

Journée nationale d'échanges - mardi 17 mars 2015

Quel rôle et quelle place du logement d'insertion et de ses acteurs dans les politiques publiques ?

L'extension et l'approfondissement des difficultés d'accès et de maintien dans le logement

L'exclusion du logement concerne aujourd'hui 3,5 millions de personnes mal logées¹. 141 500 personnes dont 30 000 enfants étaient sans domicile en France métropolitaine début 2012, soit une progression de près de 50% depuis 2001². Que ce soit les capacités d'accueil et d'hébergement saturées à tous les niveaux, l'évolution croissante de la demande HLM (1,8 millions de demandes en attente en 2014), les décisions d'expulsions locatives (125 923 décisions prononcées en 2013), le nombre de recours Dalo (96 965 personnes en 2014 soit en augmentation de 6,3% par rapport à 2013) : tous les indicateurs manifestent que l'accès et le maintien dans le logement sont de plus en plus difficiles pour un nombre croissant de ménages.

La pauvreté monétaire des ménages en constitue le premier frein. En 2012, 8.5 millions de personnes vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Mais, plus inquiétant, la moitié des personnes pauvres vivent avec moins de 784 euros par mois. L'intensité de la pauvreté augmente donc nettement au fil des années³.

Mais, au-delà de la pauvreté monétaire, les profils de personnes concernés sont très différents : hommes seuls, familles monoparentales, jeunes, demandeurs d'asile. Le cumul de difficultés, la solitude, les souffrances psychiques font que cette crise sociale révèle des pauvretés que l'on ne voit plus, un vivre ensemble de plus en plus fragile⁴.

L'orientation prioritaire vers le logement

Pour faire face à ces difficultés, une refondation des politiques d'hébergement et d'accès au logement, qui s'inscrit dans une tendance de fond en Europe⁵, s'est mise en place à partir 2008. Elle repose sur deux principes directeurs : la mise en place d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement et la priorité accordée à l'accès au logement.

Face au bilan pour le moins mitigé de cette refondation⁶, le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté en janvier 2013, veut sortir de la logique d'urgence par la relance de la production de logements sociaux, le développement d'une offre de logements accompagnés, un programme de logements à bas niveau de loyer dans le secteur diffus, un programme de soutien à la construction de logement adapté.

François Chérèque, dans le rapport d'évaluation de la deuxième année de ce plan, note que, malgré les engagements réguliers du gouvernement, la construction de logements sociaux et très sociaux n'atteint pas ses objectifs (117 000 contre 150 000 en 2013), que les crédits d'hébergement d'urgence sont en croissance (305 M€ en 2012, 410 M€ en 2013). Il souligne le fait que, "*en dépit du souhait d'un rééquilibrage en faveur du logement, les objectifs ne sont pas atteints et la politique en faveur de l'hébergement et du logement est en échec dans le contexte actuel*"⁷.

Une nouvelle donne entre l'Etat et les collectivités locales

La réussite de la refondation implique une coopération accrue entre l'Etat et les collectivités locales. La participation de celles-ci au financement et à la mise en œuvre de la compétence de l'Etat est réelle, mais non quantifiable. La participation des conseils généraux aux dispositifs qui constituent la refondation est très inégale (Ccapex, intégration des PDAHI dans les PDALPD, Siao)⁸. Enfin, la participation essentielle des fonds de solidarité logement (FSL) au développement des mesures d'accès et de maintien dans le logement des personnes défavorisées (accompagnement social, aide à la médiation locative, aides au paiement des factures d'énergie et d'eau etc.) est devenue manifestement insuffisante, de plus en plus centrée sur l'urgence. Elle doit être mesurée et renforcée, afin d'être à la hauteur des besoins.

¹ L'Etat du mal-logement en France, Fondation Abbé Pierre, 2015

² L'hébergement des sans-domicile en 2012, INSEE première, n°1455 juillet 2013

³ Les niveaux de vie en 2012, INSEE première n°1513, septembre 2014

⁴ Ces pauvretés que l'on ne voit plus, Statistiques d'accueil 2013, Secours catholique

⁵ Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme : recommandations politiques du jury, Bruxelles, 9 et 10 décembre 2010

⁶ Pour un service public efficace de l'hébergement et de l'accès au logement des plus démunis, Assemblée nationale, rapport d'information n°4221, janvier 2012

⁷ Evaluation de la 2^e année de mise en œuvre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, IGAS, janvier 2015, p.43

⁸ Pour un service public efficace de l'hébergement et de l'accès au logement des plus démunis, Assemblée nationale, rapport d'information n°4221, janvier 2012, (p.59 à 75)

