



Inspection générale
des affaires sociales
RM2009-018

Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement

RAPPORT

Établi par

Isabelle ROUGIER

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

- Février 2009 -

Synthèse

Malgré l'effort accompli dans les années récentes pour développer les capacités d'hébergement en faveur des personnes sans domicile, la situation actuelle se caractérise par une saturation de l'offre qui ne permet pas de répondre pleinement aux besoins. L'une des raisons est à rechercher dans les difficultés croissantes rencontrées par ce public pour accéder au logement dans le contexte de tension du marché qui caractérise certains territoires. Recréer une fluidité des parcours de l'hébergement au logement est donc une priorité.

Selon une enquête conduite par la DREES, la sortie vers le logement ordinaire représentait, en 2004, 24 % des sorties pour l'ensemble des structures¹, 29 % pour les seuls centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Des données plus récentes, issues du système COHPHRA (connaissance de l'offre d'hébergement et de la population hébergée en Rhône-Alpes) montrent que le premier motif de sortie est l'hébergement chez des tiers et non le logement.

Afin de mieux analyser les freins à l'accès au logement de ces publics et de cerner davantage les besoins, Madame Christine Boutin, Ministre du Logement, a saisi l'IGAS d'une mission d'inspection. L'enquête est intervenue dans un contexte marqué par deux évolutions profondes dont il est difficile d'apprécier dès à présent tous les effets :

- la mise en œuvre du principe de continuité de la prise en charge ainsi que le développement de l'hébergement de stabilisation ont pour conséquence d'inscrire plus rapidement certains publics dans un parcours d'insertion. La frontière avec l'hébergement d'insertion tend à devenir ténue ;
- le droit au logement opposable (DALO) opère une réorganisation de la file d'attente des demandeurs prioritaires en créant une filière de relogement supplémentaire qui pèse in fine sur le contingent préfectoral. Cette évolution implique d'élargir les filières de relogement pour développer la fluidité dans les zones les plus tendues.

La mission a conduit principalement ses investigations dans six départements (Paris, le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne, la Loire-Atlantique et le Rhône) qui se caractérisent par un contexte de tension du marché du logement et un nombre important de recours au titre du DALO. Le rapport aborde quatre points.

1 – Si la politique d'hébergement doit viser prioritairement l'accès au logement autonome, cet enjeu de fluidité est particulièrement difficile à mesurer pour plusieurs raisons.

1.1 - La capacité à accéder au logement autonome ne fait pas l'objet d'une définition consensuelle entre les associations et les bailleurs sociaux et s'apprécie de fait de manière différente selon les territoires. Les appréciations qui peuvent être faites de la proportion de personnes hébergées prêtes à sortir vers le logement doivent donc être interprétées avec prudence. La mission recommande qu'un travail conjoint, en les associations et les bailleurs, soit engagé dans chaque département sous l'égide de l'Etat, pour parvenir à une **vision commune de la notion de « prêts à accéder au logement »**, ainsi que des conditions à mettre en œuvre en termes d'accompagnement vers le logement pour parvenir à cet objectif. Dans le Rhône où cette définition est formalisée, les personnes considérées comme « prêtes à sortir » de CHRS représentent 21 % des places d'insertion.

¹ Enquête ES 2004 - DREES

Cette approche doit être complétée par un **examen individuel et partenarial des situations « bloquées »**, c'est-à-dire des ménages prêts à sortir mais présents en hébergement au-delà d'un délai anormalement long.

1.2 - Le besoin d'orientation d'un nombre sans doute significatif de ménages vers l'habitat adapté, et plus particulièrement vers les maisons-relais, **n'est pas précisément mesuré**. Or, une partie de la fluidité relève de cette problématique.

1.3 – Le profil des sortants d'hébergement vers le logement n'est pas précisément analysé. L'exploitation de l'enquête ES faite par le DREES pour la mission montre pourtant que les publics hébergés ne sont pas égaux face à l'accès au logement : les chances de sortir vers le logement sont plus grandes pour les adultes en couple avec enfant(s), ceux qui dispose d'un revenu issu du travail ou de stage et ceux qui se caractérisent par une durée de séjour significative en CHRS. **L'analyse de la sortie vers le logement devrait être généralisée** pour mieux appréhender les publics sur lesquels l'effort d'accompagnement doit porter.

1.4 – L'absence de suivi des trajectoires vers le logement ne permet pas d'aller plus loin dans l'analyse des freins rencontrés par certains publics. **Les études de parcours devraient être développées** en partenariat avec les départements dans le cadre de l'évaluation des fonds solidarité logement (FSL).

2 – Les modalités de mise en œuvre du parcours d'hébergement et d'accompagnement des ménages hébergés ne facilitent pas pleinement l'insertion dans le logement.

2.1 - Dans un contexte de saturation des capacités, l'orientation à l'entrée dans l'hébergement se fait davantage en fonction des opportunités que des besoins. La mission recommande en conséquence la mise en place, dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), **de dispositifs uniques ou coordonnés d'orientation** dans chaque département, à l'exemple du projet de Maison de la Veille sociale du Rhône ou des plates-formes d'orientation qui fonctionnent sur certains territoires intercommunaux.

2.2 – L'accompagnement vers le logement exige des compétences particulières, diversement mises en œuvre dans CHRS. Il en résulte que certaines opportunités de relogement ne sont pas saisies lorsqu'elles se présentent soit par manque de réactivité de la structure, soit par refus du candidat ; ou qu'elles débouchent sur un refus du bailleur lié à des conditions de présentation de la candidature non optimales.

L'Etat doit encourager une amélioration des pratiques : en soutenant des **modes d'organisation** (CHRS « éclatés », gestion de logements en ALT...) **qui placent les ménages, dès que possible, dans une situation de « logement »** ; en encadrant davantage les pratiques par **l'élaboration d'un cahier des charges de l'accompagnement vers le logement** ; en incitant aux **partenariats associations-bailleurs** et en soutenant les structures faisant l'interface entre CHRS et bailleurs sociaux comme les collectifs « relogement », en Ile-de-France, qui permettent de mutualiser la mission de relogement. L'hébergement de stabilisation devrait s'inscrire dans la même évolution.

Un des leviers de l'accompagnement vers le logement est la **participation financière des usagers**. Or les barèmes fixés sont inégalement appliqués, laissent une marge de manœuvre importante aux structures, peuvent être parfois insuffisamment incitatifs au relogement, et ne concernent que les CHRS. Il convient d'étudier leur éventuelle redéfinition et de veiller à leur généralisation à l'ensemble des structures d'hébergement.

2.3 - L'accompagnement post-relogement est un levier décisif pour faciliter l'accès au logement. Il permet de conforter le ménage dans la phase d'appropriation de son logement, de favoriser l'autonomie de ceux qui ont besoin d'un accompagnement individualisé après leur sortie d'hébergement, et de sécuriser le bailleur social lors de la décision d'attribution. **L'exercice par les CHRS d'un service de suite, six mois après le relogement, devrait être une mission obligatoire,** prise en compte financièrement par l'Etat ; le FSL prenant le relais lorsque la situation du ménage exige la mise en place d'un accompagnement plus individualisé. La mission recommande en outre de développer, en articulation avec les conseils généraux, **le recours au bail glissant**, dans un cadre clair et sécurisé. Enfin, certaines problématiques (addictions, santé mentale...) relèvent de modalités d'accompagnement spécifiques à construire sur chaque territoire.

2.4 – Ces évolutions doivent prendre place dans une organisation de l'accompagnement au logement repensée, en tenant compte de la décentralisation. Il appartient aux partenaires du PDALPD de créer les conditions d'une articulation étroite entre la solution de relogement et les modalités d'accompagnement social en mettant en place, lorsqu'il n'existe pas, un **examen partenarial** (collectivités locales, bailleurs, travailleurs sociaux...) **des dossiers de candidature des ménages les plus en difficulté**, préalablement aux commissions d'attribution. La prise en compte par l'Etat de l'accompagnement post-relogement des sortants d'hébergement, hors intervention du FSL, participe en outre d'une nécessaire clarification des responsabilités. Il conviendrait enfin de parvenir à la désignation d'un référent social unique chaque ménage fragile ou en difficulté accédant au logement autonome, les deux ou trois premières années du relogement. Cette mesure pourrait s'inscrire dans le cadre des accords collectifs.

2.5 – **Une organisation particulière devrait être retenue en Ile-de-France** afin de tenir compte du contexte spécifique de cette région (forte concentration des capacités d'hébergement sur Paris mais concentration hors de la capitale des potentialités de relogement). Le parcours d'hébergement devrait être organisé à l'échelle interdépartementale en **limitant à terme les capacités parisiennes à une fonction de premier accueil. La solidarité nationale pourrait être mobilisée** pour favoriser le relogement hors Ile-de-France. Quelle que soit l'échelle géographique, l'accompagnement des personnes hébergées devrait reposer sur une **articulation plus étroite entre le projet d'insertion vers l'emploi et le projet de relogement.**

Il serait en outre opportun de mettre en œuvre à l'échelle régionale une **approche concertée entre l'Etat et les départements** sur trois sujets : le développement d'une offre d'urgence et de transition vers le logement autonome ; les modalités de recours au bail glissant ; la définition de règles de « passation » entre départements pour éviter des ruptures dans l'accompagnement social à l'occasion du relogement.

3 – L'offre de logement disponible est insuffisamment adaptée aux besoins des publics sortants d'hébergement.

3.1 - Du côté de l'offre de logement locatif social, les freins sont de deux ordres :

- ils résultent en premier lieu de **l'insuffisance sur certains territoires d'une offre compatible avec les ressources des personnes hébergées** diminuées de l'aide personnelle au logement. Cette insuffisance se double souvent d'une mauvaise localisation qui peut conduire le bailleur à invoquer le motif de mixité sociale ou le candidat à refuser l'offre. Les leviers se trouvent prioritairement dans l'amplification de l'effort engagé en matière de construction de logements très sociaux (PLA-I), en veillant à un équilibre entre PLA-I collectif et familial, ainsi que par une mobilité au sein du parc social qui devrait être facilitée par le projet de loi en discussion. La mission considère qu'il serait utile, au-delà, de **modifier la réglementation pour permettre aux DDE d'expérimenter une gestion en flux de ce type de logement**, à l'exemple de la démarche conduite en Loire-Atlantique.

Il est recommandé également pour faciliter certains relogements **d'étendre à l'ensemble du parc social (SEM, patrimoine HLM antérieur à 1977) la règle obligeant le bailleur à exclure de la quittance des éléments accessoires** tels que le parking, à la demande du locataire ;

- les difficultés de relogement de certains publics hébergés (personnes isolées au SMIC, grandes familles) sont largement liées, en second lieu, à **l'inadaptation de la typologie des logements**. Il est nécessaire par conséquent de rééquilibrer l'offre nouvelle sur les territoires où ces besoins sont identifiés, ce qui renvoie à l'articulation entre les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les PDALPD.

3.2 – L'insuffisance de logements disponibles dans le parc social rend indispensable la recherche de solutions complémentaires dans le parc privé. Il semble manquer, de ce point de vue, un dispositif simple et incitatif pour les bailleurs, permettant de faciliter l'accès au locatif privé de ménages aux revenus modestes (autour du SMIC). Un tel dispositif, qui reste à expertiser, pourrait reposer sur l'association de la garantie des risques locatifs (GRL), d'une majoration de l'aide fiscale liée au conventionnement ANAH à hauteur de 100% des revenus fonciers, et d'une intermédiation locative sous la forme d'un mandat de gestion assuré par opérateur de type AIVS (agence immobilière à vocation sociale).

3.3 – La mission constate également l'insuffisance d'une offre intermédiaire entre l'hébergement et le logement autonome, voire alternative au logement autonome, pour répondre à deux types de problématiques :

- certaines **personnes sont autonomes mais sans possibilité d'accès immédiat au logement** : du fait de leur situation personnelle (surendettement, instance de divorce, attente de titre de séjour définitif...), des conditions posées par les bailleurs sociaux en termes d'autonomie (ressources non stabilisées, absence de parcours locatif antérieur...) ou encore simplement du fait du délai normal d'attente pour accéder au logement social dans des marchés très tendus.

Le **développement d'un parc de logements temporaires gérés par des associations**, et donnant lieu à la sous-location, peut apporter un premier type de réponse. Le parc privé des collectivités pourrait être davantage mobilisé à cet effet, de même que le patrimoine immobilier de l'Etat. La loi pourrait **prévoir que ce type de relogement puisse être proposé par le préfet dans le cadre de la mise en œuvre du DALO**, au vu de la situation du ménage ou des conditions particulières du marché. Afin de faciliter le développement de la sous-location, la mission recommande en outre que **le cumul entre l'ALT (financée par l'Etat) et l'aide aux suppléments de dépenses de gestion financée par les départements soit autorisé par la loi**. Ces aides sont en effet complémentaires.

Les **résidences sociales** représentent un autre type de réponse. La fragilité financière de ces structures rend indispensable la mise à l'étude d'une amélioration de l'aide de l'Etat au titre de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), en complément des aides des FSL. Le risque est en effet de créer un effet d'opportunité en faveur des maisons-relais dont le fonctionnement est mieux financé ;

- une offre spécifique doit, en outre, être développée en direction des **publics sans perspectives d'accès au logement autonome**. Les acteurs locaux considèrent que les maisons-relais sont particulièrement adaptées pour des personnes cumulant des difficultés (isolement social, ressources faibles, liens distendus avec l'emploi...) ou souffrant de handicap psychique, après une phase de stabilisation en CHRS.

4 - La problématique de l'accès au logement social des personnes accueillies en centre d'hébergement s'inscrit dans un processus d'attribution sélectif qui rend difficile la mise en œuvre d'une véritable priorité.

- 4.1** – La loi de lutte contre l'exclusion a introduit une priorité d'accès au logement social pour certaines catégories de publics, parmi lesquelles figurent depuis 2005 les personnes hébergées ou logées temporairement. Toutefois, il est difficile de mesurer l'effectivité de cette priorité en l'état actuel des dispositifs de connaissance. La mission suggère **d'introduire dans les enquêtes annuelles d'attribution le bilan des attributions effectuées en faveur des publics prioritaires** en s'appuyant sur les catégories DALO. Les bailleurs sociaux seraient ainsi incités à les identifier dans leurs systèmes d'information. L'appréciation la plus exhaustive résulte des fichiers communs de la demande mis en place sur certains territoires : en Loire-Atlantique, on peut ainsi observer un **décrochage du parcours d'accès au logement des demandeurs en structure d'hébergement** par rapport à celui de l'ensemble des demandeurs sur les deux dernières années. La mission ne peut qu'appuyer la volonté du ministère en charge du logement d'inciter à la généralisation de ce type d'outils.
- 4.2** – L'accès au logement social pour les personnes hébergées prend place dans un processus d'attribution d'autant plus sélectif que le marché est tendu et que les candidats potentiellement éligibles sont nombreux, que l'on se place du côté des seuls publics prioritaires ou de celui des ménages éligibles au logement très social (32 % des ménages sont ainsi éligibles au PLA-I, qui représentent environ 80 % des demandeurs de logement social). Ce contexte est favorable au **développement, de la part de certains bailleurs sociaux, de stratégies d'évitement, d'autant plus aisées à mettre en œuvre que le processus d'attribution est peu encadré.**

L'examen des conditions de solvabilisation des ménages donne notamment lieu à des **pratiques très hétérogènes** selon les organismes. La prise en compte du « reste à vivre », qui semble se généraliser, peut avoir ainsi pour effet d'exclure certaines catégories comme les bénéficiaires des minimas sociaux ou de subordonner la décision d'attribution à une mesure d'accompagnement systématique. **Certains stéréotypes semblent peser sur les choix des gestionnaires** de logements sociaux vis-à-vis de certains publics (grandes familles, familles monoparentales, personnes isolées...). L'analyse du comportement locatif de sortants de CHRS réalisé par deux bailleurs pour la mission montre pourtant que ces publics sont à certains égards des locataires « exemplaires ». C'est pourquoi la mission recommande de donner au préfet la possibilité de définir dans un règlement départemental d'attribution, opposable aux organismes bailleurs, des **règles communes en matière d'attribution**. Un tel outil, indispensable sur certains territoires, ne saurait interférer avec le nouveau contenu des PDALPD.

- 4.3** - Il n'est pas étonnant **dans ce contexte que les outils créés par la loi pour garantir l'accès au logement des publics prioritaires trouvent leurs limites**. Les filières de relogement prioritaires (contingent préfectoral, accords collectifs) prennent toutes en compte les sortants d'hébergement, bien que de manière très variable selon les départements. Des procédures d'accès privilégié à ces filières ont en outre été mises en place sur certains territoires et se sont renforcées sous l'effet du PARSA. Ces outils devraient cependant être optimisés et davantage articulés avec le DALO :

- la mission souligne la nécessité de reconquérir le contingent préfectoral à hauteur du contingent théorique, de mieux adapter le parc aux besoins, de mettre en place des procédures de gestion plus souples et plus efficaces pour éviter les échecs d'attributions particulièrement élevés sur certains contingents (plus de 40 % des vacances annuelles déclarées dans un département). Le relogement des personnes en situation d'hébergement, et plus largement des publics en difficulté, implique de faire du « sur mesure » pour trouver la réponse la mieux adaptée, ce qui est difficilement compatible avec la gestion par contingent. **Une gestion du contingent préfectoral en flux faciliterait le relogement** en fonction des véritables priorités.

Il est nécessaire, en outre, **de passer d'une gestion administrative à une instruction des candidatures permettant d'apporter au bailleur et au candidat toutes les garanties de réussite du relogement**. Une telle évolution a incontestablement un impact sur la charge de travail des préfetures. Un arbitrage devra donc être réalisé entre des modalités de gestion plus efficaces ou une délégation très encadrée aux collectivités locales.

Enfin, les capacités de relogement au titre du contingent préfectoral pourraient être complétées sur certains territoires par le **financement de droits uniques de réservation**. Ces réservations supplémentaires pourraient prioritairement bénéficier aux sortants de CHRS ;

- le relogement des sortants d'hébergement ne peut reposer principalement sur le contingent préfectoral surtout dans le contexte du DALO. **Les accords collectifs départementaux ont vocation à devenir les outils privilégiés de la fluidité de l'hébergement au logement**. Cela suppose que ces accords soient plus ambitieux dans leurs objectifs dans les zones tendues (en Ile-de-France, un objectif s'imposant à l'ensemble des accords pourrait être fixé au niveau régional), qu'ils impliquent l'ensemble des réservataires ainsi que l'échelon communal. Pour aller au devant du refus de certains maires d'accueillir des publics en difficulté sur leur territoires, il est proposé la définition d'**objectifs communaux d'accueil des publics prioritaires** qui pourraient être contractualisés entre l'Etat et les communes (ou intercommunalités).

Les recommandations portent également sur l'amélioration des mécanismes de sanction, ainsi que sur le dispositif d'accompagnement social ;

- la mise en œuvre du droit au logement opposable se caractérise par une concurrence accrue entre les publics prioritaires ou, du moins, une réorganisation de la « file d'attente » de ces publics. **La conciliation entre le DALO et de l'objectif de fluidité de l'hébergement au logement serait facilitée par la mise en œuvre préalable des dispositifs de relogements préexistant** (accords collectifs, dispositifs locaux du PDALPD...) afin de faire jouer aux commissions de médiation un rôle d'ultime recours. Ce principe de subsidiarité permettrait d'impliquer davantage les autres contingents en amont de l'examen en commission de médiation. Il devrait être prévu dans la loi ;
- la mission constate enfin qu'en Ile-de-France, **le dispositif dit « fluidité PARSA », tend à devenir une des filières privilégiées de relogement des sortants de CHRS**. Ce dispositif mériterait d'être mis en place dans d'autres régions.

L'analyse des freins à l'accès au logement des personnes en situation d'hébergement montre qu'il est nécessaire de jouer sur de multiples leviers, du côté de l'offre, comme du côté de la demande, qui peuvent être d'ailleurs différents selon les publics et selon les territoires.

Les modalités d'intervention qui découlent de cette analyse doivent reposer sur une identification plus précise qu'actuellement des besoins c'est-à-dire sur une meilleure connaissance des publics hébergés et sur une appréciation de leur part dans la demande de logement sociale. La mission s'inscrit de ce fait dans la continuité des précédents travaux de l'IGAS sur l'amélioration indispensable des dispositifs d'observation, ainsi que de ceux du CGEDD sur les fichiers communs de la demande de logement social. Ces améliorations sont indispensables pour définir des objectifs et des modalités d'accès au logement en rapport avec les besoins.

Enfin, si l'accès au logement est un levier essentiel pour recréer une fluidité des parcours, certaines situations ne relèvent pas directement de cette problématique : orientation vers des modes de prise en charge adaptés de personnes en souffrance psychique, de personnes vieillissantes dépendantes, ou encore de grands exclus ; prise en compte d'une population étrangère en situation irrégulière sans perspective immédiate d'accès au logement (régularisations, aide au retour...).

