

SORTIR DE L'URGENCE

PACTE POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS ABRI

La FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de Réinsertion sociale) fédère 870 associations de lutte contre l'exclusion et regroupe un grand nombre d'acteurs qui accueillent, hébergent, logent et accompagnent les personnes mal logées ou sans abri. Près de 900 000 personnes sont accueillies et accompagnées par son réseau organisé au niveau national et local, avec ses 22 associations régionales. Engagée aux côtés des personnes sans abri ou mal logées, la FNARS entend peser, avec ses partenaires au sein du Collectif des associations unies pour une nouvelle politique du logement, sur les politiques publiques et les pratiques associatives pour favoriser l'insertion, l'accès au logement et à la citoyenneté du plus grand nombre.

Le 15 janvier 2015, la FNARS réunit 450 personnes, travailleurs sociaux, directeurs d'associations, personnes accompagnées ou représentants de l'État, des collectivités locales et des bailleurs pour une concertation nationale sur les différentes solutions à mettre en œuvre afin d'en finir avec les réponses urgentistes et précaires au sans-abrisme en France.



1 Le manque de solutions pour les personnes sans abri : les raisons d'un échec

Malgré les avancées obtenues dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté lancé début 2013, la FNARS constate que les politiques mises en œuvre pour l'accompagnement, l'insertion et l'accès au logement des personnes sans abri sont insuffisantes et inadaptées face à l'augmentation de la précarité et aux difficultés d'accès au logement des plus démunis.

Le nombre de personnes sans domicile a progressé de 50 % sur les 10 dernières années avec 141 000 personnes en 2012 selon l'INSEE. Dans le même temps la pauvreté s'intensifie, dans un contexte de crise économique et de chômage. Par ailleurs de nombreux travailleurs pauvres risquent de perdre leur logement faute de moyens suffisants pour payer leur loyer.

Le droit à l'hébergement et au logement, pourtant inscrit dans la loi, n'est pas respecté : 3,5 millions de personnes mal logées et 55 000 ménages reconnus prioritaires au titre du DALO (Droit au logement opposable) ne sont pas relogés.

Depuis 2012, en moyenne seulement une personne sur deux qui sollicite le 115 obtient un hébergement, avec une demande en hausse de 10 à 15 % chaque année. Selon le dernier baromètre du 115, 9 000 personnes ayant sollicité ce numéro d'urgence n'ont jamais obtenu d'hébergement en novembre 2014 sur les 37 départements étudiés.

La rue tue, en hiver mais aussi en été. Faut-il encore le rappeler alors que les décès récents de personnes à la rue ont particulièrement agité les médias en cette période de froid ?

Face à cette situation, qui ne cesse de s'aggraver, l'État privilégie la mise à l'abri au détriment de l'accompagnement social et de l'accès au logement. L'État investit prioritairement sur l'hébergement d'urgence précaire (hôtels, gymnases, lieux d'hébergement sans accompagnement), au détriment de solutions pérennes. Ces choix, qui rassurent l'opinion publique pour un temps, ne sont pas dignes. Ils réduisent les perspectives d'insertion des personnes, qui passent leur temps à chercher un toit, quel qu'il soit, sans perspective personnelle à plus long terme. Elles font des va-et-vient entre la rue et l'hébergement, et s'épuisent. Le baromètre du 115 montre que 70 % des personnes appelant le 115 sont déjà connues des travailleurs sociaux. Les personnes sont ainsi enfermées dans un système d'urgence sociale et de précarité chronique, coûteux pour l'État, et qui ne permet pas une sortie rapide vers le logement ou l'hébergement pérenne avec un accompagnement.

La gestion saisonnière et « au thermomètre » de la grande exclusion, dénoncée par les associations depuis plusieurs années, persiste avec la mobilisation de places précaires (10 000 cet hiver) qui ouvrent et qui ferment pendant l'hiver en fonction des températures, malgré les orientations ministérielles. La plupart de ces places fermeront à partir du 31 mars avec le risque d'une remise à la rue de nombreuses personnes.

L'allocation des crédits budgétaires montrent les orientations politiques et leur traduction : alors que les crédits d'hébergement d'urgence ont augmenté de 50 % entre 2011 et 2013 (410 millions), le budget dédié à l'hébergement d'insertion (CHRS – Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale) diminuait de 3 % sur la même période (609 millions). La dépense hôtelière est également en hausse pour atteindre un sommet, à 180 millions en 2014. Dans le même temps, la subvention de l'État à la construction de logements sociaux (aide à la pierre) diminue pour le logement social et très social alors même que l'État n'atteint pas ses objectifs de production (117 000 logements sociaux financés en 2013 pour un objectif de 150 000).

