

MANIFESTE DU COLLECTIF DES ASSOCIATIONS UNIES POUR LE LOGEMENT D'ABORD

Le Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement des personnes sans-abri et mal logées réunit 34 organisations nationales de lutte contre les exclusions, impliquées dans le champ du logement et/ou de l'hébergement. Dès sa création en 2008, le Collectif a milité pour une réelle politique du « logement d'abord ». A travers ce manifeste, les associations appellent l'Etat, les collectivités locales et les associations à la mise en œuvre effective de cette politique en définissant les principes et les conditions de sa réussite. **Pour le collectif, le « logement d'abord » est la combinaison d'une politique de production très ambitieuse de logements accessibles aux personnes à faibles ressources, d'une évolution du rôle de l'hébergement et d'une politique d'insertion et d'accompagnement des personnes en situation de précarité qui soit innovante, inclusive, participative et inconditionnelle.**

Le logement constitue un droit fondamental reconnu par la loi. Pour le CAU, la politique du « logement d'abord » signifie que **l'accès direct au logement** (et le maintien dans celui-ci) **doit être privilégié par toutes les politiques publiques et la société civile. Elle repose sur le principe selon lequel aucun prérequis d'insertion n'est nécessaire avant d'accéder à un logement pérenne et décent.**

Accéder à un logement stable est déterminant pour l'insertion dans la cité et l'exercice d'une citoyenneté pleine et entière, l'éducation des enfants et la prévention de l'échec scolaire, la santé des personnes et l'épanouissement individuel.

Alors que ces principes font a priori consensus dans la société française, 3,5 millions de personnes sont aujourd'hui mal logées¹ parmi lesquelles 140 000 personnes sont sans domicile fixe et attendent toujours une mobilisation d'ampleur des pouvoirs publics et de la société toute entière.

Le CAU rappelle qu'il manque aujourd'hui environ 800 000 logements en France, or la production globale de logements (330 000 en 2013) reste très en deçà des objectifs fixés par le gouvernement (500 000 par an). La production de logements sociaux en 2013 (117 000) reste également très inférieure aux objectifs annoncés (150 000).

Il est temps de réaffirmer l'urgente priorité d'une loi de programmation pluriannuelle de logements sociaux accessibles aux plus démunis, répartis sur les territoires en fonction des résultats des diagnostics territoriaux annuels destinés à repérer toutes les situations de sans-abrisme et de mal-logement².

¹ Selon le 19^{ème} Rapport sur l'état du mal-logement en France de la Fondation Abbé Pierre.

Il est temps de lever les présupposés quant à l'impossibilité pour certaines personnes en grande difficulté d'accéder à un logement autonome avec - lorsqu'elles le souhaitent - un accompagnement adapté. Il est temps de faire évoluer en conséquence les politiques publiques et les pratiques associatives pour ne pas imposer des parcours en escalier aux personnes qui peuvent accéder directement à un logement stable.

Il est temps de décliner de manière réaliste et pragmatique la mise en œuvre d'une politique du « logement d'abord » sur les territoires, en tenant compte des réalités locales du marché locatif, du déséquilibre entre l'offre et la demande et des difficultés spécifiques des personnes sans ressources ou sans titre de séjour.

Pour pouvoir mettre en œuvre concrètement la politique du « logement d'abord », plusieurs conditions sont nécessaires : la construction de logements accessibles, abordables et adaptés aux besoins de chacun et un accompagnement souple et adapté en fonction des besoins des personnes quel que soit leur lieu de vie, sans limitation de durée, multidimensionnel et déconnectant le logement des services d'accompagnement.

LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU « LOGEMENT D'ABORD » : UN ACCÈS DIRECT AU LOGEMENT AVEC UN ACCOMPAGNEMENT ADAPTÉ

Le « logement d'abord », un changement structurel

La politique du « logement d'abord » renverse la logique qui a pu prévaloir en France jusqu'ici. Il s'agit de ne plus imposer aux personnes des parcours dans lesquels elles doivent successivement être hébergées puis résider en logement temporaire avant de pouvoir prétendre à un logement autonome (système de paliers), et de leur éviter les ruptures de prise en charge et les remises à la rue (système de « tourniquet »/ « portes tournantes »).