Sommaire

SYNTHESE	3
SOMMAIRE	9
DEVELOPPER LA FLUIDITE DES PARCOURS DE L'HEBERGEMENT AU LOGEMENT	13
1. UN ENJEU D'ACCES AU LOGEMENT DIFFICILE A MESURER	16
1.1. Une proportion de personnes hébergées en capacité d'accéder au logement difficile à apprécier	16
1.1.1. La capacité à accéder au logement autonome : une notion relative.....	16
1.1.2. De données hétérogènes à interpréter avec précaution.....	17
1.1.3. Les modalités d'une appréciation plus qualitative de la capacité à accéder au logement	18
1.1.4. L'accès au logement adapté : une problématique à mieux mesurer	19
1.2. Une analyse « en creux » des publics hébergés qui accèdent au logement.....	20
1.2.1. Une analyse du profil des sortants d'hébergement vers le logement qui met en évidence des facteurs facilitateurs	20
1.2.2. Des problématiques récurrentes identifiées par les acteurs	21
1.3. La nécessité de mettre en œuvre un suivi des trajectoires des sortants d'hébergement qui accèdent au logement	22
2. LES FREINS LIES A L'AUTONOMIE DE LA PERSONNE HEBERGEE : UNE AMELIORATION NECESSAIRE DES PARCOURS D'HEBERGEMENT ET DES CONDITIONS DE L'ACCOMPAGNEMENT POST-RELOGEMENT.....	23
2.1. Un parcours dans l'hébergement qui n'optimise pas l'accès au logement	24
2.1.1. Une orientation à l'entrée de l'hébergement qui prend insuffisamment en compte les besoins du demandeur	24
2.1.2. Une diversité de pratiques concernant la préparation à l'accès au logement en CHRS.....	26
2.1.3. Un partenariat plus étroit à rechercher avec les bailleurs sociaux pour faciliter la sortie vers le logement autonome	33
2.1.4. L'insuffisance d'accompagnement au relogement pour une partie des personnes hébergées	37
2.1.5. Une évolution nécessaire des pratiques des associations gestionnaires de structures d'hébergement en matière d'accompagnement vers le logement	38
2.2. L'accompagnement social dans le logement : des dispositifs mal articulés et insuffisamment adaptés aux besoins des ménages.....	39
2.2.1. Des aides à l'accès au logement diversifiées.....	39
2.2.2. Une mission de suite inégalement assurée par les CHRS.....	40
2.2.3. Un accompagnement social lié au logement insuffisamment adapté aux besoins	41
2.2.4. Des outils d'accompagnement renforcés à généraliser.....	44
2.2.5. Une coordination des acteurs de l'accompagnement au logement à développer	47
2.3. Une prise en charge des personnes en souffrance psychique à organiser	49
2.4. Des réponses spécifiques à élaborer en Ile-de-France.....	50
2.4.1. Des modalités d'organisation de l'hébergement à repenser dans un contexte de concentration des capacités d'accueil sur Paris	50

2.4.2. Une articulation des politiques départementales en matière d'hébergement et d'accès au logement à renforcer	51
3. LES FREINS LIES A L'OFFRE : UNE INADAPTATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT AUX BESOINS DES PUBLICS HEBERGES	52
3.1. <i>Une offre de logement social qui doit mieux prendre en compte les besoins des personnes hébergées</i>	53
3.1.1. La problématique du « coût » du logement	53
3.1.2. L'inadaptation de la typologie des logements :	58
3.2. <i>Des perspectives de relogement à développer dans le parc privé</i>	60
3.3. <i>La nécessité de développer une offre de transition vers le logement autonome</i>	62
3.3.1. Un besoin de solutions transitoires vers l'accès au logement autonome.....	62
3.3.2. Des réponses à apporter aux publics sans perspective d'accès au logement autonome.....	66
4. UN PROCESSUS D'ATTRIBUTION QUI NE GARANTIT PAS UNE PRIORITE D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL POUR LES PUBLICS HEBERGES	67
4.1. <i>Un processus d'attribution qui laisse une latitude importante aux organismes bailleurs</i> ..	68
4.1.1. La difficulté à apprécier la part des sortants d'hébergement au sein des attributions	68
4.1.2. Des exigences des bailleurs sociaux, vécues comme de plus en plus fortes par les acteurs du relogement	69
4.1.3. La nécessité de mieux encadrer les attributions au profit des publics les plus défavorisés	73
4.2. <i>Des outils insuffisants pour garantir un accès prioritaire au logement social pour les ménages en situation d'hébergement</i>	74
4.2.1. La prise en compte des sortants d'hébergement dans les dispositifs de relogements prioritaires.....	75
4.2.2. Une utilisation du contingent préfectoral qui pourrait être optimisée	78
4.2.3. Des accords collectifs mobilisateurs mais insuffisamment ambitieux	82
4.2.4. Une articulation à trouver avec le droit au logement opposable (DALO).....	86
4.2.5. Le dispositif « fluidité PARSA » : une démarche à conforter et encourager au-delà de l'Ile-de-France.....	88
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	93
LETTRE DE MISSION	99
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	101
LISTES DES ANNEXES.....	107
ANNEXE 1 : CARACTERISTIQUES DES PUBLICS HEBERGES PRESENTANT DES DIFFICULTES SPECIFIQUES D'ACCES AU LOGEMENT	109
ANNEXE 2 : CHARTE ET REFERENCE COMMUNE POUR L'ACCES AU LOGEMENT DES MENAGES PRIS EN CHARGE EN C.H.R.S.....	111
ANNEXE 3 : PARTICIPATION FINANCIERE DES USAGERS AU DISPOSITIF D'HEBERGEMENT EN ILE-DE-FRANCE.....	115
ANNEXE 4 : SIMULATIONS CONCERNANT LA PARTICIPATION FINANCIERE DES MENAGES EN CHRS PAR RAPPORT AU PAIEMENT D'UN LOYER HLM	119

ANNEXE 5 : COMPARAISON DES AIDES DU FSL MOBILISABLES POUR L'ACCES AU LOGEMENT DANS 6 DEPARTEMENTS	121
ANNEXE 6 : BILAN DU CONTINGENT PREFECTORAL DANS SIX DEPARTEMENTS	127
ANNEXE 7 : BILAN DES ACCORDS COLLECTIFS DEPARTEMENTAUX (ACD) DANS SIX DEPARTEMENTS	131
ANNEXE 8 : ETUDE SUR LA SOLVABILISATION DES MENAGES PAR LES AIDES OBLIGATOIRES ET FACULTATIVES	135
ANNEXE 9 : PROBLEMATIQUE COUT DU LOGEMENT / SOLVABILISATION DES MENAGES	137
ANNEXE 10 : CARTOGRAPHIE DU PARC LOCATIF A BAS LOYER EN ILE-DE-FRANCE	141
ANNEXE 11 : EXEMPLE DE MONTAGE D'UNE OPERATION INTEGRANT LA CONTRAINTE DE SOLVABILISATION	147
ANNEXE 12 : RECAPITULATIF DES MESURES LEGISLATIVES.....	153
LISTE DES SIGLES	157

Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement

- [1] Un effort important a été accompli dans les années récentes pour développer les capacités d'hébergement en faveur des personnes sans domicile : entre le 15 septembre 2004 et le 31 décembre 2008, le nombre de places d'hébergement² est ainsi passé de 49 204 à 65 501, soit une hausse de 33 %. Malgré cette évolution, la situation actuelle se caractérise par une saturation de l'offre d'hébergement qui ne permet pas de répondre pleinement aux besoins. L'une des raisons est à rechercher dans les difficultés croissantes rencontrées par ce public pour accéder au logement dans le contexte de tension du marché qui caractérise certains territoires. Recréer une fluidité des parcours de l'hébergement au logement est donc une priorité.
- [2] Selon une enquête conduite par la DREES, la sortie vers le logement ordinaire représentait, en 2004, 24 % des sorties pour l'ensemble des structures³, 29 % pour les seuls centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS). Des données plus récentes, issues du système de connaissance de l'offre d'hébergement et de la population hébergée en Rhône-Alpes (COHPHRA) montrent que le premier motif de sortie est l'hébergement chez des tiers (voir tableau 3). Ces données confirment la difficulté de sortie vers le logement des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement.
- [3] Afin de mieux analyser les freins à l'accès au logement de ces publics et de cerner davantage les besoins, madame Christine Boutin, ministre du logement, a saisi l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'une mission qui devait :
- recueillir, au plan territorial, les éléments quantitatifs et qualitatifs permettant de mieux apprécier la proportion des personnes en CHRS qui pourraient avoir accès au logement ;
 - analyser la typologie des publics qui sortent aujourd'hui des dispositifs d'urgence et d'insertion vers un logement ;
 - analyser les freins à l'accès au logement des personnes hébergées : freins d'ordre financier, capacité de réinsertion sociale, amélioration des conditions d'hébergement résultant du plan d'action renforcé en faveur des sans abris (PARSA), impact de la loi sur le droit au logement opposable (DALO) en termes de non remise à la rue ;
 - proposer des solutions pour recréer une fluidité des parcours de l'hébergement au logement ;
 - formuler des propositions pour mettre en place un dispositif de suivi des trajectoires des publics qui sortent de CHRS et des dispositifs d'urgence.
- [4] L'enquête est intervenue dans un contexte marqué par deux évolutions profondes dont il est difficile d'apprécier dès à présent tous les effets :
- la mise en œuvre du principe de continuité de la prise en charge ainsi que le développement de l'hébergement de stabilisation ont pour conséquence d'inscrire plus rapidement certains publics dans un parcours d'insertion. La frontière avec l'hébergement d'insertion tend à devenir ténue. Si la mission a fait porter prioritairement son analyse sur les CHRS, les préconisations ne se limitent pas à ce type d'hébergement ;
 - le droit au logement opposable (DALO) opère une réorganisation de la file d'attente des demandeurs prioritaires en créant une filière de relogement supplémentaire qui pèse in fine sur le contingent préfectoral. Celui-ci doit donc poursuivre deux objectifs qui peuvent se révéler concurrents : la mise en œuvre du DALO et la fluidité de l'hébergement au logement.

² Centres d'hébergement d'urgence (CHU), hôtels, résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS), stabilisation, centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS).

³ Enquête ES 2004 - DREES

Cette évolution implique d'élargir les filières de relogement pour développer la fluidité dans les zones les plus tendues.

- [5] Ces éléments de contexte constituent une toile de fond dont il convient de tenir compte. Ils suscitent en effet des interrogations, voire des inquiétudes de la part des acteurs locaux. Or, l'accès au logement des personnes en situation d'hébergement met en jeu une responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales et repose sur la mobilisation tant des bailleurs sociaux que des associations gestionnaires de structures d'hébergement.
- [6] La mission a privilégié les zones tendues du point de vue du marché du logement où se concentrent l'essentiel des difficultés, ce qui l'a conduite à se rendre principalement en Ile-de-France. Fin 2008, les deux tiers des recours déposés devant les commissions de médiation au titre du DALO concernaient en effet cette région, qui totalise, avec 24 449 places d'hébergement, 35% des capacités nationales. Quatre départements ont été visités - Paris, le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne – auxquels s'ajoutent la Loire-Atlantique et le Rhône, en raison notamment des dispositifs de connaissance de la demande de logement existants sur ces territoires. Dans ces six départements, la mission a rencontré les divers acteurs du logement et de l'hébergement. Elle a pris connaissance de pratiques exemplaires dans d'autres territoires.
- [7] Ce rapport, qui a été rédigé alors que le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion était en cours de discussion au parlement, examine quatre points :
- connaissance des besoins liés à la fluidité des parcours de l'hébergement vers le logement,
 - la préparation à l'accès au logement effectué dans le cadre du dispositif d'hébergement et l'accompagnement post-relogement,
 - l'adaptation de l'offre de logement aux besoins des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement,
 - la place des sortants d'hébergement dans les attributions de logements sociaux et l'efficacité des outils existants pour favoriser l'accès au parc social de ces publics.

Le dispositif d'hébergement

(Source : DGAS)

L'hébergement d'urgence répond à une nécessité de mise à l'abri immédiate, de diagnostic et d'orientation. Il se caractérise en principe par une durée courte de séjour, à laquelle il ne doit pas être mis tant qu'une solution adaptée n'a pas été proposée à la personne accueillie (principe de continuité prévu à l'article 4 de la loi DALO). Les capacités, estimées à 26 754 places au 30 septembre 2008, se répartissent entre :

- les **centres d'hébergement d'urgence** : ils ont vocation à répondre aux situations d'urgence en apportant les premières réponses et en orientant rapidement les personnes vers d'autres structures ou services. Ce mode d'hébergement totalisait **11 714 places en 2008** contre 13 138 en 2006. Cette diminution est liée à la transformation d'une partie des places d'urgence en places dites de stabilisation ou en places de CHRS prévue par le PARSA ;
- les **places d'hôtel : 10 377 places** ont été financées en 2008 ;
- les **places de CHRS affectées à l'hébergement d'urgence : 4 663 places** en 2008 ;
- quelques possibilités d'hébergement d'urgence financées dans des logements mis à disposition dans le cadre de l'aide au logement temporaire (ALT), dans des foyers de travailleurs migrants, foyers de jeunes travailleurs ou des résidences sociales.

L'hébergement de stabilisation vise à offrir aux personnes sans domicile, pour lesquelles ne sont pas prévisibles des perspectives d'insertion professionnelle, un hébergement de durée moyenne, ouvert 24h sur 24, et 7 jours sur 7. Ce maillon supplémentaire du dispositif d'hébergement peut déboucher sur l'accès au dispositif d'insertion ou au logement adapté le plus souvent de type maisons-relais. **7 608 places de stabilisation** ont été financées en 2008. Parmi ces places, 3 411 sont sous statut « CHRS ».

L'hébergement d'insertion est assuré par les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) dont la mission est définie à l'article 345-1 du CASF. Les CHRS sont des établissements sociaux qui « assurent l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale ou professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse ». Ils accueillent les personnes ou les familles, admises à l'aide sociale de l'Etat « qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale ». L'hébergement d'insertion totalisait **30 085 places en 2008**.

Les deux-tiers environ des logements bénéficiant de l'ALT (soit 15 500 logements) accueillent des personnes en attente d'un logement durable.

Ces dispositifs sont complétés par des réponses qui relèvent de la politique du logement : logements en intermédiation locative, logement de transition dans le cadre des résidences sociales ou logements adaptés, comme les maisons-relais qui permettent de loger sans limitation de durée des personnes sans perspective d'accès au logement autonome.

1. UN ENJEU D'ACCES AU LOGEMENT DIFFICILE A MESURER

- [8] Dans un contexte de saturation de l'offre d'hébergement, la fluidité des parcours vers le logement est un enjeu particulièrement important. Fixer un objectif national à atteindre en la matière est cependant particulièrement difficile. La mesure des besoins repose en effet sur une définition de la capacité à accéder au logement qui ne fait pas nécessairement consensus, qui est variable selon les territoires et recouvre des situations diverses par rapport au logement. En outre, les personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement ne sont pas égales face à l'accès au logement.

1.1. Une proportion de personnes hébergées en capacité d'accéder au logement difficile à apprécier

- [9] Le nombre de personnes en situation d'hébergement remplissant les conditions pour accéder à un logement n'est généralement pas suivi localement. Il est pourtant utile de connaître cette proportion pour mieux apprécier les besoins en matière de relogement et mobiliser les bailleurs sociaux en faveur de ces publics.

1.1.1. La capacité à accéder au logement autonome : une notion relative

- [10] La capacité à accéder au logement se définit essentiellement à partir de deux critères : un critère d'autonomie et un critère de ressources.

- [11] La mission constate qu'une différence d'approche existe, généralement, entre les associations et les organismes bailleurs sur la notion d'autonomie par rapport au logement. Le travailleur social mesure, en effet, le progrès accompli par la personne par rapport à sa situation à l'entrée dans l'hébergement ; le bailleur social examine en revanche sa candidature par rapport à la norme de peuplement de son parc social. Cette absence de vision partagée avait été identifiée comme l'un des principaux freins à l'accès au logement des personnes hébergées par un groupe de travail réunissant associations et bailleurs dans le cadre de l'AORIF⁴.

- [12] L'éligibilité au logement social suppose l'existence de ressources inférieures aux plafonds HLM, conditions qui est toujours réunie⁵. Les organismes bailleurs s'assurent, en outre, de la solvabilité des candidats au logement. Cette appréciation fait l'objet de pratiques diverses selon les bailleurs sociaux⁶ plus ou moins favorables aux candidatures à faible revenu ou peu solvabilisées par l'aide personnelle au logement (APL). Le critère de ressources est apprécié dans la durée : prise en compte de la pérennité de l'aide personnelle au logement, stabilité des revenus...

- [13] Les critères permettant d'apprécier la capacité à accéder au logement sont, par conséquent, relatifs. Ils dépendent de l'appréciation portée par le travailleur social au terme du parcours d'insertion, variable selon les professionnels et selon les structures, mais également des exigences des bailleurs sociaux, variables selon les organismes et les territoires. Le degré de professionnalisation des structures d'hébergement concernant l'accompagnement à l'accès au logement et le fonctionnement du marché du logement sont, par conséquent, des facteurs importants.

⁴ Association régionale HLM de la région d'Ile-de-France.

⁵ Il convient de rappeler que près de 70% des ménages sont actuellement éligibles au parc locatif social.

⁶ Voir 4.1.2.3.

Une définition de la notion de personne « prête à accéder au logement » dans le Rhône

Un partenariat entre la FNARS Rhône-Alpes et l'association départementale des bailleurs sociaux, ABC HLM, a permis de parvenir dans le Rhône à une définition commune de la notion de personne « prête à accéder au logement », à partir de trois critères ⁷ :

- le ménage doit être éligible à l'accès au logement social : situation administrative permettant la signature d'un bail ; droits sociaux ouverts ; ressources installées ; en cas d'endettement, existence d'un plan d'apurement ou d'un dossier de surendettement qui est respecté depuis plusieurs mois ;
- le ménage s'est acquitté régulièrement de ses participations à l'hébergement ;
- la capacité du ménage à respecter ses obligations de locataires a été évaluée.

La charte définit, par ailleurs, le contenu de l'accompagnement social réalisé par les CHRS pour aider à la recherche du logement puis à l'entrée dans le logement.

- [14] A la lumière de cette pratique, la mission considère que la notion de « prêts à accéder au logement » doit s'apprécier localement, à l'échelle d'un bassin d'habitat, d'un département voire d'une région, et qu'elle doit résulter d'un travail conjoint entre bailleurs sociaux et structures d'hébergement. Ce partenariat constituera le point de départ d'une évolution des pratiques de part et d'autre, et d'une meilleure quantification des besoins de relogement.
- [15] Enfin, la capacité à accéder au logement n'est pas nécessairement une capacité à accéder directement et sans accompagnement au logement autonome. Pour certains ménages, l'accès au logement passe par la mise en place d'un accompagnement social lié au logement voire, par un logement de transition, solution intermédiaire entre l'hébergement et le logement autonome. Il ressort de l'enquête nationale lancée par la DGAS auprès des structures d'hébergement à l'été 2008⁸ que seulement 10 % des ménages en hébergement d'insertion relèverait d'une solution immédiate de « logement autonome sans accompagnement ». Cette proportion est de 8,7 % dans les structures de stabilisation et de 9,2 % dans les structures d'urgence.
- [16] S'il est difficile de savoir ce que les gestionnaires de structures d'hébergement mettent sous le terme « accompagnement », un tel constat va néanmoins à l'encontre de l'idée qu'il suffirait d'offrir un logement autonome à l'ensemble des personnes considérées comme prêtes à accéder au logement, pour accélérer la fluidité. Une majorité des personnes hébergées cumule en effet des difficultés multiples que le parcours d'insertion ne suffit parfois pas à lever totalement.
- [17] L'amélioration de la connaissance du nombre de personnes prêtes à accéder au logement, au sein des structures d'hébergement, doit donc intégrer une approche plus qualitative (cf. 1.1.3.).

Recommandation n°1 : Initier un travail conjoint entre les associations gestionnaires de structures d'hébergement et les bailleurs sociaux pour parvenir à une définition commune de la notion de ménage « prêt à accéder au logement », formalisée et contractualisée. Ce travail pourrait s'inscrire dans le cadre des déclinaisons locales de la convention FNARS-USH. Mettre en œuvre, sur cette base, un suivi quantitatif, par structure et par département.

1.1.2. De données hétérogènes à interpréter avec précaution

- [18] Le caractère relatif de la capacité à accéder au logement doit conduire à interpréter avec précaution les données existantes et explique partiellement leur hétérogénéité.

⁷ Ces critères sont formalisés dans une charte dite *Charte et référence commune pour l'accès au logement des ménages pris en charge en CHRS*, présentée en annexe 2.

⁸ Enquête SOLEN (DGAS) - 9 juin 2008.

- [19] L'un des chiffres les plus couramment avancés est la proportion de 30% de personnes accueillies en CHRS qui présenteraient les conditions requises pour accéder à un logement social. Cité par un audit de modernisation de 2006⁹, ce chiffre s'appuie sur une enquête réalisée en 2004 par la MIPES¹⁰ selon laquelle plus des 20% des résidents de ces structures en Ile-de-France avaient un contrat à durée indéterminée (CDI) et 14% un contrat à durée déterminé (CDD).
- [20] Le postulat sur lequel repose cette estimation de 30% semble assez largement contestable : le statut de salarié n'est, en effet, pas en soi, une condition suffisante pour déterminer la capacité à accéder à un logement autonome. D'une part, certains salariés peuvent se trouver temporairement dans une situation qui ne rend pas possible une candidature au logement social (situation d'endettement non traitée, personne dont le conjoint n'est pas en situation régulière ou personne en attente d'un titre de séjour permanent, personne en instance de divorce pour laquelle l'ordonnance de non conciliation n'a pas été prise...) ; d'autre part, certains facteurs d'exclusion plus structurels peuvent intervenir : l'insuffisante solvabilisation de certains ménages, l'absence de ressources stabilisées ou encore l'absence de parcours locatif antérieur. Ces facteurs sont particulièrement prégnants en Ile-de-France où une période probatoire est souvent exigée des bailleurs sociaux.
- [21] Une enquête réalisée par la DDASS du Val-de-Marne, dans le cadre de la mission, auprès des structures d'hébergement du département¹¹, montre, d'une part, que la proportion des personnes en capacité à accéder au logement est assez comparable selon les types d'hébergement ; d'autre part, que la fluidité vers le logement est un enjeu pour l'ensemble des dispositifs d'hébergement et qu'il convient par conséquent de l'organiser à tous les niveaux.

Tableau 1 : Proportion de ménages réunissant les conditions (autonomie, ressources) pour accéder à un logement autonome

Hébergement d'urgence	Stabilisation	CHRS (places d'insertion)
33%	44%	30%

Source : DDASS 94

- [22] Ces moyennes masquent cependant une grande diversité de situations selon les structures : pour les seuls CHRS, les données recueillies par la mission varient de 6 à 70 %. Les caractéristiques des personnes hébergées influent incontestablement : la proportion est d'autant moins importante que ces personnes sont démunies et éloignées de l'emploi. Cette proportion est mesurée, par ailleurs, à un instant « t ». Des changements peuvent donc se produire d'une période à une autre, liés à l'évolution du nombre de ménages hébergés ainsi qu'à leurs caractéristiques¹².
- [23] En tout état de cause, ces chiffres ne peuvent servir de base à une quantification précise des besoins. Ils peuvent être mis au regard des données recueillies dans le Rhône, sur la base de la définition des « prêts à sortir vers le logement ». En 2008, 256 personnes (soit 110 ménages) remplissaient les conditions pour accéder au logement, ce qui représentait 21 % de la capacité d'hébergement d'insertion du département.

1.1.3. Les modalités d'une appréciation plus qualitative de la capacité à accéder au logement

- [24] Comme on l'a vu précédemment, un ménage peut remplir les conditions pour accéder au logement mais avoir besoin de la mise en place d'un accompagnement post-relogement.

