidaire.

Elle participe enfin à des projets d'innovation sociale dont plusieurs sont soutenus par l'Etat, tels que les programmes SEVE Emploi et Respirations.

www.federationsolidarite.org