La FNARS demande à inverser cette logique avec une loi de programmation pluriannuelle d'hébergements pérennes et de logements très sociaux (sous toutes les formes) avant la fin du quinquennat (150 000 logements locatifs sociaux dont 60 000 très sociaux) et la mise en œuvre effective d'un droit à l'accompagnement social.

La réorientation de cette politique pour l'accès au logement des personnes sans abri relève d'une responsabilité collective. Le sans-abrisme n'est pas une fatalité : l'État, les collectivités locales, les bailleurs sociaux et privés et les associations peuvent changer les choses. C'est ce que réaffirme la résolution « *Pour en finir avec la gestion saisonnière* » adoptée par la FNARS lors de sa dernière Assemblée générale (juin 2014).

C'est aussi le sens de ce pacte, proposé à l'occasion des Assises du 15 janvier 2015, aux pouvoirs publics et à l'ensemble des acteurs intervenant auprès des personnes sans abri, qui comprend quatre grands engagements collectifs :

1^{ER} ENGAGEMENT : Mobiliser des solutions de sorties durables pour les personnes hébergées temporairement cet hiver

2^{ÈME} ENGAGEMENT : Adopter une loi de programmation d'hébergements et de logements très sociaux

3^{ÈME} ENGAGEMENT : Accéder et se maintenir dans le logement grâce à une politique beaucoup plus dynamique de prévention et de « solvabilisation » des ménages modestes

4^{ÈME} ENGAGEMENT : Créer un droit à l'accompagnement social dans le code de l'action sociale et des familles. ■



2 Personne ne doit être contraint de vivre à la rue

À court terme, il convient de sortir résolument de la gestion par l'urgence qui se traduit par le développement de solutions de mise à l'abri, avec un recours massif à l'hôtel, et en hiver par le recours à des places temporaires précaires et indignes, avec pour seule issue la remise à la rue. Pour cela, il faut dès à présent changer d'approche et développer des solutions d'habitat pérennes, humainement et économiquement plus efficaces. Enclencher cette dynamique nécessite la mise en place, sur les territoires, dès janvier, d'instances de pilotage chargées de mettre en œuvre la sortie de l'urgence.

L'hébergement ne peut se limiter à une simple mise à l'abri ni se substituer à la pénurie de logements sociaux. Il doit être recentré sur ses missions premières : l'accueil immédiat, inconditionnel,

accessible aux personnes en situation administrative précaire, avec un accompagnement social. Cet engagement, conforme au code de l'action sociale et des familles, suppose de rompre clairement avec la gestion saisonnière de l'hébergement et de respecter le principe de non abandon : aucune personne ne doit être remise à la rue contre son gré.

1^{ER} ENGAGEMENT : Mobiliser des solutions de sortie dignes et durables pour les personnes hébergées temporairement cet hiver et celles hébergées en urgence, avec :

- une offre accessible, immédiate et inconditionnelle. Un accueil fondé sur le seul motif de la détresse sociale, et non sur la situation administrative, la disponibilité de l'offre ou les conditions météorologiques.
- une offre qui respecte la dignité des personnes (accueil 24 h/24, respect de l'intimité et du droit à la vie privée et familiale, respect des normes de sécurité, etc.), et qui ne peut se limiter à la fourniture du gîte et du couvert mais doit aussi proposer une évaluation médicale, psychique et sociale, suivie d'un accompagnement si nécessaire et qui ne saurait être un lieu de contrôle ou de relégation. Cela suppose de prioriser l'offre d'hébergements pérennes en diffus, proche du logement et de poursuivre l'humanisation des centres existants (transformation des dortoirs collectifs en solutions d'hébergement individualisées).
- une offre adaptée à l'accueil des familles avec enfants, sous statut CHRS (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale), alternative à l'hôtel.
- une offre qui priorise l'insertion des personnes et la continuité de l'accompagnement.

Via des mesures concrètes sur les territoires :

- dans les zones tendues : le rachat par les pouvoirs publics ou les bailleurs d'hôtels pour les transformer en solutions d'hébergement, le développement de l'intermédiation locative, des logements partagés pour les personnes qui le souhaitent, et le conventionnement de places vacantes en résidence sociale, etc.
- dans les zones moins tendues : la mobilisation du parc social et privé vacant pour l'hébergement ou l'accès direct au logement, la mobilisation du foncier public disponible en gestion associative, avec la possibilité de reprise du bail par les ménages, s'ils le souhaitent, et si leur situation s'est stabilisée.