⁹ La procédure de prévision et de gestion des crédits d'hébergement d'urgence, IGAS, IGA, IGF, avril 2006.

¹⁰ Enquête « une nuit donnée », mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France.

¹¹ Données recueillies le 31 août 2008 sur la base d'un taux de réponse de 80 %.

¹² Pour un des CHRS rencontrés, l'augmentation significative de 27 à 70 % en six mois de la proportion de ménages en capacité d'accéder au logement, s'explique ainsi très largement par une diminution importante du nombre de familles accueillies.

- [25] Certains ménages hébergés rencontrent en outre plus de difficultés pour accéder au logement (cf. 1.2.).
- [26] La définition des « prêts à accéder au logement » dans le Rhône permet aux acteurs locaux de repérer des situations anormalement longues pour accéder au logement, par rapport à la durée moyenne d'attente qui est actuellement de onze mois. Ces situations font l'objet d'un examen individuel dans le cadre d'une commission dite des « cas bloqués ». Les attributions réalisées sont comptabilisées depuis 2003 dans l'accord collectif départemental.

La commission des « cas bloqués » dans le Rhône

Cette commission se compose de la FNARS, des bailleurs sociaux du département et de la cellule interface offre-demande qui assure la mise en œuvre de l'accord collectif. La FNARS Rhône-Alpes réunit, en amont de la commission, les référents « logement » des CHRS qui présentent les dossiers des ménages « bloqués ». L'objectif est de s'assurer que les ménages présentés sont « prêts à sortir ». Les représentants de la FNARS envoient la liste des ménages aux organismes à l'aide d'un formulaire qui précise notamment l'identité du ménage, le type de ressources, le logement souhaité, le parcours résidentiel de la personne et les démarches effectuées auprès des différents organismes HLM. Lors de la commission, la FNARS et les CHRS présentent la situation des ménages pour lesquels aucun bailleur ne s'est positionné préalablement. Cette présentation orale permet de donner plus de garanties au bailleur quant à la capacité de la personne à accéder au logement autonome.

- [27] Bien que n'ayant que partiellement atteint ses objectifs (50 ménages relogés par an sur un objectif de 100), ce dispositif permet de rechercher des solutions « sur mesure » pour des ménages « prêts à sortir » de CHRS et présentant des difficultés particulières. Il permet, ce faisant, une appréciation plus approfondie de la capacité à accéder au logement et des solutions les plus adaptées : la résolution des cas bloqués renvoie ainsi pour partie à un habitat adapté, même si la proportion de ces dossiers s'est amenuisée au fil du temps.

Recommandation n°2 : Mettre en place, dans le cadre des accords collectifs, un dispositif d'examen individuel des situations « bloquées » dans l'hébergement, associant organismes HLM et gestionnaires de centres d'hébergement.

1.1.4. L'accès au logement adapté : une problématique à mieux mesurer

- [28] Pour certains ménages en structure d'hébergement, l'accès au logement au terme du parcours d'insertion ne passe pas par le logement autonome mais par un logement adapté à leurs problématiques¹³. Pour ces publics, qui relèvent d'un autre type de fluidité vers le logement, l'approche quantitative n'est pas moins aisée que pour ceux qui remplissent les conditions pour accéder à un logement autonome. Une enquête réalisée en 2006 dans le cadre de l'observatoire de l'habitat transitoire (OHT) du Rhône¹⁴ distingue deux catégories de publics pour lesquels la maison-relais serait, en tout ou partie, une solution adaptée :

- les personnes cumulant des difficultés liées à un isolement social, affectif ou psychique qui empêche l'accès au logement ordinaire, et qui ont des ressources faibles et un lien distendu à l'emploi : parmi les personnes hébergées en CHRS près de 14% présentent ces caractéristiques ;
- les personnes ayant des problèmes psychiatriques : elles représentent 30% des personnes hébergées en CHRS dans le Rhône.

- [29] Aux termes de cette étude, la proportion de personnes en CHRS relevant du logement adapté est ainsi comparable, voire supérieure à celle des personnes relevant du logement autonome, avec ou sans accompagnement.

¹³ Les solutions de logement adaptées à ce public, en particulier les maisons-relais, sont développées en 3.3.2.

¹⁴ *Les besoins en maisons relais : combien et qui concernent-ils ?*, OHT, octobre 2006.

Recommandation n°3 : Intégrer dans la démarche de définition des ménages « prêts à sortir vers le logement » (recommandation n°1) la notion de sortie vers le logement adapté. Mettre en œuvre sur cette base un suivi quantitatif, par structure et par département des ménages concernés.

1.2. Une analyse « en creux » des publics hébergés qui accèdent au logement

1.2.1. Une analyse du profil des sortants d'hébergement vers le logement qui met en évidence des facteurs facilitateurs

[30] L'analyse des publics qui sortent d'hébergement vers un logement ne peut être réalisée sur la base des rapports d'activité des associations. Ceux-ci analysent en effet généralement la situation des ménages sortis (situation familiale, nature des ressources, situation par rapport à l'emploi), mais elle n'est pas croisée avec le type de sortie (logement, hébergement...).

[31] L'exploitation de l'enquête ES « personnes en difficulté » 2004, réalisée par la DREES à la demande de la mission, sur les sortants de CHRS vers le logement¹⁵, apporte en revanche un éclairage intéressant tant sur le profil de ces ménages, que sur les facteurs facilitateurs de l'accès au logement. Les sortants vers le logement sont ainsi majoritairement des personnes isolées (56%). Seuls 43% disposent de revenus du travail ou de stage et 27% sont au RMI. Enfin, près de la moitié (47%) étaient en CHRS depuis moins de 6 mois, plus de 70% depuis moins d'un an.

Tableau 2 : Adultes sortis de CHRS vers le logement en 2004

	% des sortants vers le logement
Situation familiale	
Personne isolée	56
Adulte isolé avec enfant(s)	26
Adulte en couple sans enfants	6
Adulte en couple avec enfant(s)	12
Total	100
Revenus issus du travail ou de stage	
Non	54
Oui	43
Inconnu	3
Total	100
RMI	
Non	65
Oui	27
Inconnu	3
Total	100
Durée de séjour	
Moins de 3 mois	25
De 3 à moins de 6 mois	22
De 6 mois à moins d'un an	24
D'un an à moins de 2 ans	19
2 ans et plus	10
Total	100

Source : DREES

¹⁵ Sortants vers le logement : accédant à la propriété ou propriétaire, locataire ou sous-locataire d'un logement HLM, locataires ou sous-locataires d'un logement vide non HLM, locataire ou sous-locataire d'un logement vide non-HLM, locataire d'un meublé loué à un particulier ou à un professionnel.

[32] Une exploitation de l'enquête ES par régression statistique permet d'identifier des facteurs facilitateurs. On constate ainsi que toutes choses égales par ailleurs :

- un adulte en couple, avec enfant(s), à trois fois plus de chances de sortir vers un logement qu'un adulte isolé;
- une personne avec un revenu issu du travail ou de stage a trois fois plus de chances de sortir vers le logement qu'une personne sans ;
- enfin, une personne qui est prise en charge depuis plus de deux ans dans un CHRS a cinq fois plus de chances de sortir vers un logement que les personnes prises en charge depuis moins de trois mois.

[33] Ainsi, même avec une analyse toutes choses égales par ailleurs, la situation familiale, la durée du séjour en CHRS, et le fait d'avoir un revenu ou de percevoir le RMI, sont des facteurs déterminants de la sortie vers le logement. Cette analyse statistique est corroborée par les entretiens avec les acteurs locaux.

1.2.2. Des problématiques récurrentes identifiées par les acteurs

[34] Les entretiens réalisés avec les associations gestionnaires de structures d'hébergement, les associations dédiées au relogement ou encore les bureaux du logement des préfectures permettent d'identifier un certain nombre de problématiques récurrentes.

[35] Du point de vue du bailleur, l'emploi est la clef du relogement : il doit être stable ou, du moins, doit être acquise une stabilité des ressources. Les salariés réguliers accèdent ainsi plus facilement au logement, même si une difficulté particulière se pose pour les isolés au SMIC peu solvabilisés par l'aide personnelle. Les revenus précaires ou sociaux constituent à l'inverse un frein. Quatre catégories de publics sont, par ailleurs, identifiés comme plus difficiles à reloger dans le logement social : les hommes isolés, les grandes familles (à partir de cinq enfants), les familles monoparentales et les bénéficiaires des minimas sociaux. Certaines problématiques interviennent comme des facteurs pénalisants : l'existence d'un passé locatif (dettes de loyer non réglées), le surendettement ou encore l'absence de parcours locatif antérieur. Enfin, dans deux des départements visités, ont été évoqués des facteurs discriminatoires liés à l'origine des personnes hébergées.

[36] Ces constats permettent de suggérer « en creux » un profil des ménages hébergés accédant plus aisément au logement qui est corrélé avec les données issues de l'enquête ES.

Les hébergés aux minimas sociaux :

un public au croisement des différentes problématiques d'accès au logement¹⁶

La difficulté d'accès au logement des bénéficiaires des minimas sociaux, et notamment les allocataires du RMI, dans le parc social a été relevée systématiquement par les interlocuteurs de la mission dans le Rhône et en Ile-de-France. Ce public bénéficie pourtant de l'APL à taux plein, ce qui apporte une garantie au bailleur en termes de solvabilisation et de prévention des risques d'impayés.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer cette difficulté : la prise en compte fréquente du critère du « reste à vivre » par les bailleurs sociaux dans l'analyse de la solvabilisation des ménages ; le poids des charges locatives, couvertes par l'APL dans la limite d'un forfait ; des typologies de ménages qui suscitent par nature les réserves des bailleurs (femmes isolées, familles nombreuses) ; l'impossibilité de saisir l'allocation en cas d'impayés...

L'absence de revenus du travail est un facteur discriminant : selon les associations, les bénéficiaires des minimas sociaux ont d'autant plus de chance d'accéder au logement qu'ils ont des perspectives de ressources stables (AAH, allocataire RMI de plus de 55 ans) ou qu'ils sont engagés dans un parcours d'insertion (le RMI différentiel est ainsi privilégié par rapport à l'allocation à taux plein).

Recommandation n°4 : Mieux identifier le profil des sortants vers le logement. Cette analyse devrait être prévue dans les rapports d'activité des associations et transmise aux DDASS. Elle permettrait de mieux appréhender les publics sur lesquels l'effort d'accompagnement doit porter prioritairement.

1.3. La nécessité de mettre en œuvre un suivi des trajectoires des sortants d'hébergement qui accèdent au logement

[37] Le suivi des trajectoires relève d'enquêtes spécifiques et non d'un système d'information à mettre en place. Tout au plus, celui-ci peut-il éclairer les problématiques à approfondir et donner un cadre de référence.

[38] On constate un manque d'études portant sur le parcours vers le logement des personnes en structures d'hébergement. Or de telles enquêtes sont essentielles pour bénéficier, au-delà du suivi statistique, d'appréciations qualitatives sur les blocages à lever ainsi que sur les leviers à mobiliser. Elles permettraient notamment de mieux identifier les éléments déterminant du choix des ménages hébergés en matière de relogement et de mesurer l'impact des conditions d'hébergement. Des études de trajectoires permettraient en outre d'approfondir les problématiques repérées par les acteurs locaux concernant l'accès au logement de certains publics : bénéficiaires des minimas sociaux, salariés à faible revenu (une telle étude serait utile dans l'optique de la mise en place du RSA), personnes isolées au SMIC, familles monoparentales, personnes en situation d'endettement, personnes isolées avec un parcours long dans l'hébergement. Elles devraient porter :

- sur l'accès au logement : caractéristiques de la personne prête à accéder au logement (situation familiale, ressources, durée dans l'hébergement), modalités d'accompagnement mobilisées pour faciliter le relogement, solution de logement souhaitée/ solution de logement obtenue, délai d'accès au logement, freins identifiés du côté du candidat comme du côté des bailleurs,
- sur les conditions de maintien dans le logement : mesures d'accompagnement post-relogement éventuellement mise en œuvre, comportement locatif du ménage six mois, puis un an après l'entrée dans les lieux (impayés de loyers, procédure d'expulsion en cours, intégration dans l'environnement, taux d'effort).

¹⁶ On note une détérioration de l'accès à un logement autonome des bénéficiaires des minimas sociaux sur la période récente : en 2006, 76 % des bénéficiaires du RMI, de l'API ou de l'ASS disposaient de leur propre logement, contre 82 % en 2003 (*Etudes et résultats*, DREES, avril 2008). La CAF de Seine-Saint-Denis indique que 47 % des bénéficiaires du RMI et de l'API dans ce département sont « hébergés » (y compris chez des tiers) et ne disposent donc pas d'un logement autonome.

Elles permettraient ce faisant d'évaluer l'efficacité des dispositifs mis en place pour préparer au relogement et/ ou pour faciliter l'insertion dans le logement.

Recommandation n°5 : Mettre en œuvre des études de trajectoire pour mieux apprécier les difficultés rencontrées par certains publics hébergés pour accéder au logement, mesurer l'efficacité des mesures d'accompagnement mises en œuvre et évaluer les conditions de maintien dans le logement. Ces études pourraient être conduites avec les conseils généraux dans le cadre des plan départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)¹⁷ et, comme le préconisait l'IGAS un précédent rapport¹⁸, être réalisées sur la base d'un cahier des charges élaboré par l'ONPES.

- [39] L'appréciation des besoins en matière de relogement des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement renvoie à la nécessité de mieux connaître ces publics. La mission fait donc sienne les précédents travaux de l'IGAS sur l'amélioration indispensable des dispositifs de connaissance et d'observation¹⁹ et préconise, dans l'attente de la mise en place d'un système d'information adapté, d'améliorer la méthodologie des enquêtes SOLEN. Ces enquêtes devraient être mises en œuvre de manière régulière, sur la base d'un protocole élaboré avec les DRASS en mobilisant l'appui méthodologique de la DREES, et tenir compte d'un délai raisonnable de traitement des réponses.

2. LES FREINS LIES A L'AUTONOMIE DE LA PERSONNE HEBERGEE : UNE AMELIORATION NECESSAIRE DES PARCOURS D'HEBERGEMENT ET DES CONDITIONS DE L'ACCOMPAGNEMENT POST-RELOGEMENT

- [40] Comme le souligne un responsable de structure d'hébergement, « un certain nombre de personnes ne sont pas armées pour affronter la complexité de la société. Le logement est souvent la première demande mais tant qu'on n'a pas identifié les causes de l'entrée en CHRS, la personne n'est pas prête à accéder au logement ». Il faut en outre s'assurer qu'elle sera capable de s'y maintenir une fois relogée.
- [41] Le parcours pour accéder au logement autonome peut donc être long. Selon l'enquête ES 2004²⁰ la durée d'accueil médiane des personnes qui accèdent à un logement ordinaire est de 17 mois (alors qu'elle n'est par exemple que de 6 mois pour les personnes qui s'orientent vers un autre établissement social). Cette durée intègre également le délai d'attente pour accéder au logement. Certaines problématiques (addictions...) exigent, par ailleurs, un accompagnement qui peut durer plusieurs années.
- [42] Au-delà de sa durée, se pose la question de la manière dont le parcours dans l'hébergement facilite l'accès au logement. Force est de constater que l'organisation de ce parcours ne garantie pas toujours une prise en compte adéquate des besoins des ménages, tandis que l'accompagnement vers le logement fait l'objet de pratiques diverses selon les structures.

¹⁷ Les PDALPD, instaurés initialement par la loi « Besson » du 31 mai 1990 sont élaborés par l'Etat et les départements, en associations avec les collectivités territoriales, les associations d'insertion ou intervenant sur l'accès au logement, les CAF, les bailleurs publics et privés ainsi que les collecteurs du 1 %. Le PDALPD doit définir les publics bénéficiaires, analyser les besoins, fixer des objectifs pour l'accès et le maintien dans le logement de ces publics, et préciser les mesures permettant de les atteindre. Son outil financier est le fonds solidarité logement (FSL), décentralisé depuis 2004.

¹⁸ *La coordination de l'observation statistique des personnes sans abri*, L. Chambaud, octobre 2007

¹⁹ *Rapport précité*.

²⁰ *Les établissements accueillant des adultes et des familles en difficulté sociale : premiers résultats de l'enquête ES 2004*, Etudes et résultats, DREES, juillet 2006.

2.1. Un parcours dans l'hébergement qui n'optimise pas l'accès au logement

2.1.1. Une orientation à l'entrée de l'hébergement qui prend insuffisamment en compte les besoins du demandeur

[43] La demande d'hébergement recouvre des besoins multiples. Pour certaines personnes le passage en hébergement sera temporaire ; pour d'autres, il correspond à une phase de réinsertion. Les structures d'hébergement accueillent en effet des publics qui présentent des problématiques diverses au regard de l'accès au logement : certaines personnes sont en capacité d'accéder immédiatement au logement ; pour d'autres, une période d'observation est nécessaire, pour s'assurer de leur autonomie ; pour certains, enfin, l'accès au logement passe par la résolution préalable de difficultés (problèmes de santé, addictions...) et par un apprentissage de l'autonomie qui pourra être long.

[44] L'orientation des personnes à l'entrée de l'hébergement est donc essentielle pour offrir une solution la plus adaptée à leur besoin, et accélérer ainsi le retour vers le logement.

2.1.1.1. Une absence de régulation du dispositif d'hébergement qui nuit à la cohérence des parcours

[45] Deux modalités d'entrée dans l'hébergement coexistent :

- les dispositifs de premier accueil (115, autres services d'accueil et d'orientation), plus ou moins coordonnés selon les départements. Selon la DGAS, il n'existe pas d'évaluation sociale systématique à ce niveau permettant d'orienter au mieux les personnes accueillies ;
- l'accès direct aux structures d'hébergement qui peuvent gérer leurs propres listes d'attente.

[46] L'absence de dispositif unique d'orientation à l'entrée a plusieurs conséquences :

- du fait de la saturation de l'offre, l'orientation se fait davantage en fonction des opportunités que des réels besoins des ménages. Il n'est pas étonnant dans ce contexte que les gestionnaires de structures considèrent que pour 35 % des ménages, l'hébergement n'est pas ou plus adapté. Cette proportion est de 48 % en urgence, 37 % en stabilisation et 28 % en insertion²¹ ;
- les critères d'orientation ne sont pas harmonisés ;
- les besoins sont, en conséquence, mal identifiés (difficulté à apprécier la part des ménages pour lesquels on est dans une simple problématique de relogement et celle pour lesquels d'autres problématiques doivent auparavant avoir été résolues) ;
- l'offre même est mal positionnée par rapport aux problématiques rencontrées : les différents types de réponses tendent à se substituer les uns aux autres au lieu de se compléter.

[47] Cette absence de régulation du dispositif d'hébergement a sans doute pour conséquence, sans qu'on puisse le mesurer précisément, des parcours parfois exagérément longs au sein de l'hébergement, marqués par des changements de structures. Cette situation, non seulement ne crée pas des conditions optimales pour le parcours d'insertion, mais pourra peser défavorablement lors de l'examen de la candidature en commission d'attribution du logement social. Les données rassemblées dans le cadre du système COHPHRA tendent à confirmer ce constat, en montrant l'importance des sorties de CHRS vers d'autres structures d'hébergement :

²¹ Enquête SOLEN (DGAS) – 9 juin 2008

Tableau 3 : Répartition en % des sorties d'hébergement (Isère, Loire, Savoie) du 1/01/06 au 1/11/08

	Hébergé chez un tiers	Institution (hôpital, prison...)	Locataire / propriétaire	Sans domicile/ logt de fortune	Structure d'hébergement	Autres
Urgence	13	1,7	10,3	64	6,4	4,6
Insertion	31,2	2,7	14,3	14,8	26,3	10,7

Source : COHPHRA – DRASS Rhône-Alpes

- [48] La cohérence des parcours au sein de l'hébergement implique, donc, que l'offre soit mieux articulée et que les modes d'admission soient véritablement unifiées. Cette évolution, indispensable, peut résulter soit d'un pilotage renforcé de la part des services de l'Etat, doublé d'un contrôle réel sur les critères d'admission, mais ce rôle apparaît difficilement compatible avec les moyens mobilisés actuellement par les DDASS sur l'hébergement ; soit d'un pilotage « partagé » à l'exemple du dispositif imaginé dans le Rhône.

Le projet de « maison de la veille sociale » dans le Rhône : un dispositif de régulation partenarial

Le constat d'un déficit de régulation du dispositif d'hébergement a conduit, dans le Rhône, à l'élaboration d'un projet de « maison de la veille sociale » qui se présente comme un outil de coordination des dispositifs de l'hébergement d'urgence, jusqu'à l'hébergement d'insertion et l'accès au logement adapté ou ordinaire. Ce projet partenarial²² a pour objectif d'organiser l'ensemble de la demande d'hébergement dans un dispositif unique et d'améliorer, en les coordonnant, les fonctions de diagnostic et de première orientation des personnes sans domicile. Le dispositif repose sur deux volets :

- la constitution d'un **service d'accueil et d'orientation (SAO) unifié** qui, tout en préservant l'existence de lieux d'accueil bien repérés par certains publics, doit permettre d'harmoniser et de coordonner leur action. Les structures procéderont ainsi à une évaluation de la situation du ménage par rapport à des critères communs formalisés dans une grille de diagnostic partagée.

Au sein du SAO seront distingués un premier niveau (115 et Samu Social 69 qui orientent vers les places d'hébergement d'urgence) et un deuxième niveau, composé de tous les autres services d'accueil, qui recense les demandes d'hébergement, les places disponibles et oriente vers ces places. Le fonctionnement de ce service reposera sur une mise à disposition de personnels issus des CHRS et de la ville de Lyon, permettant d'assurer un fonctionnement 5 jours sur 7 ;

- la mise en place d'une **plateforme inter associative en charge de la régulation du dispositif** : suivi des orientations, examen des « cas bloqués » lorsque le SAO n'est pas en mesure de proposer une orientation...Elle sera également en charge de la mise en œuvre des décisions de la Commission de médiation « DALO », pour les demandes d'hébergement reconnues prioritaires.

Enfin, le projet de « maison de la veille sociale » nécessite l'adaptation du système d'information afin de connaître la disponibilité des places en temps réel et de mettre en lien l'offre et la demande d'hébergement. Cet objectif sera réalisé par l'extension au département du Rhône du système COHPHRA.