A titre d'exemple, l'expérimentation « Un chez-soi d'abord » menée à Marseille, Lille, Toulouse et Paris pour des personnes sans-abri souffrant de graves troubles psychiques, est une forme possible de « logement d'abord ». **Les programmes de ce type ont fait la preuve de leur efficacité pour des personnes ayant besoin d'un accompagnement intensif et renforcé.** Ils seront a fortiori encore plus efficaces pour des personnes qui connaissent des problématiques moins complexes.

Ce changement structurel des politiques publiques du logement implique de **recentrer l'hébergement sur sa vocation initiale : un accueil immédiat, inconditionnel, sans rupture mais de courte durée, favorisant un accès rapide à un logement autonome.** L'hébergement

² La réalisation de « diagnostics à 360° » a été préconisée par le rapport co-piloté par A. Régnier et C. Robert dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ils visent à établir une vision panoramique pour une meilleure compréhension des parcours individuels, des complémentarités entre les différents segments de l'offre, des dynamiques territoriales à l'œuvre et une adaptation des réponses à la diversité des besoins. Elle doit également contribuer à une meilleure coordination des différents acteurs sur le terrain.

ne doit en aucun cas constituer une réponse par défaut à la pénurie de logements réellement accessibles pour les plus exclus.

Ce changement de paradigme implique de repositionner les missions de l'hébergement autour des principes suivants :

- un hébergement digne (petit collectif ou diffus), immédiat et inconditionnel avec un accompagnement social de toute personne en situation de rupture
- des structures d'accueil et d'hébergement garantissant un accompagnement de qualité et l'application effective du principe de continuité, inscrit dans le Code de l'action sociale et des familles et qui est remis en cause chaque année lors des fermetures de places hivernales. Toute personne qui accède à un hébergement doit pouvoir s'y maintenir, soit temporairement dans l'attente d'un accès au logement intervenant le plus rapidement possible, soit définitivement via l'évolution du statut d'occupation (passage du statut d'hébergé à celui de locataire).

La politique du « logement d'abord » implique donc de s'inscrire résolument dans une logique de développement des solutions de sortie de l'urgence sociale, accessibles à tous les publics mal-logés quel que soit leur statut administratif et non dans celle d'une augmentation des capacités de mise à l'abri ou d'hébergement sans accompagnement (places hivernales, hébergement en hôtel). Elle suppose de privilégier des formes d'hébergement éclaté, proches du logement avec un accompagnement favorisant la sortie vers un logement stable. Ces solutions doivent mettre l'accent sur le respect des libertés individuelles et la prise en compte effective de l'expression, de l'expertise et de la citoyenneté des personnes accompagnées.

Privilégier un logement « choisi »

Il s'agit de prendre en compte les aspirations des personnes concernant le choix de leur logement et le quartier où elles souhaitent habiter, leurs espaces de vies (quartier, type d'habitat individuel ou collectif, habitat permanent en résidence mobile ou démontable) en tenant compte des besoins spécifiques de chaque personne (maintien des liens sociaux et familiaux, handicap, vieillissement, mobilité, etc.).

Choisir son logement peut signifier pour certaines personnes d'opter pour un cadre semi-collectif : vivre chez soi dans un logement - de manière autonome - mais pas toutes seules. En effet, des personnes désocialisées ou en souffrance psychique peuvent choisir de vivre en pension de famille ou en résidence accueil. Certains jeunes peuvent aussi opter pour habiter dans une résidence sociale jeunes ou un foyer de jeunes travailleurs, bien que ces différents types de logements n'offrent pas de statut de locataire. Pour le Collectif des associations unies, la politique du « logement d'abord » consiste en effet à défendre une vision du logement **qui doit**

s'adapter aux besoins et situations des personnes et non l'inverse, articulée avec des diagnostics territoriaux annuels permettant d'identifier toutes les situations, du sans-abrisme au mal-logement.