Préparer la sortie de la veille saisonnière et de l'urgence, implique une gouvernance capable d'impulser cette politique nouvelle et de l'évaluer :

- la mise en place, dès janvier 2015, de comités départementaux chargés de mettre en œuvre des plans de sortie de l'urgence, pilotés par les préfets, rassemblant les administrations déconcentrées de l'État en charge des politiques de l'exclusion, du logement, de la santé..., les collectivités territoriales (Conseils Généraux, intercommunalités) et les acteurs de l'hébergement et du logement (115/SIAO – Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation, associations, bailleurs, etc.), les personnes accueillies/accompagnées pour préparer dès à présent la sortie de l'hiver (et la fin du plan hivernal) et trouver des solutions alternatives pour les personnes. Des objectifs chiffrés dans chaque territoire sont indispensables. Ces comités ne doivent pas être conçus comme ponctuels mais avoir vocation à suivre la mise en œuvre des mesures et à évaluer les résultats. Ces instances doivent également avoir une démarche prospective pour anticiper les veilles saisonnières prochaines et réfléchir en amont aux solutions à mobiliser.
- la mise en place, au niveau national, d'une commission chargée du suivi de la mise en œuvre de la sortie de l'urgence et de la mobili-

sation effective des alternatives à l'hôtel et aux hébergements précaires. Elle aurait pour mission de recenser les projets, de repérer les blocages et de contribuer à les lever. Pilotée par une « personnalité », elle serait composée d'élus locaux, de préfets, des services de l'État, de représentants des bailleurs, des collectivités locales engagées et des associations.

Pour les personnes migrantes qui ont un statut administratif précaire (notamment les personnes déboutées du droit d'asile), la FNARS est profondément réservée sur la création de centres dédiés qui stigmatiseraient ces populations. Le principe d'accueil inconditionnel dans l'hébergement de droit commun doit s'appliquer pour ce public. Dès lors que ces personnes restent sur le territoire national, leur statut doit évoluer afin d'accéder, dans des délais à définir, à l'emploi et au logement. ■

3 Les personnes précaires doivent accéder à une offre d'habitat adaptée à chaque situation

Changer le modèle nécessite une réforme structurelle pour adapter l'offre d'hébergement et de logement aux besoins des personnes sans abri, marquée aujourd'hui par la pénurie. Cela implique une réforme sur plusieurs années avec des engagements précis, fondée sur l'analyse des besoins, ce que permettent les diagnostics à 360°.

Les pouvoirs publics doivent réaffirmer la priorité donnée à l'accès direct à un habitat pérenne. Cette stratégie suppose d'inverser les priorités budgétaires en redéployant progressivement les crédits d'hébergement d'urgence, notamment hôteliers, vers le logement sous toutes ses formes et l'hébergement pérenne, dans une loi de programmation. L'analyse économique montre que l'on peut produire une offre d'habitats adaptée à chaque situation, avec un accompagnement social pour un coût qui n'est pas supérieur à l'hôtel.

Cette loi de programmation pourra ainsi soutenir la réalisation des objectifs figurant dans les futurs plans départementaux d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées, qui seront mis en place d'ici 2017 sur les territoires.

2^{ÈME} ENGAGEMENT : Adopter une loi de programmation d'hébergements et de logements très sociaux.

Fondée sur les besoins objectifs par les diagnostics à 360° (qui doivent être réalisés sur l'ensemble des départements), cette loi de programmation devra inclure des objectifs de :

- production de 60 000 PLAI – Prêts Locatifs Aidés d'Intégration/an (soit un doublement de la production actuelle) sur les 150 000 logements sociaux à construire.
- revalorisation de la subvention par opération de logement social et très social.
- renforcement du logement d'insertion (pensions de famille notamment) et la sanctuarisation des crédits (qui ne doivent plus être aspirés par l'hébergement d'urgence),
- relance du logement à vocation sociale dans le parc privé (50 000 par an).
- programmation de 20 000 places CADA (Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile) dans le cadre de la réforme de l'asile.