²² Ce projet associe, sous l'égide de la DDASS, la FNARS, les associations intervenant dans le domaine de l'hébergement d'urgence et d'insertion, les résidences sociales et les collectivités locales : conseil général du Rhône et ville de Lyon.

- [49] Le PDALPD de Haute-Savoie prévoit quant à lui la mise en place d'une commission unique ou d'une plate-forme d'orientation associant au niveau de chaque bassin d'habitat l'ensemble des acteurs concernés (travailleurs sociaux, DDASS, préfecture, communes, EPCI, structures d'hébergement du territoire, etc.)²³.

Recommandation n°6 : Mettre en place, dans le cadre des PDALPD, un dispositif coordonné d'orientation vers l'hébergement et l'offre d'insertion (commission d'admission unique ou une plate-forme d'orientation associant l'ensemble des acteurs concernés) à l'échelle départementale ou à celle d'un bassin d'habitat. Cette démarche doit permettre d'unifier les modes d'admission, de mieux orienter les publics vers la structure la plus adaptée et de mieux apprécier les besoins pour adapter l'offre.

2.1.2. Une diversité de pratiques concernant la préparation à l'accès au logement en CHRS

- [50] Les CHRS mettent en œuvre un accompagnement socio-éducatif qui intègre l'ensemble des aspects de la vie de la personne et ne se limite pas à la dimension de l'accès au logement. Cette dimension exige cependant des compétences particulières qui sont diversement mises en œuvre dans les structures d'hébergement.

2.1.2.1. La formalisation, par certains organismes, d'un parcours d'accès au logement appuyé sur une offre adaptée à chaque étape du parcours

- [51] L'association foyer Notre-Dame des sans-abri (FNDSA) dans le Rhône et le comité d'entraide des français rapatriés (CESFR) Vaujours en Seine-Saint-Denis illustrent la volonté de formaliser un parcours pour favoriser l'autonomisation des familles en vue du logement.

Le parcours « Trajectoire résidentielle d'intégration des familles » de FNDSA

Ce parcours comprend trois étapes :

- la « résidence sociale » (équivalent d'un CHRS « familles ») : la durée moyenne de séjour y est de cinq mois. Cette étape joue un rôle de « sas » à l'entrée, pendant lequel est assuré l'accès aux droits sociaux. C'est par ailleurs une phase d'observation permettant de vérifier que la trajectoire est bien adaptée ;
- la sous-location dans des appartements regroupés dans le parc de l'OPAC du Rhône sous forme « d'antennes familles » : cette phase dure en moyenne un an et demi ;
- l'accès au logement autonome.

Le parcours est formalisé dans un contrat d'accompagnement et s'appuie notamment sur des séances de formation (200 à 250 heures par an) dispensées aux familles, qui portent sur toutes les préoccupations de la vie quotidienne (parentalité, emploi, gestion d'un budget etc.). Un comité se réunit tous les mois pour statuer sur le parcours de la famille au vu de critères objectifs prédéfinis.

Le parcours est financé à 60 % par le conseil général (FSL), 10 % par l'Etat (ALT), l'association apportant le complément sur ses fonds propres. 86 familles par an bénéficient de ce parcours qui peut durer jusqu'à 3 ans. L'association assure si besoin un suivi de quelques mois après la sortie.

²³ A Paris, les travaux menés en 1998-1999, pour l'élaboration du schéma d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domiciles (SAHI), avaient conclu à la nécessité de mettre en place une coordination de l'accès à l'hébergement. Le contexte local (relations difficiles entre le 115 et les autres associations) avait conduit à dissocier la coordination de l'urgence de celle de l'accès à l'hébergement d'insertion. La mise en place du système d'information Hebervnet, pour le suivi des places d'hébergement, est conçue, selon la DASS, comme la première étape d'une coordination qui n'a pu jusqu'à présent s'inscrire dans les faits.

- [52] Au CESFR Vaujourns, la famille fait l'objet d'un diagnostic vingt et un jours après son arrivée. Elle passe ensuite en stabilisation avec une prise en charge de trois mois. Durant cette phase, un certain nombre de démarches sont accomplies : accès aux droits, labellisation au titre des accords collectifs, régularisation éventuelle du conjoint, etc. Enfin, la famille arrive en CHRS pour une période d'environ 90 jours. A la sortie du CHRS, elle peut bénéficier d'appartements en ALT si aucun logement social n'est disponible. Dans cette phase, la famille ne paie plus 10 % de ses ressources mais 100 € par mois ce qui permet de mettre de l'argent de côté pour payer la caution d'entrée dans le logement autonome. Chaque étape se matérialise par un changement physique de lieu et par un contrat avec la famille. Le parcours total est d'environ 18 mois. L'association ne signale pas d'échec de sortie.
- [53] Le CESFR apporte un soutien matériel lors de l'accès au logement et s'engage auprès des bailleurs sur un accompagnement d'un an après relogement, sur la base de visites mensuelles.
- [54] Ces deux exemples ont en commun d'adosser le parcours des familles à une offre adaptée à chaque étape, ce qui permet de les maintenir dans une dynamique et d'assurer la continuité de l'accompagnement social. Ils illustrent l'impact du mode d'organisation sur la structuration du parcours.

2.1.2.2. Des modes d'hébergement « en logement » qui favorisent l'autonomie

- [55] De multiples formules existent, au sein du statut d'hébergement, pour placer les personnes dans les conditions du logement autonome.

Les CHRS « éclatés » :

- [56] Dans deux des départements visités, la plupart des CHRS fonctionnent en mode « éclaté ». La structure collective assure l'accueil ou une fonction de « sas ». Les personnes hébergées sont ensuite orientées vers des appartements, parfois d'abord en colocation, puis seules. L'association REGIS, dans le Rhône accueille ainsi 200 personnes dans 75 appartements répartis dans l'agglomération lyonnaise, loués pour moitié dans le parc social et pour l'autre moitié dans le parc privé. Cette association assure par ailleurs la gestion temporaire de baux glissant, à la demande des services sociaux des communes, pour faciliter le maintien dans le logement de ménages en difficulté. Dans ce cas, l'appartement intègre le CHRS le temps du bail glissant.
- [57] Les associations concernées considèrent que le CHRS « éclatés » ou « en diffus » est plus incitatif à l'insertion vers le logement et moins stigmatisant. Selon elles, certains problèmes se règlent plus facilement dans ce mode d'organisation que dans le collectif.
- [58] Cette formule est particulièrement adaptée aux familles avec enfants, à l'exception toutefois des jeunes mères isolées. Elle peut aussi apporter une solution pour des personnes présentant des difficultés comportementales, sous réserve d'un accompagnement social adapté. L'« éclaté » implique un mode de gestion différent du collectif (gestion locative, suivi social « hors les murs »...). Une des difficultés, commune à l'ensemble des formules de sous-location, est toutefois, l'insuffisance des outils mobilisables vis-à-vis d'une famille qui refuse de quitter le logement. La seule voie est alors l'expulsion dans les conditions de droit commun.
- [59] Il n'en reste pas moins que ce mode d'organisation pourrait être davantage développé, notamment en Ile-de-France où il semble moins présent qu'ailleurs. Outre l'intérêt qu'il présente pour le parcours d'autonomie du ménage, il permet une gestion plus souple des capacités offertes par les structures d'hébergement.
- [60] L'analyse faite par la DDASS du Rhône montre que le coût moyen annuel en 2007 par place en diffus est inférieur à celui des structures collectives - 11 452 € contre 15 678 € - malgré une progression rapide des coûts due à l'évolution des loyers à la relocation (+ 4,7 % de 2005 à 2007 contre +3,3 % en collectif).

Recommandation n°7 : Dans le cadre de la politique d'humanisation des structures financée par l'Etat, encourager le développement de CHRS en mode éclaté dans les territoires où ce mode d'organisation est peu développé, en particulier en Ile -de-France.

La gestion de logements en ALT :

- [61] Le CHRS, qu'il soit en mode « éclaté » ou collectif, peut se combiner avec la gestion de logements financés au titre de l'ALT²⁴. Ces logements temporaires peuvent également être gérés par une association dédiée²⁵.
- [62] Cette offre est destinée à servir de « sas » vers l'accès au logement autonome, soit comme dernière étape du parcours d'insertion, soit pour des ménages prêts à sortir mais sans perspectives d'accès immédiat au logement (surendettement, instance de divorce, attente d'un titre de séjour permanent...). Dans ce dernier cas, le recours au bail glissant²⁶ peut se révéler particulièrement adapté. L'ALT permet également d'offrir des logements-passerelle à des personnes souffrant d'addictions dans une perspective d'accès au logement autonome.

**Un exemple de recours au logement temporaire
(association ASLIM)**

Mr et Mme D., sont en couple avec trois enfants de 7 mois, 4 et 6 ans. Leur séjour sur le territoire français a été régularisé. La famille, sortant d'un hébergement, s'adresse à une association pour un accès à un logement. Suite à diverses demandes auprès de bailleurs publics, l'association obtient un logement d'un organisme HLM dans le cadre d'un bail glissant. Le bailleur fait cette demande au vu de la situation administrative de la famille : les premiers titres de séjour ne lui permettent pas en effet d'avoir accès aux aides au logement. L'ASLIM, dans ces conditions, mobilise l'ALT. Dès l'ouverture des droits, notamment à l'APL, le recours à l'ALT cessera. L'accompagnement social lié au logement fait par l'association, d'une part, la gestion locative assumée par l'ASLIM, d'autre part, seront, à ce moment là, davantage mobilisés sur le glissement du bail.

- [63] L'ALT est donc un outil efficace et souple pour répondre à la problématique d'accès au logement des ménages hébergés, dans le cadre soit d'une sous-location classique, soit d'un bail glissant. La DGAS estime que deux-tiers des logements qui bénéficient actuellement de l'ALT (soit 15 500 logements) s'inscrivent dans une optique de logement temporaire, le tiers restant correspondant strictement à de l'hébergement (nuitées d'hôtel pour l'essentiel).

²⁴ Instituée par la loi n°91-146 du 31 décembre 1991, l'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) a deux finalités : constituer une alternative au non versement des aides à la personne ; permettre aux associations de développer un parc de logement susceptible d'accueillir temporairement des personnes défavorisées. L'aide est forfaitaire. Son barème tient compte du type de logement et de sa localisation en fonction de trois zones différentes.

²⁵ L'association « Action de soutien au logement d'insertion et au meublé » (ASLIM) dans le Rhône gère une offre de 364 logements en diffus destinés à une occupation temporaire. L'ASLIM assure la gestion locative, l'accompagnement social étant effectué par une autre association.

²⁶ Sur le dispositif du bail glissant, voir le 2.2.4.1.

- [64] Le niveau des loyers en zone tendue rend plus difficile la mise en place de sous-location dans la mesure où l'ALT n'a pas bénéficié des mêmes modalités de revalorisation que l'aide personnelle au logement, même si certaines pratiques locales permettent de contourner cette difficulté²⁷. Les associations invoquent également l'insuffisance du financement de l'accompagnement social. En effet, cette mission n'est pas prise en compte par l'ALT, et est, selon la DGAS, diversement financée par les DDASS. Le développement plus conséquent d'un parc de logement ALT, sur certains territoires, renvoie donc à une articulation avec les fonds solidarité logement (FSL) qui relèvent de la responsabilité des conseils généraux.
- [65] De fait, trois modes de financements complémentaires existent qu'il n'est pas toujours possible de cumuler en l'état des règlements des FSL : l'ALT (qui tient lieu d'aide personnelle et permet de minorer le loyer), l'aide aux suppléments de dépenses de gestion, ex-AML (qui finance les dépenses liées à la gestion locative) et l'accompagnement social lié au logement (ASLL). Si certains départements admettent la mise en œuvre de mesures ASLL pour des ménages en ALT, la règle du non cumul de l'AML et de l'ALT est en revanche appliquée de manière systématique²⁸, dans la mesure où elle résulte d'une disposition législative²⁹.
- [66] Cette règle ne semble plus avoir de justification sur le fond, et est de nature à constituer un obstacle au développement de la sous-location alors même que les associations doivent être encouragées à s'investir dans des formules visant à placer les ménages hébergés le plus rapidement possible dans un contexte de logement, au sein même du parcours d'hébergement.

Recommandation n°8 : Encourager les associations gestionnaires à se doter d'un parc de logements d'insertion pour placer les ménages, dès que possible, dans une situation de « logement ». Cette proposition implique de généraliser des modalités d'instruction plus souple de l'ALT et de l'articuler davantage avec les aides du FSL dans le cadre des PDALPD. La loi devrait être modifiée en conséquence pour autoriser le cumul entre l'ALT et l'aide aux suppléments de dépenses de gestion (ex-AML) financée par les départements.

- [67] A long terme, la mise en place d'une aide de l'Etat à l'intermédiation locative, dans le cadre du dispositif SOLIBAIL³⁰, devrait cependant avoir pour effet, dans les territoires concernés, de limiter le recours à l'ALT.

Le développement par les associations d'une offre intégrant toutes les étapes du parcours de l'hébergement au logement :

- [68] Selon certains interlocuteurs, l'accès au logement est facilité lorsque l'association peut assurer la fluidité en interne par le développement de ses activités sur tous les segments de l'hébergement au logement. Les associations gestionnaires rencontrées ont généralement le souci de développer une offre diversifiée, représentative de toutes les étapes du parcours, de l'hébergement au logement de transition (résidences sociales, maisons-relais).

²⁷ Dans le Val-de-Marne, la DDASS qui est le service instructeur, appréhende les demandes des associations de la manière la plus souple possible, pour tenter de couvrir la quasi-totalité des loyers et des charges locatives supportés par les associations. Ainsi, pour un appartement de type F5, la DDASS compte 4 fois le forfait une chambre et non le forfait F5 si celui-ci est insuffisant, sans jamais dépasser les charges réelles de l'association.

²⁸ Annexe 5.

²⁹ Article 40 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, confirmé par la loi de décentralisation du 13 août 2004 (article 65).

³⁰ Voir 3.3.1.2.

[69] Cette évolution est positive si elle se traduit par la mise en place effective de logiques de parcours. Certaines associations fonctionnent en effet apparemment de manière encore trop cloisonnée entre leurs différentes activités. Il existe, en outre, un risque de créer des filières étanches. Les services de l'Etat à Paris ont ainsi noté, au moment de la mise en place des premières résidences sociales, une tendance à l'appropriation des attributions par l'association gestionnaire. Pour se prémunir contre ce risque, les modalités d'attribution, et notamment l'obligation de déclarer les vacances, sont désormais inscrites dans le projet social des nouvelles structures.

Recommandation n°9 : Encourager les associations à diversifier leurs activités dans une optique de cohérence des parcours et envisager des regroupements voire des fusions de structures, pour garantir une taille critique.

[70] L'évolution des modes d'hébergement doit être prévue dans le cadre des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI)³¹ que le projet de loi en discussion prévoit d'inclure dans les PDALPD.

2.1.2.3. Un recours à des outils et à des compétences internes spécifiques inégalement développé

[71] Des initiatives intéressantes sont conduites en matière d'accompagnement vers le logement, telles que le partenariat avec EDF pour préparer les ménages à la gestion des charges ou encore l'élaboration de guides à l'usage des travailleurs sociaux ou des familles. Des outils ont été élaborés par France Terre d'Asile à l'usage des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (CADA) qui pourraient utilement être diffusés à d'autres structures d'hébergement.

Le kit « outils des ateliers logement réfugiés » (France terre d'asile)

Afin de fournir un outil pratique aux professionnels qui accompagnent les ménages réfugiés vers la sortie de CADA et travaillent avec eux sur l'insertion par le logement, France terre d'asile a mis en place un « kit » réalisé à partir des expériences recueillies sur le terrain. Ce kit a été conçu afin d'encourager la mise en place d'ateliers sur la recherche de logement au sein des CADA. Il est composé :

- d'une *charte des ateliers « logement »*, qui définit leurs objectifs et leur contenu ;
- d'un *livret méthodologique*, dont l'objectif est de fournir aux animateurs de ces ateliers, des conseils pour leur mise en œuvre ;
- d'un dossier « *projet logement individuel* », composé d'outils facilitant le suivi, la lisibilité des démarches et de l'investissement des ménages dans leur recherche de logement ;
- d'un ensemble d'*outils d'animation*, sous forme de fiches thématiques et utilisables directement par les intervenants sociaux pour l'animation de ces ateliers.

[72] Certaines associations gestionnaires de structures d'hébergement se sont dotées de compétences dédiées à l'accompagnement social vers le logement en recrutant des conseillères en économie sociale et familiale. La DGAS reconnaît que ce profil est particulièrement adapté à la préparation au relogement mais estime qu'il est globalement assez peu représenté dans les structures.

³¹ Ces schémas, élaborés sous la responsabilité du préfet de département, doivent notamment préciser la nature des besoins sociaux et médico-sociaux, faire un bilan de l'offre existante et fixer des objectifs d'évolution (article L. 312-4 du CASF).

- [73] La présence de ces professionnels est souvent liée aux financements du FSL, qui exigent le recrutement de travailleurs sociaux diplômés est pour les opérateurs de l'accompagnement social vers le logement (ASLL). Ces professionnels dédiés peuvent, en pratique, jouer une fonction « ressource » sur la problématique du relogement vis-à-vis des référents sociaux des ménages hébergés. La proportion de gestionnaires de CHRS agréés au titre de l'ASLL varie selon les départements³² et est généralement héritée de la décentralisation. En Seine-et-Marne où elle est généralisée, une réforme des modalités d'intervention du FSL prévoit la sélection des opérateurs ASLL sur la base d'un appel à projet dans un objectif de limitation du nombre d'opérateurs.
- [74] La mission considère qu'il serait opportun d'inciter les associations gestionnaires de structure d'hébergement à se doter de professionnels dédiés à l'accompagnement au logement et à se porter candidats auprès des dispositifs départementaux.

Recommandation n°10 : Inciter les associations gestionnaires à recruter des profils du type conseillère en économie sociale et familiale et à solliciter l'agrément pour l'accompagnement social lié au logement (ASLL) dans le cadre des FSL.

2.1.2.4. L'impact des modalités de participation financière des usagers sur le processus de préparation au logement

- [75] La participation financière des usagers est très variable selon les structures d'hébergement³³. Seuls les CHRS font l'objet de règles précises, prévues à l'article L. 345-3 du CASF, et définies par un arrêté du 13 mars 2002³⁴. Ce texte prévoit que le montant de cette participation est fixé par le préfet sur la base d'un barème de participation financière, ainsi qu'un minimum de ressources laissé à disposition du ménage hébergé après acquittement de sa participation. On peut estimer que la participation financière des usagers représentait en 2005 environ 3% des recettes des CHRS.

Tableau 4 : Règles fixées par l'arrêté du 2 mars 2002 concernant la participation financière des personnes accueillies en CHRS

Situation Familiale	Participation aux frais d'hébergement et d'entretien		Minimum de ressources laissé à disposition
	Hébergement avec restauration	Hébergement sans restauration	
Personne isolée, couple et personne isolée avec enfants	Entre 20% et 40% des ressources	Entre 10% et 15% des ressources	30% des ressources
Familles à partir de 3 personnes	Entre 20% et 40% des ressources	10% des ressources	50% des ressources

Source : DGAS

- [76] Les règles fixées dans ce texte semblent inégalement mises en œuvre selon les départements et selon les structures. Cette participation financière s'inscrit pourtant à deux titres dans le processus de préparation au logement :

³² Cf. Annexe 6

³³ Voir en annexe 4, l'état des lieux réalisé dans le cadre de la conférence régionale de l'hébergement en Ile-de-France en 2008

³⁴ Arrêté du 13 mars 2002 portant application de l'article 8 du décret n°2001-576 du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

- elle a, en premier lieu, comme le rappelle une circulaire de la DGAS du 11 juillet 2002, une « valeur pédagogique » vis-à-vis des ménages hébergés et « doit être mise en corrélation avec l'apprentissage ou le réapprentissage à la gestion du budget personnel et familiale ». Le fait de s'être acquitté régulièrement de sa participation constitue un des éléments qui détermine la capacité du ménage à accéder au logement ;
- le montant de la participation financière, et celui du « reste à charge » de l'usager, peuvent potentiellement influencer sur le relogement. Les simulations réalisées par la mission³⁵ montrent qu'une participation fixée à 15 à 20 % des ressources rend financièrement plus intéressante la situation d'hébergement par rapport au logement social pour une personne isolée, qu'elle soit au SMIC ou au RMI.

[77] Cet élément doit être mis au regard des contraintes liées à l'accueil en structures collectives, qui peuvent être particulièrement difficiles à vivre notamment pour les familles. Il incite néanmoins à engager une réflexion sur des conditions de participation financière cohérentes avec l'accès ultérieur au logement de manière à ce que ce dernier n'apparaisse pas trop coûteux le moment venu. Il serait utile, en outre, d'analyser plus précisément l'impact de cette participation financière sur les choix des ménages hébergés en matière de relogement dans le cadre d'études de parcours (cf. 1.3.).

Recommandation n°11 : Etudier une redéfinition des barèmes de participation financière des usagers dans une optique de meilleure cohérence avec l'aide personnelle au logement. Cette étude devrait être engagée sur l'ensemble du dispositif d'hébergement.

2.1.2.5. Une problématique particulière : les ménages endettés

[78] Les associations notent une proportion de plus en plus importante de personnes endettées parmi les hébergés. Or, le relogement n'est envisageable, dans ce cas que si un accompagnement spécifique a été mis en œuvre. Il peut consister selon la situation du ménage :

- à mobiliser la personne ou la famille pour saisir la commission de surendettement. Cette dernière décidera, dans la majorité des cas, d'accorder un moratoire. En Seine-Saint-Denis par exemple, les délais de mise en place du moratoire se sont, selon une association, fortement raccourcis (quelques mois). En revanche si le ménage relève d'une procédure de rétablissement personnel, le délai est beaucoup plus long (deux ans environ) ;
- à solliciter la mise en place d'une mesure de tutelle (avec des délais également importants) ;
- en cas de petites dettes, à aider la famille à s'engager d'un plan d'apurement.

[79] Le relogement n'est généralement accepté par le bailleur social que si une des trois conditions est réunie. Il exigera souvent qu'elle soit assortie d'une mesure d'accompagnement social post-relogement (ASLL, Loca-pass³⁶, voire bail glissant).

[80] Les moyens mis en œuvre pour traiter la problématique de l'endettement, unanimement mise en avant par les associations, mériteraient d'être plus précisément analysés.

³⁵ Annexe 4.