Le droit à un accompagnement de qualité, sans rupture et dans la durée

Le Collectif des associations unies conçoit la mise en place du « logement d'abord » avec **un accompagnement pluridisciplinaire, territorialisé, souple, et adapté en fonction des besoins des personnes quel que soit leur lieu de vie, sans limitation de durée, déconnectant le logement et les services d'accompagnement**. Cette déconnexion permet d'éviter les ruptures dans l'accompagnement des personnes, même si elles changent de lieu de vie ou de statut (hébergé, sous-locataire, etc.). L'accompagnement doit ainsi pouvoir intervenir de manière préventive, jusqu'à un accompagnement à domicile pour des personnes en très grande difficulté (personnes en souffrance psychique, perte d'autonomie, etc.).

Cet accompagnement doit se faire **avec la libre adhésion de la personne** et sa participation pleine et entière. Son caractère multidimensionnel (accès aux droits, à la santé, la santé mentale, emploi, maintien dans le logement, parentalité, lien social, etc.) doit répondre à tous les besoins, en luttant contre le non-recours aux droits sociaux et en privilégiant les démarches d'aller-vers. Il doit **intégrer le droit à l'échec** et au recommencement des personnes accompagnées.

Cet accompagnement est complémentaire aux missions déjà assurées par les services de droit commun. En effet, il doit résulter **d'un travail en réseau** des différents partenaires (social, santé, emploi) sur le territoire et **d'une coordination** de leurs actions.

Pour que l'accès direct à un logement soit effectivement prioritaire, pour privilégier « l'aller-vers » et l'intervention « hors les murs », **les pratiques professionnelles des intervenants sociaux doivent être renouvelées** par une sensibilisation, voire par la mise en place de modules de formation initiale et continue. Dans certaines situations, comme en témoigne les expériences française et européenne autour du "chez soi d'abord", le financement d'une équipe dédiée d'accompagnement pluridisciplinaire (travailleur social, médecin, travailleur pair...) est indispensable pour permettre aux personnes en grande exclusion de se maintenir dans leur logement.

Le « logement d'abord » pour tous

Rendre le logement directement accessible à tous nécessite de s'interroger sur l'accès aux droits sociaux et à des ressources stables

pour des publics mal-logés qui en sont aujourd'hui exclus, notamment les jeunes de moins de 25 ans et les migrants.

Ainsi **est-il nécessaire de solvabiliser les jeunes de 18 à 24 ans** (dont le taux de pauvreté atteint 22%) en leur octroyant un revenu minimum (RSA) et une aide au logement mieux adaptée à leurs ressources (fluctuantes et précaires) pour permettre leur accès et maintien dans le logement.

De même, l'accès durable au logement des migrants sans ressources n'est envisageable qu'en rétablissant le droit au travail des demandeurs d'asile et par la régularisation - sous certaines conditions - de personnes sans titre de séjour, accueillies aujourd'hui dans les structures d'hébergement. Dans l'attente de ces réformes structurelles, les migrants doivent pouvoir accéder à un « chez soi » proche des normes du logement, y compris avec un statut d'hébergé lorsqu'ils sont sans titre de séjour. Ces orientations doivent être définies en tenant compte du coût social et économique du maintien actuel de ces personnes dans des structures d'hébergement précaires - notamment hôtelières- sans perspective de sortie vers l'insertion et l'autonomie.

LE « LOGEMENT D'ABORD », C'EST GARANTIR UNE OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES, ACCESSIBLES ET ADAPTÉS AUX BESOINS DE CHACUN

Le Collectif des associations unies souhaite que les personnes les plus défavorisées accèdent de manière pérenne à un logement autonome et décent. L'accès à un logement « choisi », adapté, abordable, et accessible financièrement et géographiquement, est primordial pour mettre en œuvre la politique du « logement d'abord ».