- renforcement des crédits CHRS pour l'accompagnement des personnes « hors les murs ».
- le renforcement des dispositifs de premier accueil (maraudes, accueils de jour...) ainsi que la diminution des crédits hôteliers et leur redéploiement vers des solutions pérennes.
- la programmation de places d'hébergement pérennes dans le logement pour les personnes qui ne peuvent pas prétendre au statut de locataire.

La loi de programmation doit également intégrer des objectifs en termes d'hébergement et de logement des personnes en souffrance psychique, alors que leur nombre progresse dans une société qui se précarise. 30 % des personnes restent hospitalisées en psychiatrie car elles ne parviennent pas à accéder à un chez-soi et un grand nombre de personnes à la rue ou hébergées ont des problématiques psychiques. Bénéficier d'un toit et d'un accompagnement constitue pour elles un facteur majeur de stabilisation, permettant à la fois de préserver leur équilibre et de lutter contre les risques de précarisation et de stigmatisation. Cela passe par la programmation de plusieurs outils : résidences d'accueil, équipes précarité-psychiatrie capables d'intervenir dans la rue et dans l'hébergement/logement, développement à l'échelle nationale du dispositif « *Housing first* » — Un logement d'abord — avec un accompagnement pluridisciplinaire pour les personnes.

- **Dans les zones tendues**, utiliser toutes les solutions de logements disponibles : captation et réhabilitation du parc privé vacant, développement du logement-foyer (résidences sociales, pensions de famille, foyers de jeunes travailleurs, etc.), mobilisation de tous les contingents réservataires (préfectoral mais aussi communal, Action logement...), densification et construction de petites opérations de logement locatif très social, remises sur quittance si le logement social est inabordable, habitat partagé, CHRS (Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale) regroupés ou diffus, fermeture des campements avec des solutions d'hébergement ou de relogements dignes.
- **Dans les zones peu tendues**, privilégier l'accès direct au logement privé ou social, éventuellement moyennant une intermédiation locative si les droits ou les ressources des personnes ne permettent pas de l'envisager immédiatement, voire de l'hébergement diffus.

Dans les communes en carence d'hébergements ou de logements sociaux, les moyens de coercition à la disposition des préfets doivent être mobilisés : application du quintuplement des pénalités SRU pour les communes qui ne répondent pas aux objectifs de construction de logements sociaux, exercice du droit de préemption pour accorder les permis de construire à la place des maires en cas de carence sur le logement (25 %) ou l'hébergement (1 place pour 1 000 habitants).

3^{ÈME} ENGAGEMENT : Accéder et se maintenir dans le logement grâce à une politique beaucoup plus dynamique de prévention et de « solvabilisation » des ménages modestes, pour prévenir l'exclusion et éviter que les personnes ne basculent dans les dispositifs précaires de l'urgence sociale. Cela passe par la mise en œuvre :

- d'une véritable garantie universelle des loyers.
- d'une politique de prévention des expulsions locatives renforcée.
- d'un encadrement effectif des loyers dans les zones tendues,
- de la revalorisation des aides au logement.
- d'un accès aux minima sociaux pour les jeunes de moins de 25 ans. ■

4 Pour passer de la rue au logement, chaque personne doit pouvoir solliciter un accompagnement social

L'accompagnement social joue un rôle déterminant dans la réussite de ce changement de modèle. Les difficultés rencontrées par les personnes sont pluridimensionnelles et nécessitent un accompagnement adapté. Il doit donc être mis à disposition (et non imposé) à tous les niveaux, de la rue au logement, à tous les ménages en situation de détresse, quel que soit leur statut administratif.

4^{ÈME} ENGAGEMENT : Créer un droit à l'accompagnement social dans le code de l'action sociale et des familles, socle commun à toutes les politiques de solidarité et de lutte contre les exclusions. L'objectif n'étant pas d'inciter à la judiciarisation des politiques sociales mais d'affirmer une philosophie de l'action sociale visant à ne jamais abandonner les personnes.