³⁶ Le Loca-pass est un dispositif par lequel les collecteurs du « 1 % logement » financent le dépôt de garantie sous forme de prêt sans intérêt (avance Loca-pass) ou se portent caution pour le paiement du loyer (garantie Loca-pass). La loi dite DALO crée un fonds de garantie des risques locatifs (GRL), cofinancé par l'Etat et l'UESL, qui se substitue à ce dispositif.

2.1.3. Un partenariat plus étroit à rechercher avec les bailleurs sociaux pour faciliter la sortie vers le logement autonome

2.1.3.1. La prédominance du logement social dans les sorties vers le logement dans les zones tendues

[81] En 2004, la DREES estimait à 29 % la proportion des personnes qui quittent les CHRS et disposent ensuite d'un logement ordinaire³⁷. L'enquête conduite, pour les besoins de la mission, dans le département du Val-de-Marne a permis de recueillir des données plus précises sur la nature des sorties :

Tableau 5 : Analyse des sorties 2007 dans le Val-de-Marne

	Nbre ménages accueillis	Nbre de sorties	Taux de sortie	Nbre de sorties logement	Taux de sortie logement	Sorties parc privé	Sorties parc social
Urgence	1490	943	63 %	46	5 %	25	21
Stabilisation	1708	1088	64 %	26	2 %	10	16
Insertion	364	191	53 %	41	22 %	13	28

Source : DDASS 94

[82] Ces données corroborent le fait que la majorité des sorties vers le logement ordinaire, pour les CHRS, est réalisée vers le parc social, ce que confirme au plan national l'enquête ES. Pour autant, le rôle du parc privé n'est pas négligeable, surtout hors des zones extrêmement tendues. Les informations recueillies en Loire-Atlantique auprès des associations montrent qu'il peut même jouer un rôle plus important que le logement social pour certaines catégories telles que les femmes isolées avec enfants.

[83] Les taux de sorties vers le logement sont par ailleurs extrêmement divers d'une structure à l'autre. Selon la DDASS du Val-de-Marne, ces différences sont liées à la taille des structures, à l'efficacité de leur action d'insertion ainsi qu'aux partenariats qu'elles ont pu développer. La mission a observé de son côté que la grande dispersion d'un CHRS à l'autre pouvait s'expliquer en outre par le type de public accueilli. Il ressort de ce constat que le taux de sorties vers le logement ne peut tenir lieu d'indicateur d'évaluation de l'efficacité de l'action des CHRS en matière d'accès au logement que si il est corrélé aux caractéristiques du public accueilli.

2.1.3.2. L'évaluation de la capacité à accéder au logement : une étape-clef

[84] L'évaluation de la capacité du ménage à accéder au logement est généralement effectuée par le référent du ménage, même si, ce dernier n'est pas toujours le mieux placé, ni le mieux outillé. Il semble nécessaire que cette évaluation soit si possible distincte de l'accompagnement social et qu'elle fasse intervenir un tiers (le « référent logement » de la structure lorsqu'il existe). Dans le parcours mis en place par le foyer Notre-Dame des sans abri, l'évaluation de la famille est réalisée, de manière collégiale, sur la base de critères objectifs préalablement établis.

[85] Un des critères retenus par l'ensemble des structures est le fait que le ménage se soit régulièrement acquitté de ses participations à l'hébergement. L'évaluation doit par ailleurs porter sur sa capacité à respecter ses obligations de futur locataire.

³⁷ Enquête sur les établissements sociaux (ES) – 2004. Il convient cependant de noter qu'une proportion presque aussi importante (25 %) est représentée par les personnes sortants vers l'hébergement de fortune ou l'habitat mobile, les sans abris ou encore par les sorties avec une destination inconnue.

Recommandation n°12 : Mieux formaliser l'évaluation de la capacité à accéder au logement par la définition de critères dans un cahier des charges national (recommandation n°15) et précisés localement (recommandation n°1), ainsi que par la mise en place d'une évaluation distincte de celle du référent social.

2.1.3.3. La candidature au logement social : une étape parfois mal maîtrisée par les associations

- [86] Comme le note un des principaux bailleurs franciliens, les données nécessaires à la présentation du dossier en commission d'attribution du logement (CAL) ne sont pas toujours bien appropriées par les structures : liste des documents obligatoires, angle sous lequel le dossier sera analysé par la commission etc. Les dossiers de candidature ne font pas toujours l'objet d'un examen critique ni d'une analyse approfondie de la part des associations. Cette situation peut conduire à donner « trop d'espoirs » aux candidats mais aussi à ne pas présenter la candidature sous un angle qui favoriserait une décision favorable de la CAL.
- [87] Dans un département, plusieurs bailleurs ont fait état de dossiers de candidature « mal ficelés » par les structures d'hébergement, voire quasiment inexistantes, pour des sortants de CHRS présentés au titre du contingent préfectoral ou des accords collectifs. Ces situations sont bien entendu extrêmes, mais apparemment aucunement isolées. Elles peuvent conduire à manquer certaines opportunités de relogement par manque de réactivité. Cette difficulté à se positionner rapidement par rapport à des propositions de logement adaptées est relevée, tant par des organismes bailleurs que par le GIP Habitat et Interventions sociales (HIS) en Ile-de-France dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif dit « fluidité PARSA » (cf. 4.2.5).
- [88] Des progrès ont cependant été accomplis durant la dernière décennie grâce à des partenariats directs avec les bailleurs, ou encore sous l'effet de la mise en place, dans certains départements, d'associations³⁸ faisant l'interface entre les gestionnaires de structure d'hébergement et les organismes HLM. Ces pratiques sont, toutefois, loin d'être généralisées, et sont même, semble-t-il, en recul selon certaines associations sur certains territoires dans un contexte de tension du marché.
- [89] Le relogement suppose d'intégrer le regard du bailleur social sur la candidature qui lui sera présentée. Certaines associations l'ont compris en se dotant de compétences issues du monde du logement social : l'association « Habitat et soins » à Paris a ainsi constitué une cellule « relogement » composée de deux personnes auparavant chargées de clientèle dans un organisme HLM.

2.1.3.4. Le rôle important des partenariats associations- bailleurs dans la fluidité

- [90] Des partenariats directs, plus ou moins formalisés, se sont développés entre certaines associations et des organismes bailleurs. Les DDASS, mais aussi parfois les bailleurs sociaux eux-mêmes, ont peu de visibilité sur ces relations car elles sont le fait des agences locales sans nécessairement d'impulsion du siège.
- [91] Ces partenariats poursuivent en général un objectif de fluidité réciproque : l'organisme bailleur s'engage à reloger un certain nombre de sortants de CHRS sur l'année ; en contrepartie, la structure d'hébergement s'engage d'une part, à assurer l'accompagnement social de son public après le relogement pendant une période déterminée ; d'autre part, à accueillir si besoin des locataires posant difficulté et pour lesquels un passage en structure collective peut s'avérer nécessaire.
- [92] Les bailleurs sociaux sont d'autant plus demandeurs de ce « donnant-donnant » qu'ils ne font pas confiance au service social de droit commun et manquent d'opérateurs sociaux spécifiques lorsque des difficultés surviennent parmi leurs locataires.

³⁸ Sur le rôle de ces collectifs « relogement », voir 2.1.3.5.

L'exemple d'Immobilière 3F en Ile-de-France

Le principal bailleur francilien, Immobilière 3F (I3F), a décidé d'affecter chaque année une partie de ses attributions non réservées au relogement de personnes sortant d'hébergement. 135 attributions ont été réalisées à ce titre en 2007. L'objectif est d'atteindre 230 en 2008. Fin septembre 2008, 175 logements avaient déjà été attribués au profit d'une soixantaine d'associations.

Les modalités de ce partenariat ont évolué. De 2005 à 2007, il donnait lieu à des conventions par lesquelles I3F s'engageait sur un certain nombre de relogements. Les objectifs ont été partiellement atteints. La logique a donc été inversée : les associations présentent les dossiers des ménages prêts à accéder au logement ; un logement est ensuite recherché dans le parc vacant correspondant aux besoins identifiés. Ce système paraît plus efficace car il permet de faire du « sur mesure ». En contrepartie, I3F demande à ce qu'un accompagnement soit réalisé par les associations après relogement, mais il semble que cette condition ne soit quasiment pas mise en œuvre.

[93] Le bilan de ces pratiques est jugé satisfaisant par les partenaires. Il facilite la connaissance mutuelle entre deux mondes qui s'ignorent encore très largement et favorise incontestablement le relogement. En Loire-Atlantique, le principal bailleur de l'agglomération nantaise, Nantes-Habitat mène un partenariat avec une trentaine d'associations qui porte sur une centaine de relogements par an. Sur les relogements effectués depuis cinq ans dans ce cadre, un seul « incident » est à déplorer. L'association REGIS, dans le Rhône, impute le peu de freins au relogement en logement social des personnes hébergées à la qualité du partenariat avec les bailleurs sociaux. Le même constat est fait par l'association AURORE en Seine-Saint-Denis : en 2007, aucun refus de bailleurs sociaux n'est intervenu sur les candidatures présentées.

[94] Ces pratiques appellent plusieurs observations :

- certaines associations, du fait des partenariats tissés au plan local avec les organismes HLM, reconnaissent qu'elles parviennent à assurer une fluidité significative vers le logement ;
- ces partenariats sont fragiles car ils reposent souvent sur des liens personnels ou organiques (l'administrateur d'un bailleur social est membre du conseil d'administration d'une association) ;
- les relogements effectués dans ce cadre ne sont pas toujours valorisés par les accords collectifs départementaux³⁹ (c'est le cas lorsque ces accords fonctionnent uniquement a priori), ce qui peut constituer un frein au développement de ces pratiques dans certains départements ;
- si ces partenariats peuvent avoir un effet significatif sur certaines structures locales, ils demeurent globalement limités et portent sur un nombre de relogements minime par rapport aux besoins ;
- enfin, une des limites au développement de ces démarches tient aux difficultés des associations à assurer l'accompagnement social post-relogement. Les bailleurs estiment que l'Etat, en tant que principal financeur des structures d'hébergement, a là un rôle à jouer pour veiller à ce que les opérateurs disposent des moyens de mener plus systématiquement une mission de suite.

2.1.3.5. Le rôle important des collectifs « relogement » en Ile-de-France

[95] Le besoin d'interfaces entre CHRS et bailleurs sociaux a conduit certains départements à se doter d'opérateurs spécifiques. Dans quatre départements d'Ile-de-France (Yvelines, Essonne, Val-de-Marne et Val d'Oise), une mission de relogement est exercée par des collectifs d'associations, dits collectifs « relogement ». La mission a rencontré trois d'entre eux : CAPLOGY (78), le collectif relogement de l'Essonne (CRE) et Interlogement 93.

³⁹ Voir le fonctionnement des accords collectifs départementaux en 4.2.3.

Les missions des collectifs « relogement »

Créées au début des années quatre-vingt-dix, à la suite de la loi Besson, ces associations résultent de la volonté de certains CHRS de faciliter l'accès au logement des personnes hébergées au terme de leur parcours d'insertion sociale et professionnelle. Outre leur mission d'interface, ces collectifs ont en commun un rôle de prospection de logements qui les a conduit, au-delà de la mobilisation des filières prioritaires de relogement (contingent préfectoral et accord collectif départemental), à développer des partenariats directs avec les organismes bailleurs.

Ces structures jouent un rôle particulièrement utile en permettant de mutualiser la mission de relogement des CHRS. L'intervention d'un opérateur spécialisé est complémentaire de celle du travailleur social. Elle permet de tenir un autre discours vis-à-vis des ménages à reloger et de mieux cibler, si besoin avec eux, leur projet de relogement. Les collectifs assurent en outre l'actualisation du dossier du demandeur de logement.

Les missions de ces organismes se différencient en revanche sur plusieurs points. Certains ont diversifié leurs adhérents au-delà des CHRS (centres maternels, missions locales, etc.), notamment dans une optique de recherche de financements complémentaires. Seul l'un d'entre eux est agréé au titre du FSL et peut mettre en œuvre une mesure d'accompagnement social pour faciliter le relogement. Les autres interviennent quand le ménage est prêt à accéder de manière autonome au logement. Enfin, l'une de ces structures, Interlogement 93 assure, au-delà de sa mission initiale, la gestion d'une offre propre destinée à favoriser l'accès au logement (résidences sociales, « logements-passerelle ») ainsi que la gestion du 115 départemental.

- [96] La mission constate l'efficacité de ces outils à travers le taux d'acceptation des dossiers de candidature par les commissions d'attribution : Interlogement 93 fait état de 10 refus sur 275 personnes relogées en 2007 (soit un taux d'acceptation de 96 %) ; ce taux est de 99 % pour les relogements opérés par CAPLOGY dans le cadre de ses partenariats directs avec les bailleurs. La durée moyenne de relogement varie de 6 à 8 mois.
- [97] Ces résultats sont liés à une confiance établie avec les bailleurs sociaux, qui est la conséquence d'un travail en amont avec les structures d'hébergement pour mieux préparer les candidatures. Ce travail prend plusieurs formes : la formation des travailleurs sociaux à la problématique du relogement, l'élaboration d'outils (guide de l'accès au logement...), la mise en place d'ateliers logements dans les associations... Un partenariat entre Interlogement 93 et l'AORIF a conduit, en outre, à l'élaboration d'un rapport unique de situation qui accompagne la candidature au logement, et permet de donner les informations nécessaires à la commission d'attribution. Cet outil, mieux adapté que le rapport social, mériterait d'être développé à l'ensemble des CHRS d'Ile-de-France.
- [98] Les collectifs « relogement » ont ainsi suscité une amélioration des pratiques des CHRS.
- [99] De telles structures mériteraient d'être développées (un projet est en cours en Seine-et-Marne) et confortées par la mise en œuvre d'un conventionnement pluriannuel avec l'Etat. Leur fragilité financière est, en effet, un réel obstacle à leur développement dans un contexte où les demandes progressent de la part des structures d'hébergement. Hormis la cotisation des structures d'hébergement adhérentes, aucun des financements qu'elles parviennent à mobiliser (FSL, crédits MOUS de la DDE en Seine-Saint-Denis, financement de la politique de la ville dans l'Essonne...) ne permet réellement de prendre en charge leur rôle de tête de réseau et d'interface entre les structures d'hébergement et les différentes filières de relogement.
- [100] La consolidation de ces structures devrait s'inscrire, par ailleurs, dans le cadre de l'optimisation du dispositif « fluidité PARSA ». Les collectifs jouent en effet un rôle essentiel dans ce dispositif comme relais locaux du GIP Habitat (4.2.5.2.).

Recommandation n°13 : Développer les interfaces bailleurs-associations pour faciliter le relogement : partenariats directs associations-bailleurs ; commissions locales permettant un examen individuel des situations « bloquées » comme dans le Rhône ; mutualisation de la mission de relogement à travers la mise en place d'opérateurs dédiés, comme les collectifs « relogement » en Ile-de-France.

2.1.3.6. Les difficultés posées par le refus du logement par le demandeur

- [101] Même en zone très tendue, les CHRS peuvent se trouver confrontés à des refus de logement de la part des demandeurs. Ce constat est fait également par les préfetures au titre du contingent « mal logés ». Le collectif relogement de l'Essonne relève que ces refus concernent environ 5% des candidats au relogement proposés par les structures d'hébergement. La localisation du logement est un des motifs les plus souvent invoqués à l'appui des refus. En effet, une partie importante du parc social à loyer bas se situe dans des quartiers peu attractifs.
- [102] L'accompagnement social joue un rôle essentiel dans la préparation du ménage à accepter un logement qui sera nécessairement différent du logement « rêvé » et à vivre la rupture avec le CHRS. Il appartient au référent social d'informer le ménage sur les conditions de l'offre de logement sur le territoire concerné, de l'accompagner lors de la visite du logement, dans sa découverte du quartier... La poursuite de l'accompagnement à sa sortie de structure est également essentielle⁴⁰. Ces éléments devraient être pris en compte dans un cahier des charges de l'accompagnement au logement (cf. supra).

2.1.4. L'insuffisance d'accompagnement au relogement pour une partie des personnes hébergées

- [103] L'accompagnement au relogement des personnes en situation d'hébergement d'urgence relève essentiellement du droit commun. Or, comme le souligne le haut comité pour le logement des plus défavorisés dans son rapport de mars 2008, le parcours du demandeur de logement social est complexe : l'information est insuffisante ; la demande, malgré l'existence du numéro unique d'enregistrement, passe par une multiplicité de dossiers et ne fait l'objet d'un examen de sa recevabilité qu'au stade de la commission d'attribution. Le « dossier unique », mis en place notamment dans les Pays-de-Loire⁴¹, reste une pratique trop isolée.
- [104] L'aide au relogement est pourtant diversement prise en compte par le travail social de secteur : à Paris, le service social peut mettre en œuvre une mesure d'appui à la demande de logement social. En Seine-Saint-Denis, en revanche, devant l'afflux des demandes, le service social n'intervient, semble-t-il, que si la demande d'accompagnement va au-delà de la seule problématique du relogement.
- [105] Les FSL, de leur côté, prennent en compte de manière limitée la préparation à l'accès au logement. Les mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL) sont généralement mises en place une fois trouvée la solution de relogement. Quelques exceptions méritent toutefois d'être mises en évidence :
- le financement, dans le Rhône, d'ateliers collectifs de recherche de logement ;
 - l'accompagnement collectif et individuel au projet « logement » en Loire-Atlantique, destiné aux jeunes de 18 à 30 ans, ainsi qu'aux bénéficiaires du RMI et de l'API ;
 - la mesure d'ASLL spécifique mise en œuvre dans le Val-de-Marne :

⁴⁰ Sur la mission de suite exercée par les CHRS voir le 2.2.2.

⁴¹ La mission a constaté, en Loire-Atlantique, que le fichier partagé de la demande de logement social était un outil de simplification de la démarche des demandeurs. Un formulaire unique est utilisé pour toutes les demandes de logement social. Il comprend les informations nécessaires aux bailleurs et est assorti de pièces justificatives réduites. Les demandes peuvent être déposées auprès des bailleurs et des collectivités locales qui sont lieu d'enregistrement, et sont saisies sur le fichier partagé, dans lequel bailleurs et réservataires peuvent puiser les candidatures.

La mesure spécifique d'ASLL du Val-de-Marne

Cette mesure d'accompagnement intervient avant même une proposition de logement. Elle permet la mise en place d'un suivi social qui se déroule en deux étapes :

- 1ère phase : une évaluation ayant pour objectif de cibler les besoins du ménage, les conditions nécessaires à l'accès et le type de logement adapté. Cette période d'évaluation ne peut excéder deux mois et est réalisée conjointement par l'association désignée par la commission du FSL et le travailleur social à l'origine de la demande ;
- 2ème phase : une poursuite éventuelle de l'accompagnement social (ASLL « classique ») après l'entrée dans un logement autonome.

- [106] Les conseils généraux rencontrés sont conscients de la nécessité de prendre davantage en compte l'amont du relogement. Une réorientation partielle des dépenses des FSL vers cette phase permettrait ainsi de mieux préparer certains ménages et d'éviter, par la suite, le cumul de mesures lourdes et coûteuses. On trouve en effet dans l'hébergement d'urgence, une proportion plus ou moins importante de ménages qui sont en capacité d'accéder au logement mais qui doivent être aidés dans leur recherche de manière individuelle ou collective. Des modalités d'accompagnement (aide à la recherche de logement, actions collectives de préparation au relogement...) devraient être prévues dans le cadre des PDALPD. La simplification de la demande de logement social, qui passe à terme par la mise en place d'un dossier unique de demande, doit en outre être recherchée⁴².
- [107] La transformation progressive d'une partie des places d'urgence en places dites de « stabilisation » pose, par ailleurs, la question de l'accompagnement au relogement dans ces modes d'hébergement. L'inscription plus rapide dans le parcours d'insertion, qui en résulte, débouche pour une partie du public sur une demande accrue d'accès direct au logement. Une grande association parisienne a ainsi fait part de sollicitations plus importantes en direction de son service de relogement liées à cette évolution⁴³. Il conviendra d'analyser avec attention si les moyens supplémentaires apportés par l'Etat pour l'hébergement de stabilisation s'avèrent suffisants pour assurer l'accompagnement de publics dont les caractéristiques ne seraient finalement pas très éloignées de celles de l'hébergement d'insertion.
- [108] L'évolution du dispositif d'hébergement montre la nécessité pour l'Etat de repenser l'accompagnement social dans l'ensemble des modes d'hébergement. Le recrutement de compétences internes (financement d'un poste de conseillère en économie sociale et familiale) ou l'appui sur des opérateurs extérieurs (collectifs « relogement ») ne devrait pas se limiter aux seuls CHRS.

Recommandation n°14 : Examiner avec les conseils généraux, dans le cadre des PDALPD, la possibilité de mieux prendre en compte dans les FSL la préparation à l'accès au logement et s'assurer, dans le cadre de l'hébergement de stabilisation, de la mise en place d'un accompagnement au relogement adapté aux problématiques des publics accueillis.

2.1.5. Une évolution nécessaire des pratiques des associations gestionnaires de structures d'hébergement en matière d'accompagnement vers le logement

- [109] Dans certains départements, les bailleurs sociaux ont porté une appréciation très négative sur la préparation à l'accès au logement des personnes hébergés, tout en admettant une grande diversité de pratiques parmi les associations. Des DDASS ou des opérateurs du relogement, tels que les collectifs « relogement », portent des appréciations plus nuancées mais concordantes sur la nécessaire amélioration des pratiques dans certaines structures. Les recommandations s'appuient sur les postulats suivants :

⁴² Cette simplification est liée au développement de dispositifs uniques de suivi de la demande de logement social que le ministère en charge du logement souhaite encourager.

⁴³ L'association Emmaüs impute ainsi le doublement du nombre de relogements opérés en 2007, par rapport à 2006, aux saisines venant des centres de stabilisation.