« L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées »³. Pour autant, **cet accès reste extrêmement difficile pour les plus fragiles de notre pays, notamment dans certaines agglomérations où le manque de logements accessibles est criant. La construction de logements sociaux ou privés à vocation sociale est aujourd'hui insuffisante, c'est pourquoi, il est nécessaire et urgent :**

- d'enclencher, par le biais d'une loi de programmation, un **plan massif de construction de logements très sociaux ou de logements privés conventionnés très sociaux** (PLUS⁴, PLAI⁵, super PLAI, locatif privé conventionné ANAH⁶, pensions de

³ Article L441 et L441-1 du Code de la Construction et de l'Habitation

⁴ Prêts locatifs à usage social

⁵ Prêts locatifs aidés d'intégration

⁶ Agence nationale de l'habitat

famille), avec des objectifs quantitatifs ambitieux : 150 000 logements sociaux par an, dont 40 % en PLAI⁷ ainsi que **50 000 logements annuels à vocation sociale ou très sociale en mobilisant le parc privé**

- d'engager un plan d'urgence pour **le relogement des 54 400 ménages prioritaires au droit au logement opposable (DALO)⁸**, en mobilisant tous les contingents
- de **mobiliser des logements, associés à une gestion locative adaptée** qui prennent en compte les situations particulières des ménages, qui sont notamment mobilisés par les organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion et par les réseaux des agences immobilières sociales auprès de propriétaires privés. La mobilisation de cette offre originale, complémentaire de celle des bailleurs sociaux classiques, doit être soutenue en renforçant les incitations auprès des propriétaires, afin qu'ils remettent sur le marché locatif social des logements vacants
- de mettre un coup d'accélérateur sur la **mobilisation du foncier public et la réquisition** de logements vacants et bureaux vides
- **d'encadrer les loyers**, en s'assurant que cet encadrement profite aux plus modestes, **de solvabiliser correctement les ménages par la revalorisation immédiate des APL** et plus largement, de réfléchir à l'accessibilité financière du logement social en modulant les loyers du parc public en fonction des ressources du ménage
- **de réfléchir à la façon de rendre les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) contraignants**, en étudiant par exemple la possibilité de les rendre opposables, car ils restent trop souvent inappliqués
- de promouvoir des **réponses plurielles, adaptées à l'ensemble des modes d'habitat** (formules de logements alternatifs, légers, mobiles, habitats communautaires, participatifs, semi-collectifs, terrains familiaux et PLAI adaptés pour les gens du voyage sédentarisés etc.), et inscrites dans les politiques de programmation de logement pour répondre à la diversité des attentes des personnes. Les aides au logement doivent être allouées aux ménages locataires ou accédant à la propriété d'un terrain familial dès lors que l'habitat répond aux normes de décence prévues pour le logement ordinaire.

En 2013, 117 000 logements sociaux ont été financés pour un objectif initial de 150 000, ce qui reste très insuffisant. La loi SRU (modifiée en 2012) portant l'obligation pour les communes de construire 25 % de

⁷ « Pour un choc de solidarité en faveur des sans-abri et des mal-logés », rapport d'A. Régnier et C. Robert préparatoire à la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, décembre 2012

⁸ Données au 13 février 2014 diffusées par le comité de suivi DALO

logements sociaux, la mobilisation de terrains publics et la TVA à taux réduit sur le logement social devraient participer à l'effort de construction indispensable pour que la politique du « logement d'abord » devienne enfin effective en France.

Parallèlement à cette obligation de construction, le Collectif des associations unies rappelle la nécessité de repérer les ménages en situation de fragilité dans leur logement qui risquent de se faire expulser, **et d'engager un moratoire sur les expulsions locatives pour impayés de loyers**, le temps de renforcer les mesures de prévention et mettre en application la garantie des loyers prévue dans la loi ALUR⁹ (GUL¹⁰).

LE « LOGEMENT D'ABORD » DOIT ETRE MIS EN OEUVRE SELON UN RYTHME ADAPTÉ À LA RÉALITÉ DES TERRITOIRES

Le Collectif des associations unies a conscience du fait que la mise en place d'une politique publique du « logement d'abord » ne peut être immédiate sur l'ensemble du territoire national. Elle doit pouvoir s'adapter aux réalités locales de l'offre et de la demande et aux résultats des diagnostics territoriaux et, en fonction de ces derniers, intégrer différentes étapes et modalités de mise en œuvre.