Ce droit à l'accompagnement social peut se mettre en œuvre par :

- le renforcement des moyens d'accueil, d'évaluation, d'accompagnement et d'orientation pour les services de la veille sociale (équipes mobiles, accueils de jour et de nuit, services d'accueil et d'orientation, domiciliation, etc.), capables d'aller vers et d'instaurer un lien avec les personnes sans abri et mal logées.
- la sécurisation de l'accès au logement des personnes avec un accompagnement adapté en intensité, en contenu et en durée à la situation des ménages, sans conditionner l'accès au logement à cet accompagnement. L'accompagnement doit être un levier mis à la disposition des personnes en fonction de leur situation, mais pas une injonction.
- la coordination des formes variées d'accompagnement (AVDL - Accompagnement Vers et Dans le Logement, ASLL - Accompagnement Social Lié au Logement, accompagnement global, etc.) entre elles et avec les autres intervenants (bénévoles, services sociaux des collectivités, hôpitaux, psychiatrie de secteur, etc.), éventuellement sous la forme de plateformes pluridisciplinaires mutualisées sur les territoires.
- la possibilité par toute personne quel que soit son lieu d'habitat (centre d'hébergement, logement privé ou social, squat, campement, habitat léger ou mobile, etc.), son statut d'occupation ou son statut administratif, de bénéficier d'un accompagnement
- la continuité de l'accompagnement pour éviter et prévenir les ruptures de parcours. ■

5 Sortir de l'urgence, tous mobilisés !

Si la mise en œuvre du droit au logement et à l'hébergement incombe à l'État, la réorientation structurelle de cette politique publique repose sur une mobilisation collective. La responsabilité de sa réussite est partagée entre l'État, les collectivités locales et leurs habitants, les acteurs du logement et les associations.

Alors qui fait quoi ?

L'État doit s'engager à :

- établir un budget sincère et stable sur l'année (et rompre avec la pratique d'une loi de finances initiale systématiquement inférieure aux crédits consommés l'année précédente), avec un dia-

logue de gestion collectif de qualité avec les acteurs.

- mobiliser les préfets sur les objectifs du pacte, chefs d'orchestre de la transition, associant tous les partenaires pour trouver des solutions de façon concertée, en mettant fin à certaines pratiques contraires au changement de modèle que nous demandons (évacuations sauvages de campements, expulsions de ménages prioritaires DALO, ouverture anarchique et tardive de capacités d'hébergement de mauvaise qualité, etc.).
- garantir l'égalité des territoires en organisant une répartition des efforts de solidarité entre territoires prospères et territoires défavorisés.
- finaliser des actions positives déjà engagées : mise en place d'un statut unique des activités d'hébergement et d'accompagnement, conférence nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF), pôle de prévention des expulsions sous l'égide de la DIHAL, essaimage d'Un chez soi d'abord, etc.

Les collectivités territoriales doivent s'impliquer davantage, en associant les habitants, à :

- mobiliser toutes les opportunités foncières et immobilières pour la sortie de l'urgence, aux côtés des services de l'État et des différents acteurs concernés.
- organiser des conférences intercommunales du logement prévues par la loi ALUR pour élaborer une doctrine commune sur l'accès au logement social prenant en compte la parole des ménages sans domicile et mal-logés.
- respecter leurs obligations de domiciliation – via les centres communaux d'action sociale- des personnes sans abri
- respecter leurs obligations de programmation d'hébergement (CASF – Code de l'Action Sociale et des Familles) et de logement social (SRU) ainsi que le co-financement de l'accompagnement social dans le cadre des PDALHPD.
- impliquer la société civile : sensibilisation des citoyens aux questions d'exclusion sociale, communication positive et soutien du tissu associatif.

Les acteurs du logement se mobilisent pour :

- renforcer leur effort en faveur de la production de logements locatifs très sociaux, dans des zones favorisant la mixité sociale.
- identifier et mettre à disposition des solutions d'urgence qualitatives dans leur parc.
- expérimenter des solutions d'accès direct au logement en mobilisant entre autres le parc social, notamment dans le cadre du programme « 10 000 logements accompagnés ».

Les associations doivent participer pleinement à ce changement de modèle, et s'engager à :

- promouvoir la qualité, la dignité de l'accueil et de l'accompagnement, notamment via la promotion de l'évaluation et de la participation.
- proposer des solutions innovantes et alternatives à l'urgence, pour répondre à l'évolution des besoins territoriaux (adaptation et expérimentations).
- travailler en réseau avec les partenaires publics ou privés au niveau stratégique et opérationnel (SIAO, diagnostics à 360°, etc.)
- mobiliser l'ensemble des structures pour permettre l'augmentation significative des sorties des personnes hébergées vers le logement et donc réduire la durée moyenne de séjour.
- rendre effectif le droit au recours des personnes en les accompagnant en cas de remise à la rue, de refus d'hébergement, de rupture du principe d'accueil inconditionnel et continu. Les associations doivent pouvoir contribuer à accompagner les ménages dans cet exercice (référés-liberté, DAHO, CDAS, etc.). ■