- dans un contexte de concurrence entre publics prioritaires, renforcée par la mise en œuvre de la loi sur le droit au logement opposable (DALO)⁴⁴, les personnes hébergées en CHRS disposent, par rapport à d'autres publics en difficulté, de l'avantage de bénéficier d'un accompagnement social renforcé qui prend en compte la globalité de leurs difficultés. Cet avantage se mesure d'ores et déjà, sur le terrain, dans le discours de certains bailleurs qui se voient confrontés à des relogements au titre du DALO de publics, cumulant des difficultés, mais qui semblent insuffisamment préparés à accéder au logement ;
- il appartient aux associations de concrétiser cet avantage par une amélioration de leurs pratiques : diffusion d'outils afin d'aider les travailleurs sociaux dans leur mission de préparation à l'accès au logement, formation de ces derniers⁴⁵, évaluation de la capacité à accéder au logement faisant intervenir un tiers ; identification de la mission de relogement ou mutualisation de celle-ci à travers un opérateur extérieur ;
- cette professionnalisation doit s'appuyer sur des liens plus étroits entre associations et bailleurs sociaux, dont les modalités pourront être variables selon les territoires. Certains bailleurs se sont ainsi montrés ouverts à la mise en place commune d'actions d'accompagnement vers le logement (ateliers Logement...) ;
- enfin, l'Etat doit inciter à cette évolution et mieux évaluer les pratiques des structures d'hébergement. L'indicateur des sorties vers le logement pourrait être complété par évaluation du maintien dans le logement des ménages relogés, un an après leur relogement, avec les bailleurs sociaux (situation par rapport au paiement du loyer, sondages par le bailleur auprès de ses personnels de proximité).

Recommandation n°15 : Elaborer un cahier des charges national définissant les objectifs et les modalités de l'accompagnement lié au logement dans les structures d'hébergement (places d'insertion et de stabilisation) afin d'encadrer davantage les pratiques et de mieux les évaluer. Ce travail devrait associer les fédérations nationales ainsi que l'USH. Ce cadre pourrait être adapté et complété au vu des bonnes pratiques locales.

Recommandation n°16 : Accompagner la mise en place de ce cahier des charges par la diffusion d'outils et de bonnes pratiques au plan départemental ou régional, ainsi par la formation des travailleurs sociaux des structures d'hébergement à la problématique du relogement.

Recommandation n°17 : Evaluer avec les bailleurs sociaux le maintien dans le logement des sortants d'hébergement, un an après leur relogement.

2.2. L'accompagnement social dans le logement : des dispositifs mal articulés et insuffisamment adaptés aux besoins des ménages

[110] Les personnes en structure d'hébergement peuvent rencontrer trois types de difficultés lors de l'accès au logement : des difficultés d'ordre matériel liées aux frais occasionnés par l'installation, des difficultés liées à la prise d'autonomie (sentiment de solitude...) ; des difficultés directement liées au logement (capacité à gérer un budget et à s'acquitter de toutes les charges, entretien du logement...). Au-delà de la mobilisation des aides financières existantes, l'accompagnement post-relogement est un levier essentiel pour faciliter l'insertion dans le logement et sécuriser par le bailleur.

2.2.1. Des aides à l'accès au logement diversifiées

[111] Les personnes en hébergement peuvent bénéficier de trois types d'aides pour faire face aux difficultés matérielles du relogement :

⁴⁴ Voir 4.2.4.1.

⁴⁵ Une telle mission pourrait être assurée dans certains départements par le réseau des ADIL qui l'assure déjà en direction des travailleurs sociaux des départements.

- un soutien matériel est parfois mis en œuvre directement par le CHRS lors de l'installation : aide à l'ameublement, au déménagement... Certaines structures incitent, en outre, leurs usagers à réaliser une forme d'épargne afin de faciliter ensuite le financement de l'accès dans le logement ;
- les volets « accès » des FSL prennent en charge certaines dépenses⁴⁶ selon des modalités diverses : dépôt de garantie, avance du premier loyer, frais d'agence, frais d'assurance, frais de déménagement, d'installation etc. Ils financent également pour la plupart une garantie d'impayés de loyer pour les personnes qui ne sont pas éligibles au Loca-pass⁴⁷. Ces aides sont réservées aux ménages à faibles ressources et sont plafonnées ;
- de nombreuses CAF accordent, enfin, des prêts à l'équipement du logement⁴⁸ destinés aux familles aux revenus modestes, ainsi que des aides à l'installation dans un nouveau logement.

[112] Dans son rapport de 2007⁴⁹, la cour des comptes avait soulevé les limites des aides à l'accès au logement : attribution des FSL selon des critères de revenus, faible réactivité des instances d'attribution, contrainte que peut faire peser sur des populations très démunies les prêts pour les dépôts de garantie (Loca-pass, FSL)...

2.2.2. Une mission de suite inégalement assurée par les CHRS

[113] La poursuite, par les CHRS, d'un accompagnement social après le relogement est essentielle à plusieurs titres :

- elle permet de sécuriser le ménage dans la phase d'appropriation de son logement. Certaines associations soulignent que la prise d'autonomie est difficile et que les personnes qui quittent la structure sont parfois demandeuses de garder un lien avec la structure d'hébergement ;
- le suivi après relogement est également un élément de sécurisation du bailleur qui peut jouer un rôle déterminant dans la décision d'attribution⁵⁰ ;
- enfin, cette mission permet de combler une éventuelle période de carence dans le suivi d'un ménage fragile en assurant le relais avec l'accompagnement social de droit commun ou avec la mise en place d'une mesure d'accompagnement au titre du FSL. Dans un département, les associations ont signalé un délai de deux à trois mois pour la mise en place d'une mesure ASLL.

[114] Dans les six départements visités, les CHRS assurent de manière inégale l'accompagnement post-relogement, particulièrement en Ile-de-France. Certaines associations considèrent que ce suivi entre dans leurs compétences ; d'autres invoquent le manque de moyens, cette mission n'étant pas reconnue comme telle dans le financement des structures. La pratique va donc de l'absence totale de suivi à un accompagnement qui peut aller jusqu'à un an après le relogement.

[115] Il importe que soit reconnu, au titre des missions dévolues aux CHRS, le suivi du ménage pour une durée minimum de six mois après son relogement et que le contenu de cette mission soit précisément défini. Cet accompagnement « de transition » pourrait être effectué soit au sein de la structure (par le travailleur social référent ou par un travailleur social dédié à cette fonction), soit de manière mutualisée.

⁴⁶ Voir annexe 5.

⁴⁷ Cf. Note 36.

⁴⁸ 105 CAF selon le recensement opéré par la CNAF. Selon une étude réalisée en 2008 par la DRASS d'Ile-de-France, les aides financières individuelles accordées par les CAF de cette région pour l'accès au logement et la qualité de vie dans le logement représentent 1 % des dépenses sur fonds propres.

⁴⁹ *Rapport public thématique sur les personnes sans domicile*, cour des comptes, 2007.

⁵⁰ Une grande association parisienne estime que pour environ 10 % des personnes (dettes locatives, certains expulsés qui ne rentrent pas dans les critères ASLL), le relogement pourrait être facilité par un « service de suite »

- [116] La reconnaissance de cette mission pose la question de son financement. Dans certains départements, l'accompagnement post-relogement par les CHRS était financé par le FSL avant la décentralisation. En Seine-et-Marne où cette pratique perdure, le département souhaite y mettre fin à cette pratique. A partir de 2009, les opérateurs ASLL seront retenus sur la base d'un appel à projet et leur nombre sera limité.
- [117] En Loire-Atlantique, un CHRS formalise l'accompagnement après relogement dans une convention de jour qui est proposé aux sortants et assure ce suivi grâce au financement de quatre places dédiées à l'accueil de jour. Dans le Rhône, le service de suite est financé de la même manière sur des places sans hébergement et calé sur la durée de prise en charge des CHRS, c'est-à-dire six mois. La DDASS évalue le coût moyen par place sans hébergement à plus de 9000 € en 2007 et 4 600 € en 2006, mais cette catégorie prend en compte d'autres activités que le service de suite, ce qui rend difficile l'appréciation du coût réel. Une approche stricto sensu de ce coût peut être réalisée à partir de l'expérimentation d'un service de suite mutualisé mères-enfants, qui fonctionne depuis environ deux ans dans ce département.

Le service de suite mutualisé mères -enfants du Rhône

Le service de suite mutualisé mère-enfant est un CHRS autorisé pour une capacité de 120 places. Il est en fait impropre de parler de capacité car il s'agit davantage d'une file active annuelle évaluée sur la base d'une prise en charge de 6 mois. Cet établissement est porté juridiquement et financièrement par l'association VIFF SOS femmes, mais le pilotage de l'action est assuré par les 5 CHRS mère-enfant du Rhône. Ce service est financé par une dotation globale de 131 560 € en 2008, soit un coût unitaire de 1 096,33 €

- [118] Si certaines structures peuvent prendre en charge ce service dans le cadre de leur dotation globale de fonctionnement, pour d'autres un financement complémentaire serait sans doute nécessaire. En tout état de cause, le coût supplémentaire d'une telle mesure ne serait pas significatif comparé à celui induit par le maintien dans l'hébergement de certains ménages ou encore par la mise en œuvre de procédures d'expulsion. Une telle mesure entre en effet directement dans la prévention précoce des expulsions.

Recommandation n°18 : Rendre obligatoire, au titre des missions des CHRS, le suivi du ménage pour une durée six mois après son relogement. Cette mission de suite obligatoire, dont le contenu doit être précisément défini, exige une modification réglementaire. Elle pourrait être étendue à l'hébergement de stabilisation.

2.2.3. Un accompagnement social lié au logement insuffisamment adapté aux besoins

- [119] La loi du 29 juillet 1998 de lutte contre l'exclusion prévoit que le FSL « prend en charge des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans le logement des personnes et des familles bénéficiant du plan départemental [pour l'accès au logement des personnes défavorisées] ». Ces mesures dites d'accompagnement social lié au logement (ASLL) visent prioritairement à développer les capacités d'intégration et d'autonomie du ménage au regard du logement.

Le contenu de la mesure ASLL :

- installation ou maintien dans les lieux,
- vérification de l'accès à l'ensemble des droits aux aides personnelles,
- utilisation et entretien du logement, utilisation des parties communes,
- respect des règles de bon voisinage et insertion dans l'environnement,
- relation avec le bailleur et les autres travailleurs sociaux,
- gestion du budget logement (paiement régulier du loyer, provisions pour charges, impôts locaux...).

Source : Règlement FSL du Val-de-Marne

[120] La part de l'ASLL, dans les dépenses du FSL, est variable selon les départements. Les mesures sont généralement mises en œuvre par des opérateurs spécifiques, associatifs⁵¹, avec des particularités selon les conseils généraux⁵².

Tableau 6 : Montant et évolution des dépenses ASLL

	Montants 2007	Répartition par rapport au total des aides et prestations en 2007 (%)	Evolution par rapport à 2004 (%)
44	2 853 740 €	40 %	+ 76 %
69	1 978 636 €	32 %	+ 6 %
75	2 323 890 €	13 %	- 2 %
77	1 478 880 €	26 %	- 3 %
93	4 879 296 €	38 %	+ 2,4 %
94	1 573 000 €	22 %	- 4 %

Source : Conseils généraux

[121] Plusieurs constats peuvent être formulés sur la mise en œuvre de ce dispositif.

2.2.3.1. Une difficulté à apprécier la prise en compte des sortants d'hébergement dans les publics bénéficiaires

[122] L'analyse des publics bénéficiaires de l'ASLL n'est pas systématiquement mise en œuvre par les départements et lorsque des éléments ont été communiqués à la mission, ils ne permettent pas d'identifier la proportion de mesures réalisées au bénéfice de sortants d'hébergement. Les mesures ASLL interviennent de manière variable en faveur de ce public et sont liées à plusieurs facteurs :

- l'ASLL peut être sollicitée par la structure d'accueil. En effet, certains ménages exigent, même au terme de leur parcours en CHRS, la poursuite d'un suivi individualisé. Dans un département, le conseil général relève cependant une difficulté de la part des CHRS à monter les dossiers de demandes suffisamment en amont, qu'il impute au manque de qualification du personnel (insuffisance de travailleurs sociaux diplômés) ;
- l'ASLL peut être demandé par le bailleur social, et posé comme une condition à l'attribution d'un logement : les associations et les conseils généraux observent des demandes de plus en plus systématiques de la part des organismes bailleurs concernant la mise en place de mesures d'accompagnement social pour les publics les plus défavorisés ;
- dans certains départements, l'accompagnement dans le logement à la sortie de CHRS est systématiquement financé par le FSL (cf. 2.2.2.).

[123] L'agrément d'une association gestionnaire de structure d'hébergement au titre de l'ASLL permet en principe de garantir la continuité de l'accompagnement social⁵³ et de mieux délimiter l'intervention post-relogement.

⁵¹ Il convient toutefois de noter que dans certains départements, les bailleurs sociaux peuvent mettre en œuvre des mesures ASLL (c'est le cas dans le Rhône et en Seine-et-Marne). Dans ce dernier département, des mesures peuvent être effectuées par le service social départemental.

⁵² Annexe 5.

⁵³ Toutefois, dans un département, les mesures ASLL mises en œuvre par une association gestionnaire ne peuvent concerner une personne suivie auparavant au titre de l'hébergement.

2.2.3.2. Des modalités de mise en œuvre qui ne couvrent pas certaines problématiques de relogement

[124] Les modalités d'intervention de l'ASLL sont jugées insuffisamment souples par les bailleurs sociaux qui souhaiteraient une plus grande gradation des mesures. De fait, la durée minimum de six mois, appliquée par les règlements FSL, est souvent incompressible. Seul le FSL de Paris ne définit cependant pas de durée minimum ; en Seine-Saint-Denis la durée minimale est d'un mois. Il conviendrait sans doute pouvoir réaliser un bilan au bout de trois mois après l'entrée dans les lieux pour réorienter si besoin la mesure et valider la nécessité d'un accompagnement.

[125] Dans la majorité des départements rencontrés, associations et bailleurs s'accordent pour estimer que l'ASLL ne permet pas de répondre pas à l'ensemble des problématiques de relogement, et notamment :

- la nécessité, pour certains publics, de disposer de mesures plus légères telles que la mise en place d'un accompagnement éducatif budgétaire au moment de l'accès au logement ;
- le besoin à l'inverse de disposer d'un accompagnement de longue durée, plus global, pour des personnes ou des familles particulièrement fragiles. Les FSL prévoient, pour l'ASLL, des durées maximum pouvant aller jusqu'à dix-huit mois à deux ans, selon les départements. En Loire-Atlantique, une durée maximum de 30 mois est prévue dans le cadre de la sous-location. La problématique d'un accompagnement durable de certaines personnes ou familles ne relève cependant pas strictement du champ du FSL. La mesure d'ASLL est en effet limitée dans le temps et ciblée sur l'accompagnement au logement, même si, en pratique, les opérateurs sont parfois contraints de réaliser un suivi plus large intégrant l'ensemble des problématiques de la famille en lien avec les autres intervenants sociaux. Il serait nécessaire, en conséquence, de pouvoir, au terme d'une mesure, ou en amont, trouver des solutions mieux adaptées aux problématiques de certains ménages, comme l'orientation vers une maison-relais (cf. 3.3 .2.).
- la situation d'endettement de certaines personnes, parfois insuffisamment prise en compte par les barèmes des FSL. La plupart des départements rencontrés ont cependant exprimé le souhait de ne pas s'enfermer dans des critères de ressources trop stricts en faisant appel à la notion de « reste à vivre » et en s'appuyant sur l'évaluation sociale. Le conseil général de Loire-Atlantique est en train de faire évoluer son règlement FSL sur ce point.

[126] De même, les conseils généraux rencontrés partagent le souci de mieux évaluer l'efficacité des mesures (travail sur le contenu de l'ASLL formalisé un cahier des charges dans le Rhône, amélioration des outils de suivi des associations en Seine-Saint-Denis...). Cette évaluation reste, en effet, largement à construire, tant en ce qui concerne les opérateurs que l'efficacité des mesures elles-mêmes. Il n'existe pas, par exemple, comme en matière d'insertion, de bilan à six mois ou à un an après la fin de la mesure, permettant d'évaluer les conditions de maintien dans le logement du ménage bénéficiaire.

2.2.3.3. Une appropriation par le service social départemental, et une articulation avec les autres dispositifs qui concourent à l'insertion, à l'accès au logement à améliorer

[127] La mission constate que, dans certains départements, l'appropriation du FSL par le service social départemental reste largement à construire, alors même qu'il est l'une des principales portes d'entrée pour l'accès aux mesures ASLL. L'évaluation sociale de la famille est parfois considérée comme insuffisante, voire inexistante, par les bailleurs sociaux, alors qu'il s'agit d'une étape essentielle pour mieux cibler les besoins du ménage et susciter son adhésion. Il semblerait de fait que sur certains territoires, une proportion significative de mesures ne soit pas mises en œuvre du fait du refus des ménages.

- [128] Dans trois des départements rencontrés, les décisions d'attribution des aides demeurent centralisées, avec cependant des perspectives de territorialisation. La déconcentration de la décision au niveau des unités territoriales a incontestablement des effets bénéfiques. Dans le Rhône où elle a été mise en place, les bailleurs sociaux reconnaissent son effet « pédagogique » sur les travailleurs sociaux. La validation des aides, dans le cadre de commissions partenariales locales, permet en effet une acculturation réciproque des bailleurs et des travailleurs sociaux.
- [129] L'articulation avec la compétence départementale en matière d'insertion semble, par ailleurs, encore insuffisante, alors même que les bénéficiaires des minimas sociaux connaissent des difficultés particulières en matière d'accès au logement (1.3.2.). L'inscription dans un parcours d'insertion est un élément facilitateur du relogement mais est très loin d'être systématique⁵⁴. Cette situation pénalise au premier chef les publics occupant des places d'hébergement qui ne relèvent pas de l'hébergement d'insertion. Le cumul d'une mesure ASLL et d'une mesure d'appui social individualisé (ASI), lorsque le ménage n'est pas engagé dans un parcours d'insertion, n'est pas mis en œuvre de manière systématique. Toutefois, le conseil général du Rhône signale qu'un même opérateur peut assurer conjointement une référence sociale RMI et une mesure d'ASLL, sous réserve que le contrat d'insertion et le contrat d'accompagnement social poursuivent des objectifs différents.
- [130] Enfin, le cumul de l'ASLL avec les financements de l'Etat au titre de l'ALT est variable selon les départements. Un principe de non cumul a été retenu à Paris. Dans les autres départements rencontrés, le cumul est généralement examiné au cas par cas.

2.2.4. Des outils d'accompagnement renforcés à généraliser

2.2.4.1. Le bail glissant : un outil d'insertion par le logement à développer

- [131] Le bail glissant⁵⁵ est un contrat de location, d'une durée initiale d'un an, conclu entre un bailleur et une association qui sous-loue temporairement le logement à un ménage dont elle assure l'accompagnement social. Le ménage deviendra locataire en titre, au terme de cette période probatoire, si il est en capacité de gérer son budget et les dépenses liées au logement (loyer, charges, entretien courant...), de vivre de manière autonome dans un logement et de s'intégrer dans l'environnement social⁵⁶.

Un dispositif utile mais qui fait l'objet d'appréciations divergentes

- [132] Le recours au bail glissant, qui s'était développé dans les années quatre vingt-dix, a connu ensuite des fortunes diverses selon les territoires. Les difficultés rencontrées par certains opérateurs en Ile-de-France ont conduit à limiter cette pratique dans certains départements, ce qui a eu un impact sur les modes de financement⁵⁷.

⁵⁴ En 2007, selon des estimations de la DREES réalisées sur la base des informations transmises par les conseils généraux, 57 % des bénéficiaires du RMI étaient signataires d'un contrat d'insertion.

⁵⁵ Le bail glissant n'est pas réglementé en tant que tel mais relève des textes qui régissent la sous-location. La loi du 22 juin 1982 (dite loi Quillot) autorise la sous-location dans des logements HLM « à des associations ayant pour objet de les sous-louer à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion » (Art. L. 442-8-1 du CCH). La loi « Besson » du 31 mai 1990 étend cette possibilité aux bailleurs privés (Art. L. 351-20 du CCH) et prévoit que les FSL peuvent financer l'accompagnement social nécessaire et garantir les associations en cas d'impayés. La loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions conforte cette évolution en prévoyant que les aides du FSL peuvent être versées au sous-locataire. Elle institue une aide forfaitaire aux associations, l'aide à la médiation locative (AML), pour compenser les coûts de gestion.

⁵⁶ Il convient de noter un autre usage du bail glissant mis en œuvre dans le Rhône par l'association ASLIM : il s'agit d'un bail glissant « anti expulsion » dont l'objectif est le maintien dans le logement en favorisant le processus de désendettement (minoration du loyer résiduel par la mobilisation de l'ALT).

⁵⁷ En Seine-Saint-Denis, par exemple, ce dispositif est peu utilisé : le bilan fait en 2006 par le collectif Interlogement 93 montre que seuls 15% des associations adhérentes au collectif pratiquent le bail glissant. Environ 80 prises en charge par an sont effectuées en moyenne dans le département. Les pertes liées aux risques locatifs sont évaluées pour ces sept associations à 31 600 € en 2006.

[133] Le dispositif retrouve une actualité dans un contexte de pénurie de logement et de pression accrue sur les bailleurs sociaux pour accueillir des publics prioritaires avec la mise en œuvre du DALO. Les acteurs du logement et de l'hébergement portent des appréciations divergentes sur le bail glissant :

- les organismes HLM souhaiteraient un recours accru à ce dispositif qui leur assure une garantie contre les risques locatifs liés à l'accueil de publics en difficulté ;
- les conseils généraux et les associations analysent cette demande comme un souci de sécurisation qui apparaît excessif au regard des caractéristiques de la plupart des publics relogés. En Ile-de-France, cette analyse est alimentée par la pratique du GIP HIS qui propose systématiquement aux bailleurs un bail glissant dans le cadre du dispositif « fluidité PARSA » dédié aux sortants de CHRS salariés. Environ 40% des relogements s'effectuent par ce moyen, ce qui traduit un effet d'opportunité de la part de certains bailleurs ;
- les associations soulignent enfin les risques que peut faire porter cet outil sur la structure signataire du contrat de location.

[134] Le premier type de risque est lié au non glissement du bail au terme prévu dès lors que la famille remplit les conditions d'autonomie. La mission a pris connaissance de plusieurs exemples de ménages inscrits dans ce dispositif depuis plusieurs années. Le non glissement du bail peut être lié à une évolution de la situation familiale, mais d'autres raisons sont invoquées : l'absence de suivi de la part du bailleur qui laisse passer la date anniversaire du bail ; l'insuffisante formalisation des conditions de glissement du bail dans la convention signée entre le bailleur et l'association. Deux initiatives méritent, à ce titre, d'être soulignées.