Face aux inégalités territoriales, les moyens d'action sont aujourd'hui insuffisants. Les établissements publics de coopération intercommunale, les nouvelles métropoles ont à l'avenir un rôle essentiel à jouer en matière de logement au travers notamment des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI). La loi Alur relève le quota de logements sociaux par commune qui passe de 20 à 25% pour les plus tendues. Mais, outre un niveau de production insuffisant, les nouveaux logements sociaux sont de plus en plus chers, le programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance n'est pas à la hauteur de ses objectifs (à peine 1 000 en un an), la mobilisation du foncier public peine à offrir les logements attendus. La production de réponses spécifiques comme les pensions de famille, la mise en œuvre du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants risquent de marquer le pas sans un pilotage déterminé de l'Etat et un engagement fort des collectivités locales.

Face à une production globale de logements sociaux insuffisante et toujours inégalement répartie sur le territoire, il est nécessaire d'appeler à une remobilisation des logements privés à des fins sociales, objectif délaissé de la politique publique, contribuant pourtant à la résorption de l'habitat indigne.

En effet, malgré le développement en zone tendue de l'intermédiation locative, principalement sous la forme de la location/sous location, il est urgent de redonner à l'Anah les moyens de relancer une politique ambitieuse de conventionnement sur l'ensemble du territoire, de publier le décret d'application de l'article 34 de la Loi Alur qui met en place un mécanisme d'incitation financière en faveur de l'intermédiation locative et de promouvoir la prise en charge du conventionnement des logements décents sans travaux par les délégataires de compétence.

Il est donc indispensable que les nouveaux outils de mesure des besoins (diagnostics territoriaux à 360°), de programmation (le nouveau « plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées » institué par la loi Alur) soient rapidement mis en place et permettent ainsi d'identifier, de construire, réhabiliter ou prendre à bail, et de mobiliser les logements et les moyens d'accompagnement nécessaires.

La reconfiguration du système d'acteurs

La réponse aux défis auxquels nous devons faire face nécessite une nouvelle configuration d'acteurs. Les nouveaux comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) doivent devenir un lieu privilégié de débat entre Etat, collectivités locales, bailleurs sociaux et secteur associatif. Ils sont le cadre essentiel d'élaboration de réponses adaptées et concertées en réponse aux besoins repérés : logement social, logement d'insertion, logement adapté et accompagné, mobilisation du parc privé à des fins sociales.

Les SIAO doivent mieux associer à leur gouvernance les acteurs du logement social et du logement d'insertion. Les modalités d'orientation des publics et de mobilisation de l'offre de logement proposées par ces acteurs doivent respecter la diversité des projets et leurs modalités d'organisation.

La liaison entre les associations et le secteur HLM doit être renforcée, tant dans la co-production de logements autonomes, abordables et adaptés (pensions de famille, résidences sociales jeunes, publics précaires, grandes familles...) que dans l'intervention dans le logement diffus, dans la sécurisation des activités associatives dans le cadre de baux glissants ou l'accompagnement des ménages fondé sur la priorité donnée à l'accès au logement et à la fluidité des parcours résidentiels.

Enfin, la contractualisation entre les associations et l'Etat et les collectivités doit sortir d'un financement par dispositif pour aller vers des conventions pluriannuelles de partenariat par opérateur, afin de fixer ensemble objectifs, moyens alloués et sécurisation, dans le temps, de leur activité. L'élaboration de ces cadres conventionnels est essentielle, car ils permettent aussi aux acteurs, d'élaborer des projets innovants d'initiative associative en réponse à l'évolution des besoins sociaux, d'exercer leur mission de service social d'intérêt général.

Le logement d'insertion : un tiers secteur entre hébergement et logement social

Une étude, réalisée en 2012, dresse un état des lieux d'un « tiers secteur » entre hébergement et logement de droit commun⁹. Au-delà des 220 000 logements ou places recensés, ce sont ses caractéristiques qui sont essentielles : son inscription dans les territoires et le champ de la politique publique, ses activités définies à travers la réforme des agréments. Un secteur en évolution, qui accueille une diversité de publics et remplit des fonctions diversifiées : production de logements, gestion locative adaptée sociale, accompagnement des personnes en difficulté dans l'accès ou le maintien dans le logement. Les trois enjeux identifiés de ce secteur restent d'actualité : sa visibilité pour favoriser sa reconnaissance, son intégration dans les politiques publiques et la sécurisation de son modèle économique.

⁹ Etude visant à mieux connaître et valoriser le champ du « logement accompagné. Fors-Recherche sociale, mai 2012