La réalisation des diagnostics territoriaux à 360°, mesure du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, est un levier décisif pour décliner la mise en œuvre du « logement d'abord » sur les territoires.

Dans l'attente de la réalisation des diagnostics à 360° sur l'ensemble des territoires, on peut considérer de façon provisoire et schématique :

1-Sur les territoires peu ou moyennement tendus, l'accès à des logements accessibles, abordables et adaptés dans le parc social ou le parc privé doit être immédiat pour tous les publics. La politique du « logement d'abord » doit permettre d'éviter que l'hébergement, en particulier la mise à l'abri, ne constitue qu'un palliatif résultant de l'inadaptation des politiques publiques quand d'autres solutions sont possibles. **Sur ces territoires, les capacités de mise à l'abri ou d'hébergement sans accompagnement (notamment hôtelières) sont à proscrire.**

Le secteur de l'hébergement doit répondre aux situations d'extrême urgence ou aux situations qui ne peuvent être anticipées, telles que l'hébergement de femmes victimes de violences, de personnes sortant d'institutions et de personnes sans titre de séjour ou déboutées du droit d'asile.

Dans ce type de territoire, les pensions de familles, les résidences accueil, les foyers de jeunes travailleurs etc. doivent être en capacité de

9 Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

10 Garantie Universelle des Loyers

répondre aux besoins des personnes qui souhaitent vivre dans un cadre semi-collectif.

2-Dans les zones tendues, les logements abordables, accessibles et adaptés sont malheureusement trop rares. Dans ce contexte, la politique publique du « logement d'abord » doit être mise en œuvre en plusieurs étapes.

En zone tendue, les diagnostics de toutes les situations de sans-abrisme et de mal-logement ont une fonction stratégique pour définir la programmation nécessaire afin d'engager une véritable politique du « logement d'abord ».

Dans un premier temps, le Collectif des associations unies affirme la nécessité de **mobiliser toutes les solutions de logements disponibles** (intermédiation locative, résidences sociales, pensions de famille, foyers de jeunes travailleurs, parc privé et social, etc.), et bien évidemment de **construire massivement des logements sociaux et très sociaux** comme de produire des logements privés à vocation sociale en nombre suffisant pour favoriser l'accès direct au logement ou la sortie des structures d'hébergement. De ce fait, la priorité doit être donnée à la stabilisation puis la diminution des prises en charge hôtelières. Dans l'attente de la montée en charge de l'offre de logements, l'application du principe d'accueil inconditionnel peut amener à augmenter temporairement des capacités d'hébergement selon des formules dignes et les plus proches du logement avec un accompagnement. Une programmation d'hébergement est également nécessaire pour répondre aux besoins d'accompagnement des demandeurs d'asile (CADA¹¹).

Dans un second temps, parallèlement à la montée en puissance des réponses en logement, il faut maintenir un noyau dur de places d'hébergement pour accueillir les personnes dont le besoin en logement n'a pu être anticipé (personnes en détresse sociale sollicitant un accueil d'urgence, femmes victimes de violences, personnes sortant d'institutions, etc.), et celles n'accédant pas au logement notamment en raison de leur situation administrative.

Cette politique du « logement d'abord » peut représenter des surcoûts de court terme. Mais à moyen et long terme, elle ne coûtera pas plus cher à la collectivité, tant le coût du mal-logement et de l'hébergement précaire est conséquent sur les plans social, humain, et financier.

Cette politique favorisera en effet la croissance économique et l'emploi par la relance de la construction et permettra à terme de réduire ou transférer un certain nombre de coûts (hébergement, hôtels) grâce à des solutions qui privilégient l'accès des personnes au logement.

La politique du « logement d'abord » pourra se mettre en œuvre en assurant la pérennité des actions des associations qui œuvrent sur le champ de la prévention, de l'hébergement et du logement, notamment

11 Centre d'accueil de demandeurs d'asile

par la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels avec l'Etat et les collectivités locales.