Faciliter le glissement du bail : deux exemples de pratiques

Dans le cadre du dispositif « fluidité PARSA », le groupe Logement Français a défini quatre indicateurs de réussite à l'intention des gestionnaires pour déterminer le glissement du bail : le paiement régulier du loyer, l'appréciation favorable des conseillères sociales économiques et familiales, l'absence de troubles de jouissance signalés par les gardiens, l'absence de sur-occupation.

L'OPAC du Val-de-Marne a précisé les modalités du bail glissant dans un guide à l'usage des gestionnaires. Il est procédé à l'occasion du relogement à la signature de deux baux : un contrat de bail glissant et un contrat de bail direct « sous condition suspensive d'agrément ». Si l'échéance du bail glissant n'est pas suivie par le gestionnaire, le bail glisse de fait.

[135] Le second type de risque tient aux impayés (perte de recettes, coût des procédures contentieuses) et au coût des réparations locatives. Plusieurs dispositifs de sécurisation sont mobilisables :

- le Loca-pass, qui offre une garantie contre les impayés ;
- le dispositif régional de sécurisation des associations d'insertion par le logement, mis en place par le conseil régional d'Ile-de-France, et dont la gestion a été confiée à la FNARS. Ce fonds permet de couvrir, dans certaines conditions, les risques tels que les impayés de loyers, les vacances anormalement longues, les dégradations exceptionnelles, les frais de recours contentieux mais aussi certaines charges exceptionnelles. Ce dispositif semble toutefois peu connu des associations ;
- les FSL qui couvrent, selon des modalités diverses, les risques pris par les associations⁵⁸. Dans trois des départements rencontrés, il n'existe pas d'aides spécifiques pour couvrir les risques liés à la sous-location. A Paris, l'intervention du FSL est limitée au dispositif « Louez solidaires ». Dans ce cadre, les associations bénéficient d'une garantie très large (risques d'impayés, contentieux et dégradations exceptionnelles).

⁵⁸ Annexe 5.

- [136] Enfin, la gestion locative engendre un coût (ouverture des droits, encaissement des loyers, lien avec le bailleur, réparations locatives...) qui n'est pas pris en compte par certains FSL⁵⁹ - en effet, l'aide aux suppléments de dépenses de gestion (ex-AML) est une dépense facultative des FSL et là où cette aide existe, elle est diversement financée par les départements⁶⁰.

Un outil à développer dans un cadre clair et sécurisé

- [137] Dans les territoires où le bail glissant fait débat du fait de la demande accrue des bailleurs, il apparaît nécessaire de définir un cadre de référence commun en s'appuyant sur les pratiques déjà mises en œuvre et les outils existants⁶¹. Hors de l'Ile-de-France, cette démarche relève de l'initiative du conseil général, en concertation avec les partenaires du FSL, et devrait s'inscrire dans les PDALPD. En Ile-de-France, en revanche, le niveau régional semble plus approprié car les bailleurs sociaux sont pour partie interdépartementaux. L'Etat semble légitime pour initier cette démarche, en partenariat avec les conseils généraux, car il finance en partie le recours aux baux glissants par l'intermédiaire du GIP HIS. L'objectif serait de parvenir à l'élaboration d'une charte régionale portant sur les points suivants :

- la définition des publics éligibles au bail glissant : le critère de ressources ne peut à lui seul justifier le recours à ce dispositif. La grille élaborée par l'OPAC 94 semble pertinente ;

Qui peut être concerné par le bail glissant ?

Les ménages doivent répondre aux trois critères suivants :

- 1 - Des ménages aux antécédents lourds (squat, dettes, troubles de voisinage, difficulté d'insertion lié au mode d'habitat antérieur) OU dans une situation administrative ou familiale non stabilisée ou non clarifiée (titre de séjour, divorce, composition familiale).
- 2 – Des ménages aux ressources précaires ou faibles
- 3 – Des personnes seules ou des familles cumulant plusieurs difficultés sociales pour lesquelles un pronostic d'évolution favorable est possible

Source : Guide du bail glissant – OPAC 94

- les modalités de mise en œuvre du bail glissant (à préciser si besoin dans une convention type) ;
- des modalités éventuelles de recours en cas de litige bailleur-association (création d'une commission de conciliation du bail glissant) ;
- les conditions de sécurisation des associations : mise en œuvre du « fonds de sécurisation » régional, intervention des FSL.

- [138] L'adhésion des bailleurs sociaux à cette charte conditionnerait les financements des départements au titre du FSL.

- [139] La mise en place d'un opérateur spécialisé à l'exemple du « Lien Yvelinois » pourrait être une solution appropriée dans certains territoires. Pour une partie des sortants de CHRS en Ile-de-France (ceux qui bénéficient du dispositif « fluidité PARSA »), le GIP Habitat et interventions sociales (HIS) assure déjà cette fonction d'opérateur en matière de bail glissant. Dans un contexte de règles du jeu clarifiées avec les bailleurs sociaux, un élargissement de la mission du GIP à l'ensemble des publics sortants de CHRS, répondant aux critères du bail glissant, pourrait être étudiée.

Recommandation n°19 : Elaborer de manière partenariale (Etat, conseils généraux, bailleurs sociaux, associations) une charte de référence du bail glissant dans les territoires où un recours accru à cet outil est nécessaire. Ce travail serait conduit au plan départemental dans le cadre des PDALPD et, en Ile-de-France, au niveau régional.

⁵⁹ C'est le cas du Val d'Oise en Ile-de-France.

⁶⁰ Annexe 5.

⁶¹ En Ile-de-France, la mission a pris connaissance des initiatives suivantes : intervention d'un opérateur dédié (le Lien Yvelinois) dans les Yvelines, guide du bail glissant de l'OPAC du Val-de-Marne (en vigueur), projet de charte du bail glissant élaboré en janvier 2007 par l'AORIF 93 et Interlogement 93.

Recommandation n°20 : Etudier la possibilité pour le GIP Habitat de mettre en œuvre des baux glissant pour le relogement de sortants de CHRS non éligibles au dispositif « fluidité PARSA », en s'appuyant si besoin sur des opérateurs locaux qui bénéficieraient pour cette mission d'un financement complémentaire de l'Etat.

2.2.5. Une coordination des acteurs de l'accompagnement au logement à développer

[140] Comme l'a relevé un des interlocuteurs de la mission, les obstacles au logement de certains ménages résultent moins de leurs difficultés propres que de l'incapacité des intervenants sociaux à organiser l'accès au logement.

[141] La problématique du relogement des plus défavorisés met en jeu des responsabilités diverses et insuffisamment coordonnées. La décentralisation du FSL conduit à distinguer la responsabilité du relogement des publics prioritaires que la loi confie à l'Etat à travers le contingent préfectoral et la négociation d'accords collectifs avec les bailleurs sociaux, de la responsabilité en matière d'accompagnement social lié au logement, qui relève désormais du conseil général. Cette évolution prend place dans un contexte de difficulté du service social départemental à assurer l'ensemble de ses missions et d'implication plus ou moins grande des CAF dans l'accompagnement des familles en difficulté par rapport à leur logement.

[142] Il en résulte une extrême difficulté pour les bailleurs – publics ou privés - à identifier un référent social et à trouver une solution en cas de problème avec leur locataire. Les voies d'amélioration doivent porter en conséquence sur deux points :

2.2.5.1. La mise en place d'une articulation plus étroite entre solution de relogement et modalités de l'accompagnement social

[143] Les bailleurs sociaux estiment que les mesures d'accompagnement social devraient être plus systématiques et conditionner le relogement, ce qui sécuriserait la commission d'attribution et aurait un effet incitatif sur les ménages susceptibles de refuser l'accompagnement.

[144] Une démarche de ce type est mise en œuvre dans le cadre du dispositif « fluidité PARSA ». Le GIP Habitat propose au bailleur social, via l'organisme collecteur du 1 % Logement, un dossier de candidature assorti d'une proposition d'accompagnement social. Trois solutions sont soumises au choix du bailleur⁶² ; celle retenue sera ensuite mise en œuvre par le GIP. Une extension du rôle du GIP à l'ensemble des sorties de CHRS semble difficile à envisager, car elle serait coûteuse pour l'Etat qui assure la quasi-totalité du financement de cet opérateur.

[145] Certains territoires ont mis en place des dispositifs permettant une articulation de l'accompagnement social et des modalités de relogement, sur la base d'un examen individuel et partenarial (services sociaux, associations, bailleurs sociaux, collectivités territoriales...) des candidatures des ménages en difficulté. Ces modalités d'examen des dossiers permettent d'élaborer une doctrine commune sur les modalités d'accompagnement les plus appropriées. Ces démarches sont mises en œuvre au niveau intercommunal ou départemental :

- dans l'agglomération de Rennes fonctionne depuis des années une commission dite commission « offre » qui examine les dossiers de relogement prioritaires et intervient comme une plate-forme unique d'orientation des ménages prioritaires vers les solutions les plus adaptées. La délégation du FSL à l'agglomération permet de décider la solution de relogement en même temps que les modalités d'accompagnement social ;

⁶² - La mise en place d'un bail direct, avec un accompagnement social lié au logement d'une durée située entre 3 et 12 mois,

- la mise en place d'une convention de garantie de loyer d'un an, couvrant 6 mois d'impayés consécutifs ou non avec un accompagnement social lié au logement de même durée,

- la mise en place d'un bail glissant d'un an renouvelable une fois avec accompagnement social lié au logement de même durée.

- le territoire du Mantois, dans les Yvelines, s'est doté en 2003 d'une commission de coordination intercommunale⁶³ issue de la charte du logement, dans laquelle l'Etat est représenté. Cette commission vise à « faciliter l'accès au logement des ménages présentant une fragilité économique et/ou sociale, en veillant à la mise en place des dispositifs d'accompagnement social appropriés ». Elle assure, sur ce territoire, la mise en œuvre de l'accord collectif départemental. L'avis favorable de la commission peut se traduire par un relogement dans le parc social ou un hébergement dans une structure intermédiaire (CHRS, logement-passerelle), assorti d'une mesure d'accompagnement social. 126 dossiers ont été examinés en 2007 ;
- en Seine-et-Marne, les candidatures au logement très social sont examinées dans le cadre de commissions locales de concertation⁶⁴ qui se prononcent sur la solution de relogement ainsi que sur les modalités de suivi social.

[146] Au plan départemental, l'articulation entre la solution de relogement et les modalités d'accompagnement social doit être organisée par l'accord collectif départemental qui prévoit, aux termes de la loi, « les moyens d'accompagnement » pour le relogement des personnes en difficulté. Les accords collectifs, dont la mission a pris connaissance, se contentent en général de renvoyer aux modalités d'accompagnement social de droit commun et à la mobilisation du FSL (4.2.3.1.). Dans les Yvelines, en revanche, où les modalités de l'accompagnement social font l'objet d'un protocole spécifique, signé entre l'Etat et le conseil général, il est prévu :

- une validation de la mesure d'accompagnement social en amont du relogement,
- la communication au bailleur, toujours en amont du relogement, par la préfecture, du nom et des coordonnées du référent social désigné,
- une information du référent social par le bailleur, une fois la proposition de relogement faite au ménage.

[147] Ce dispositif, que la mission n'a pas été en mesure d'évaluer, paraît particulièrement exemplaire.

2.2.5.2. Une clarification des responsabilités en matière d'accompagnement social

[148] Cette clarification repose, en premier lieu, sur des responsabilités mieux identifiées.

[149] L'Etat doit pleinement assumer sa responsabilité à l'égard des sortants de CHRS – et d'hébergement de stabilisation- par la mise en place systématique d'un suivi post-relogement, dès lors que les conditions d'interventions du FSL ne sont pas remplies. En Ile-de-France, où les exigences des bailleurs sociaux sont particulièrement élevées, l'Etat pourrait en outre intervenir, comme il le fait déjà à travers le GIP HIS pour les bénéficiaires du dispositif « fluidité PARSA »⁶⁵, pour financer un recours au bail glissant pour les sortants de CHRS, en coordination avec les conseils généraux. Une plus grande homogénéité de pratique des CAF, dans le suivi des familles fragiles présentant des difficultés d'accès et de maintien dans leur logement, serait en outre un élément de clarification important.

⁶³ Ce dispositif préfigure la commission de coordination prévue par la loi « Engagement national pour le logement » (ENL) du 13 juillet 2006 dans le cadre de l'accord collectif intercommunal.

⁶⁴ Cf. 3.1.1.3.

⁶⁵ Cf. 4.2.5.

L'action des CAF dans l'accompagnement au logement en Ile-de-France

Selon une enquête réalisée par la DRASS d'Ile-de-France en avril 2008, 10 % environ des effectifs des CAF de la région seraient consacrés à la question du logement. L'identification est cependant difficile en raison de l'absence de spécialisation des agents sur cette question.

Les travailleurs sociaux jouent un rôle majeur de relais dans le domaine de l'accès et du maintien aux droits de l'ensemble des allocataires. La CAF du Val-de-Marne, rencontrée au cours de la mission, a ainsi mis en place un dispositif de traitement précoce des impayés de loyers qui déclenche un accompagnement social de la famille. Les travailleurs sociaux des CAF peuvent assurer un accompagnement individualisé dans le cadre de projets « contractualisés ». En Seine-Saint-Denis, selon les données communiquées à la mission, 24% des interventions individuelles auprès des familles effectuées par les travailleurs sociaux relèvent d'une problématique de recherche et d'accès au logement, 14 % pour un maintien dans le logement, 7,2 % pour un impayé de loyer, 3,5 % pour une expulsion.

Selon l'étude de la DRASSIF, deux catégories font l'objet d'un suivi prioritaire : les familles monoparentales, ainsi que les grandes familles. Les limites relevées sont :

- le manque de moyens humains en matière de travail social dans les CAF d'Ile-de-France,
- une coordination des actions et une définition des champs de compétences respectifs des acteurs concernés rendue plus complexe par le développement des partenariats.

Les pistes d'action renvoient à une meilleure structuration des actions des CAF en matière de logement – ce point doit être traité dans le cadre de la future convention d'objectif et de gestion Etat-CNAF (2009-2012) ; la mutualisation des bonnes pratiques des CAF.

- [150] Il conviendrait, en second lieu, de parvenir à la désignation d'un référent social unique pour chaque ménage fragile ou en difficulté accédant au logement autonome, et ce, sur une durée suffisamment longue (les deux ou trois premières années par exemple), au-delà de la mise en œuvre d'éventuelles mesures ASLL. Cette mesure pourrait s'inscrire dans les accords collectifs. Elle implique que les différents intervenants s'organisent pour faciliter la mise en œuvre d'un accompagnement social en cas de besoin : désignation d'un « référent logement » par CHRS, identification d'un référent par ménage ou d'un référent « logement » au sein du service social départemental, de la CAF, suivi exercé par le bailleur social lorsqu'il est financé au titre du FSL...
- [151] En outre, un opérateur « référent » devrait être identifié pour des problématiques particulières telles que la santé mentale ou la prise en charge des addictions.
- [152] Il s'agit de mettre en place les conditions d'un accompagnement social en cas de difficultés ultérieures du ménage de manière à encourager l'accueil dans le parc social de ménages fragiles. Les bailleurs sociaux considèrent en effet qu'ils ne sont pas en capacité de gérer massivement des situations sociales complexes, à moins qu'on les dote d'un financement spécifique.

Recommandation n°21 : Dans chaque département, mettre en place des instances permettant un examen partenarial des dossiers de candidature des ménages les plus en difficulté, préalablement aux commissions d'attribution ; clarifier les responsabilités des différents acteurs en matière d'accompagnement lié au logement et désigner un référent social unique, pour les ménages fragiles, durant les premières années suivant leur accès au logement. Ces mesures devraient être prévues par les PDALPD et relever du volet accompagnement social des accords collectifs départements.

2.3. Une prise en charge des personnes en souffrance psychique à organiser

- [153] Les problématiques liées à la santé mentale relèvent de solutions diverses (cf.3.3.1.3.), parmi lesquelles le logement autonome sous réserve de la mise en place d'un accompagnement spécifique intégrant à la fois la problématique de santé et l'accompagnement social.

- [154] A Rennes, un opérateur spécifique fait ainsi le lien avec le service de tutelle et les dispositifs de santé (CMP, équipe mobile ou hôpital psychiatrique). On constate l'absence, ou l'insuffisance, d'opérateurs dédiés sur la plupart des territoires. Ce type d'accompagnement devrait être développé en partenariat avec les bailleurs sociaux pour faciliter l'accès au logement et le maintien dans le logement de ces publics, ce qui suppose en amont une coordination étroite avec les secteurs psychiatriques ainsi que renforcement des dispositifs hospitaliers⁶⁶.

2.4. Des réponses spécifiques à élaborer en Ile-de-France

- [155] Les « états généraux de l'hébergement et du logement en Ile-de-France », organisés en 2008 à l'initiative du ministre du logement, ont mis en lumière des problématiques particulières à ce territoire : une concentration des capacités d'hébergement sur Paris, conséquence de l'attractivité de la capitale pour les personnes sans abri ; des réponses en termes de logement social qui se trouvent pour l'essentiel hors de la capitale et qui sont très inégalement réparties sur le territoire francilien ; un marché du logement et des dynamiques d'acteurs qui s'affranchissent du niveau départemental. Cette situation exige de penser dans un cadre régional les modalités d'organisation du parcours d'hébergement ainsi que les outils destinés à favoriser l'insertion dans le logement.

2.4.1. Des modalités d'organisation de l'hébergement à repenser dans un contexte de concentration des capacités d'accueil sur Paris

2.4.1.1. Les effets pervers de la concentration des capacités d'hébergement sur Paris

- [156] Paris mobilise 65 % des capacités régionales d'hébergement⁶⁷ mais seulement 17,8 % des logements conventionnés au plan régional. C'est par ailleurs à Paris que le taux de rotation du parc social est le plus faible (environ 5 %). Ce décalage conduit à fixer dans l'hébergement des personnes en capacité d'accéder au logement mais qui ne veulent pas, ou ne peuvent pas, être relogées hors de la capitale.
- [157] Plusieurs raisons concourent à cette situation. Le relogement sur Paris est largement privilégié par les associations⁶⁸, qui invoquent la pérennité des projets d'insertion vers l'emploi. De fait, un certain nombre salariés hébergés disposent d'emplois à horaires décalés difficilement compatibles avec un relogement hors de Paris, sans que leur proportion soit précisément identifiée parmi les ménages hébergés. Entrent sans doute aussi en ligne de compte les modalités d'intervention des associations qui ont tissé des partenariats sur Paris et quelques communes limitrophes, la difficulté pratique à mettre en œuvre un suivi post-relogement hors de la capitale, ainsi que l'organisation de l'accueil en hébergement qui reste largement collective.
- [158] Enfin, les aides financières accordées par la ville et le département de Paris ont un impact important car elles conduisent à un niveau de solvabilisation des ménages sans équivalent dans les autres départements. Cette problématique est illustrée par des études de cas, présentées en annexe 8, réalisées par un bailleur francilien à la demande de la mission.

⁶⁶ Voir sur ce point les propositions du rapport du député E. Pinte sur *l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées* ainsi le rapport sur *l'identification et la prise en charge à Paris des personnes sans-abri atteintes de troubles psychiatriques ou de troubles du comportement* (février 2008) réalisé à la demande de la préfecture de Paris. Ces travaux recommandent notamment l'expérimentation de permanences d'accès aux soins (PASS) psychiatriques.

⁶⁷ Toutefois, en termes d'implantation géographique, Paris concentre 39.3% du dispositif régional : en effet, le dispositif parisien d'urgence et de stabilisation se répartit au-delà du seul territoire la capitale (5 600 places de chambres d'hôtel sont ainsi mobilisées par Paris dans les autres départements franciliens, et notamment dans la très proche banlieue). En revanche, les places d'insertion de Paris (2 910 au total) sont situées sur ce territoire.

⁶⁸ Selon un grand bailleur francilien, les associations parisiennes sont demandeuses de logements situés exclusivement sur Paris et sur certains secteurs de la proche couronne. Les logements vacants dans l'Essonne, par exemple, ne trouvent pas preneurs.

2.4.1.2. La nécessité de repenser les modalités du parcours dans l'hébergement à Paris

[159] Plusieurs pistes d'évolution peuvent être formulées :

- le redéploiement interne des structures parisiennes vers la création de places d'hébergement « éclaté » hors de Paris : cette évolution, qui devrait notamment être réalisée à l'occasion de la mise en œuvre de l' « humanisation » des centres d'accueil collectifs, permettrait de distinguer le premier accueil réalisé sur Paris en structure collective, de l'inscription dans un parcours d'insertion, dans le cadre d'un hébergement hors de la capitale. Elle pourrait s'appuyer sur l'article 2 de la loi DALO qui impose aux communes un objectif à atteindre en matière d'offre d'hébergement ;
- la mise en place de services de suite mutualisés afin d'assurer l'accompagnement post-relogement hors de Paris ;
- l'identification de critères justifiant le relogement sur Paris : dans le cadre du dispositif « fluidité PARSA » (4.2.5.) de tels critères sont en cours d'élaboration sous l'égide de la DASS. Il est prévu en outre que les refus de proposition en banlieue parisienne devront être liés à des motifs précis : suivi médical (notamment par un secteur psychiatrique), enfant handicapé scolarisé par exemple, travail en horaire décalé. Ce principe devra être affiché dès l'admission dans le centre d'hébergement ;
- l'articulation entre le projet d'insertion par l'emploi et le projet de relogement : ces deux projets doivent être conduits de pairs, en tenant compte des difficultés de relogement à Paris. Le projet d'insertion doit être pensé, par conséquent, à l'échelle régionale, voire nationale. La démarche PRIM (promotion de l'insertion par la mobilité) conduite par France Terre d'Asile en faveur des réfugiés, pourrait être expérimentée en faveur de personnes hébergées à Paris. Le relogement des personnes sans domicile relève en effet d'une solidarité nationale qu'il s'agit d'organiser.

La Plate-forme francilienne de Promotion de l'Insertion par la Mobilité (PRIM)

Cette plate-forme, initiée par France Terre d'Asile, est un dispositif spécifique d'accompagnement à la mobilité géographique d'un public primo-arrivant (réfugiés ou régularisés) en situation de précarité résidentielle et professionnelle vers des territoires qui connaissent d'importants besoins de main-d'œuvre et où le logement est moins saturé. En 2007, 218 ménages ont été accompagnés dans le cadre de ce dispositif, donnant lieu à 65 parcours « mobilité ». Sur les 150 parcours aboutis entre 2005 et 2007, 49 % ont réalisé un accès au logement autonome avec un projet d'insertion sur un autre territoire. Le coût d'un parcours mobilité est de 1114 €/par personne.

Recommandation n°22 : Repenser les modalités du parcours dans l'hébergement : en limitant à terme les capacités parisiennes à une fonction de premier accueil en amont d'un hébergement en « éclaté » hors de Paris ; en créant des services de suite mutualisés ; en définissant des critères pour le relogement à Paris ; en articulant davantage projet d'insertion et projet relogement, dans un cadre régional voire national.

2.4.2. Une articulation des politiques départementales en matière d'hébergement et d'accès au logement à renforcer

[160] Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit, dans sa version modifiée par le Sénat, « pour Paris et les départements limitrophes, un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées ». S'il semble difficile de parvenir à une harmonisation des politiques départementales en matière d'hébergement et d'accès au logement, certains sujets mériteraient une approche concertée, qu'il serait sans doute plus pertinent d'organiser à un niveau régional :

- le développement d'une offre d'urgence et de transition vers le logement autonome appuyée sur le recours à la location/ sous-location ;
- les modalités de mise en œuvre et d'accompagnement du bail glissant ;
- la définition de règles de « passation » entre départements pour éviter des ruptures dans l'accompagnement social à l'occasion du relogement.

[161] Une diversité de pratiques existe par ailleurs en matière d'accueil mère-enfants selon les départements dans le cadre des politiques d'aide sociale à l'enfance. Une coordination entre départements semble difficile. En revanche, une clarification pourrait être mise en œuvre entre l'Etat et le conseil général dans le cadre d'un protocole annexé au PDALPD. Un tel protocole vient d'être élaboré dans le Val-de-Marne.

Recommandation n°23 : Coordonner l'intervention de l'Etat et des départements dans le cadre d'un plan régional pour l'accès au logement des personnes défavorisées visant notamment à accompagner le développement du recours à la sous location (bail glissant, offre de logement d'urgence ou temporaire) et à organiser le relais en matière d'accompagnement social post-relogement. Clarifier, dans certains départements, les modalités d'intervention du conseil général au titre de l'accueil mère-enfant dans un protocole annexé au PDALPD.

[162] Certains des freins à la fluidité des parcours de l'hébergement au logement sont ainsi à rechercher au sein même du dispositif d'hébergement, ainsi que dans les modalités de l'accompagnement post-relogement. Les solutions relèvent pour partie de la compétence de l'Etat, et pour une autre part, d'un dialogue à approfondir avec les conseils généraux à travers les plans départementaux.

3. LES FREINS LIES A L'OFFRE : UNE INADAPTATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT AUX BESOINS DES PUBLICS HEBERGES

[163] Du côté de l'offre de logement, les freins sont de deux ordres :

- ils résultent, en premier lieu, de l'insuffisance, sur certains territoires, d'une offre « accessible » c'est-à-dire compatible avec les ressources des personnes hébergées, diminuées de l'aide personnelle au logement. Cette insuffisance se double parfois d'une localisation en zone sensible qui conduit les commissions d'attribution à invoquer le motif de mixité sociale ;
- ils sont liés, en second lieu, à l'inadaptation de la typologie des logements à certains publics.

[164] Si les besoins des personnes en situation d'hébergement, et plus globalement des publics les plus défavorisés, doivent être mieux pris en compte dans le développement de l'offre locative sociale, des réponses sont également à rechercher dans le parc privé, notamment dans l'attente de la remise à niveau indispensable du parc social sur certains territoires. Des solutions doivent en outre être apportées aux personnes sans perspective d'accès au logement autonome.

3.1. Une offre de logement social qui doit mieux prendre en compte les besoins des personnes hébergées

3.1.1. La problématique du « coût » du logement

[165] L'accès au logement des personnes hébergées s'inscrit dans un contexte marqué par un déplacement des bornes de la solidarité assurée par le logement social. Le décrochage entre l'aide personnelle et les niveaux de loyer et charges, tant dans le parc social que dans le parc privé⁶⁹, conduit à rejeter dans l'assistance, des publics qui en étaient auparavant exclus. Cette problématique va au-delà des travailleurs « pauvres » pour concerner, dans les zones les plus tendues, des salariés au SMIC. Selon les informations transmises par un bailleur social francilien, deux tiers des demandes de logement ajournées en 2006 l'avaient été pour insuffisance de reste à vivre.

3.1.1.1. Une solvabilisation des ménages en situation d'hébergement qui ne fonctionne que dans la partie très sociale du parc HLM.

[166] Les outils de connaissance de la demande de logement social auxquels a eu accès la mission ne permettent pas d'isoler la catégorie des demandeurs accueillis dans le dispositif d'hébergement. Toutefois, on peut facilement supposer que les caractéristiques de cette demande sont comparables à celle des publics considérés comme prioritaires au titre du contingent préfectoral ou du PDALPD.

[167] Dans le Rhône où cette demande est analysée par le service inter-administratif du logement (SIAL) de la préfecture, 96 % de la demande prioritaire concerne des ménages dont le revenu net imposable est inférieur à 60 % du plafond HLM. Le SIAL estime que pour répondre à cette demande le seul segment mobilisable est l'offre ancienne à faible loyer ou l'offre nouvelle très sociale (PLA-I).

A titre d'exemple : une personne seule dispose d'une allocation mensuelle RMI de 447 €. L'APL maximum dont elle peut bénéficier est de 243 €. Le loyer d'un logement type 1 ou type 2 se situe dans une fourchette hors charges de 210 € pour le parc ancien, à 360 € pour un produit récent (PLUS). Or, l'APL ne couvre que le loyer de base. Le produit le plus adapté reste donc le parc ancien avec chauffage collectif et compteur d'eau collectif.

[168] Le tableau ci-dessous illustre le décalage entre le forfait de charges du barème de l'APL et les charges réelles dans le parc d'un bailleur :

Tableau 7 : Différence entre le forfait de charges et les charges constatées

Composition familiale	Forfait de charges APL	Charges moyennes constatées
Couple sans personne à charge	47,82	102
Couple avec 1 enfant	58,64	140
Couple avec 2 enfants	69,46	186
Isolé ou couple avec 3 enfants	70,28	233
Isolé ou couple avec 4 enfants	81,1	233

⁶⁹ L'érosion du pouvoir d'achat de l'aide personnelle au logement se mesure à travers la progression des taux d'effort des bénéficiaires (hausse de 3 points entre 2000 et 2006).

- [169] Ce décalage explique la difficulté de certains ménages hébergés à se reloger, y compris en PLA-I. C'est le cas, des couples au RMI avec ou sans enfants ou disposant de ressources ne dépassant pas un SMIC. Cette situation est confirmée en Ile-de-France, tant par les bailleurs sociaux que par les associations. Les études de cas faites par le bailleur EFIDIS, à la demande de la mission⁷⁰, confirment cette difficulté d'accès au parc social des personnes isolées au RMI et à l'API. Le reste à vivre est dans tous les cas inférieur au seuil de pauvreté. La mission estime nécessaire en conséquence qu'une réflexion soit engagée sur une meilleure prise en compte des charges dans le calcul de l'APL.
- [170] Les difficultés de relogement des personnes isolées au SMIC ont été, par ailleurs, très fréquemment mises en avant par les associations au cours de la mission, sans doute parce qu'elles correspondent à un type de public que l'on retrouve fréquemment dans les personnes prêtes à sortir de CHRS. Les organismes bailleurs partagent le constat de l'existence d'une « trappe » à logement pour cette catégorie peu solvabilisée par l'aide personnelle et qui n'est pas toujours éligible aux accords collectifs.
- [171] Il est problématique que des salariés au revenu minimum éprouvent des difficultés à accéder au logement social et il y a sans doute, sur ce point, des partenariats à trouver avec le « 1% logement ». Toutefois, il semble que cette difficulté soit liée pour une part à une typologie de logement peu adaptée (cf. 3.1.2.). Les études de cas précédemment citées montrent en effet que l'on peut trouver une offre adaptée aux capacités contributives de ce public dans des petits logements (39 m²).

3.1.1.2. Une offre que répond de manière très insuffisante aux besoins des publics en difficulté

Une connaissance insuffisante l'offre sociale et très sociale :

- [172] La DRE d'Ile-de-France a réalisé un travail approfondi de repérage du parc locatif social à bas loyer dans la région⁷¹. Ce travail offre une approche intéressante qui reste à réaliser dans d'autres régions. Il montre que le parc locatif social à bas loyer représente une proportion significative du parc conventionné, soit 40 %. Cette proportion atteint même 48 % à Paris.
- [173] La connaissance de l'offre sociale repose cependant sur une analyse en termes de loyers qui laisse de côté les charges locatives dont on a vu qu'elles pèsent pourtant d'un poids important dans certains segments du parc social⁷². Or, il faut raisonner en quittance globale pour apprécier l'accessibilité du parc aux ménages à faible revenu. Il serait utile pour l'Etat de disposer d'une vision réelle de l'offre du parc social accessible afin d'orienter les investissements liés à la réduction des charges locatives et de mieux apprécier les potentialités de relogement dans le cadre des accords collectifs départementaux.

Recommandation n°24 : Réaliser dans chaque département une cartographie de l'offre du parc social financièrement accessible aux ménages les plus modestes.

⁷⁰ Annexe 9.

⁷¹ Annexe 10.

⁷² La mission a eu connaissance d'exemples où les charges réelles représentent d'un tiers à la moitié de la quittance globale. Ce type de situation peut se trouver dans des grands ensembles des années soixante ce qui rend parfois difficile le relogement de personnes à bas revenus y compris en zone urbaine sensible.

Une offre nouvelle qui ne prend pas suffisamment en compte le logement très social :

- [174] Le stock de logements à bas loyer dans le parc social doit être confronté aux caractéristiques de la demande de logement social. Or, dans les territoires où celle-ci est mesurée, la part des ménages remplissant les conditions pour accéder au logement très social est largement prépondérante : dans le Rhône, 80 % de la demande HLM⁷³ concerne des ménages dont le revenu net imposable est inférieur à 60% du plafond HLM, c'est-à-dire éligibles au PLA-I. La proportion est identique en Loire-Atlantique⁷⁴.
- [175] Il existe donc un décalage entre la structure de l'offre de logement social et celle de la demande⁷⁵, que la production nouvelle doit s'attacher à combler.
- [176] La loi du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable, représente une avancée importante en identifiant un objectif de 20 000 logements financés chaque année par des PLA-I pour les années 2007 à 2009. Cet objectif quantifié est décliné au niveau régional. Dans les départements où elle s'est rendue, la mission constate que l'objectif d'accroissement de l'offre de PLA-I est pris en compte par les délégataires d'aide à la pierre. Le bilan des PLA-I financés en Ile-de-France montre une évolution très sensible des objectifs en 2007 pour tenir compte de la loi DALO et une progression des logements financés depuis 2004.

Tableau 8 : Logements locatifs sociaux financés en PLA-I en Ile-de-France (2004-2007)

	2004	2005	2006	2007
Objectif	2 000	1 982	2 497	5 944
Financé	2 364	2 997	3 730	5 043
% par rapport au total de LLS financés	15%	13,6%	20 ,4%	23,6%

Source : DREIF

- [177] Cette évolution est confirmée au plan national.

Tableau 9 : Nombre de logements sociaux financés depuis 2004, dont PLA-I

	2004	2005	2006	2007
Logements PLS (hors Foncière)	20 598	23 708	33 098	32 896
Logements PLS Foncière	2 244	4 177	4 495	4 214
Logements aidés (PLUS, PLA-I)	52 106	53 282	58 774	59 593
<i>Dont PLA-I</i>	<i>6 037</i>	<i>7 538</i>	<i>7 672</i>	<i>13 014</i>
Total logements sociaux	74 948	81 167	96 367	96 703

Source : DGALN/ DHUP

⁷³ Observatoire de la demande de logement sociale dans le Rhône – données 2007

⁷⁴ Analyse de la demande en cours au 1^{er} janvier 2008 (fichier commun de la demande de logement social).

⁷⁵ Même s'il faut tenir compte de l'effet de surévaluation des plafonds de ressources lié à l'accroissement du SMIC issu de la réforme des 35h. Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit en conséquence un abaissement de 10 % des plafonds de ressources pour l'accès au logement social.

- [178] Il convient néanmoins de s'interroger sur l'adéquation des objectifs aux besoins⁷⁶. De plus, il existe une absence de visibilité au-delà de 2009 (terme du plan de cohésion sociale) sur la poursuite du rattrapage et l'effort accru en matière de PLA-I au cours de la période récente ne se traduira pas immédiatement dans les mises en service.
- [179] Il serait, enfin, utile d'analyser plus précisément ce que recouvre l'offre nouvelle de PLA-I. Les opérations éligibles au PLA-I sont en effet diverses : restructuration de FTM ou de FJT, construction de résidences sociales, construction de logements familiaux. Certaines d'entre elles ne correspondent ni à la création d'une offre supplémentaire, ni à la construction de logements autonomes. L'exemple de la Seine-Saint-Denis illustre la place importante du PLA-I « collectif » :

Tableau 10 : Logements financés ou agréés en Seine-Saint-Denis au titre du PLA-I en 2006 et 2007

	2006	2007
PLA-I Familial	181	118
PLA-I Collectif	214 1 restructuration FTM 1 maison-relais	808 3 restructurations FTM
Total	395	926

Source : DDE 93

- [180] Le PLA-I collectif est indispensable car il correspond au besoin de créer une offre de logements adaptés ou de transition pour des personnes qui ont besoin d'un « sas » entre l'hébergement et le logement autonome. Cet objectif ne doit cependant pas concurrencer celui consistant à développer, par ailleurs, une offre de logements accessibles aux ménages à bas revenus.

Recommandation n°25 : Accentuer et pérenniser l'effort en matière de construction de PLA-I en tenant compte à la fois de la nécessité de développer le logement de transition et du besoin d'une offre de logements familiaux à bas loyers. Examiner sur certains territoires la possibilité de refinancer des logements sociaux difficiles à commercialiser (PLS, PLI)⁷⁷ pour les transformer en logements très sociaux.

- [181] Conçu à l'origine comme un produit d'insertion, le PLA-I tend à devenir le produit du parc social destiné à des ménages à faible revenu. L'insuffisance d'une offre de logements d'insertion a été relevée dans plusieurs départements. Il est important que le PLA-I remplisse aussi ce rôle qui correspond à sa vocation initiale, et que les partenaires du PDALPD identifient une partie de l'offre qui pourrait remplir cette fonction.

⁷⁶ Dans son rapport de 2007, la MIILOS note que pour les organismes contrôlés les logements financés en PLA-I représentent moins de 3% des logements financés sur les 3 ou 5 dernières années.

⁷⁷ Cette difficulté concerne le PLS (voire le PLUS majoré) hors de Paris et de la petite couronne. Un bailleur a cité l'exemple d'un logement PLI situé à Boulogne-Billancourt, durablement vacant, avec un loyer de 900€ pour 45 m².

3.1.1.3. Une insuffisante mobilité dans le parc social à bas loyer

- [182] Le développement d'un volant de logements d'insertion, gérés par des associations, permettrait d'assurer une rotation dans les PLAI-I. Les conditions actuelles d'accueil dans le logement social conduisent en effet à fixer les ménages dans leur logement alors même qu'ils ne respectent plus les conditions de ressources⁷⁸. Les modalités de la politique des loyers en logement social ne permettent pas d'adapter le loyer aux ressources du ménage tant qu'il n'est pas éligible au supplément de loyer de solidarité (SLS). L'enjeu de mobilité concerne l'ensemble du parc social mais doit s'appliquer particulièrement au logement très social. En effet, c'est sur ce segment de l'offre que se concentre la demande alors qu'il connaît les taux de rotation les plus bas⁷⁹.
- [183] Des pratiques intéressantes ont été développées sur certains territoires pour garantir le bénéfice des logements très sociaux aux ménages qui remplissent les conditions pour y accéder.
- [184] En Loire-Atlantique, avait été mise en place une gestion en flux des PLATS : le bailleur était financé pour un certain nombre de logements à loyers très sociaux. Lorsque le locataire ne remplissait plus les conditions de ressources, le logement est requalifié, à charge pour le bailleur de reloger dans son parc un ménage éligible au PLATS. Cette pratique, formalisée dans un protocole entre le préfet et les organismes concernés, est toujours en vigueur. Elle pourrait être généralisée pour le PLA-I, sous réserve de modifier la réglementation. En effet, une telle gestion en flux n'est actuellement possible que dans le cadre du conventionnement global. Elle doit prendre place dans une remise à plat, nécessairement longue à opérer, de la politique des loyers de l'organisme⁸⁰.
- [185] En Seine-et-Marne, est pratiquée une « mutualisation » des PLA-I entre les réservataires⁸¹. Les candidatures sont examinées par une des trois commissions locales de concertation (CLC) territorialisées, réunissant des représentants de l'Etat, du conseil général, des communes, du CIL 77, des bailleurs ou propriétaires, des travailleurs sociaux et des associations agréées dans le cadre du PDALPD. Les CLC veillent à ce que les propositions de candidatures soumises aux bailleurs relèvent de l'insertion. Le bailleur s'engage à vérifier régulièrement l'éligibilité du ménage relogé et à informer la Préfecture de tout dépassement de plafond de ressources. Le bailleur s'engage en contrepartie à donner un logement du même type sur la commune. La préfecture reconnaît cependant ne pas avoir les moyens de contrôler l'application de cette règle. Ce dispositif, qui existe depuis 1991, concerne également les logements PST (programmes sociaux thématiques) relevant du parc privé.
- [186] Enfin, une des manières de faciliter la mobilité pourrait être de différencier les produits. Par exemple, un F3 financé en PLA-I n'aurait pas la même surface qu'un F3 en PLUS ou PLS pour inciter la famille à accepter une autre proposition dès lors que sa situation s'améliore.
- [187] La mission recommande de privilégier une gestion en flux des PLA-I en adaptant la réglementation afin de rendre possible son expérimentation dans les départements qui le souhaitent. Il appartiendrait dans ce cas aux DDE de définir des modalités de contrôle adaptées.

Recommandation n°26 : Adapter la réglementation (convention-type APL) pour faciliter l'expérimentation une gestion en flux des logements PLA-I.

⁷⁸ Le projet de loi pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit cependant un certain nombre de mesures pour favoriser la mobilité dans le parc social en particulier la suppression du droit au maintien dans les lieux pour les locataires qui dépassent de plus de deux fois les plafonds HLM.

⁷⁹ Dans son étude réalisée en 2006 sur les logements sociaux à bas loyer, la DREIF notait que le taux de mobilité du parc très social était inférieur d'1 point à celui du parc conventionné (soit 5,8% contre 6,8%).

⁸⁰ Selon la DGUHC, cette possibilité de transférer un PLA-I sur un autre logement du bailleur a été étudiée au moment de l'élaboration des textes sur la convention globale de patrimoine avec l'USH mais a été abandonnée en raison de la complexité d'un tel dispositif et des difficultés de contrôle.

⁸¹ Seul le contingent « 1 % logement » n'est pas concerné. Toutefois le CIL informe la préfecture de ses attributions.

3.1.1.4. Des pratiques à développer pour minorer le loyer d'entrée dans le logement social

[188] Les acteurs du relogement recourent à plusieurs moyens pour faciliter la solvabilisation des ménages lors de l'accès au parc social :

- un premier moyen consiste à jouer sur la taille du logement. Il comporte cependant le risque de s'exposer au refus de la commission d'attribution du bailleur au motif que le logement est inadapté à la composition familiale. La voie est donc étroite. Dans les territoires où l'écart entre les normes d'occupation du parc social et celles du parc privé est important, la définition de critères d'occupation moins stricts serait de nature à faciliter l'accès au logement social de certains ménages. Une telle disposition, pour s'imposer aux bailleurs, devrait figurer dans un règlement départemental d'attribution (cf. 4.1.3) ;
- un autre moyen de diminuer la quittance consiste à exclure du bail certains éléments annexes relevant du loyer accessoire. La demande est de droit pour les parkings depuis 1977 sauf pour les sociétés d'économie mixte (SEM) et pour le patrimoine HLM antérieur à cette date. Or, le loyer accessoire, à la différence du loyer principal, n'est pas encadré. Il est simplement inscrit, depuis 2002, dans la convention-type APL ce qui permet aux services de l'Etat de vérifier si il n'est pas excessif. Il serait nécessaire d'étendre à l'ensemble du parc social l'obligation pour le bailleur d'exclure de la quittance le loyer accessoire si le locataire le demande, ce qui implique une modification législative ;
- une aide sur quittance (ASQ) a, par ailleurs, été mise en place par le GIC, un des plus gros collecteurs du 1% logement d'Ile-de-France. Cette aide, qui s'inscrit dans l'obligation pour chaque collecteur de consacrer 9 % des fonds au logement des personnes ayant des difficultés d'insertion, est gérée par l'association Droit de cité habitat. Elle permet de diminuer le montant résiduel de loyer sur une période limitée dans le temps (maximum un an), dans le cadre de l'accès au logement ou du maintien. Ce dispositif de minoration de quittance peut bénéficier à de ménages en hébergement dès lors qu'ils sont salariés. Il n'apporte pas de solution structurelle mais peut faciliter néanmoins l'accès au logement de certains ménages. L'ASQ est semble-t-il peu connue de certains bailleurs et gagnerait à être développée par d'autres collecteurs⁸².

[189] Un autre levier est l'intégration de la contrainte de solvabilisation des ménages à bas revenu dans l'offre nouvelle. Le Logement Français a développé une pratique de programmation qui consiste à partir d'un prix de revient par logement compatible avec cette contrainte. Le programme est en quelque sorte bâti « à l'envers » à partir de la contrainte de coût. Les opérations présentées pour illustrer ce montage⁸³ se caractérisent par des loyers de sorties très bas (entre 6,61 et 5,20 €/m²). Les charges sont, par ailleurs, limitées à 10% de la quittance en jouant par exemple sur la superficie des parties communes.

Recommandation n°27 : **Etendre à l'ensemble du parc social (SEM, patrimoine HLM antérieur à 1977) l'obligation pour le bailleur d'exclure de la quittance le loyer accessoire si le locataire le demande (modification législative). Examiner avec les CIL la possibilité de développer des dispositifs d'aide sur quittance pour faciliter l'accès au logement, ou le maintien, des salariés à bas revenu.**

3.1.2. L'inadaptation de la typologie des logements :

[190] Pour certains publics hébergés les freins à l'accès au logement semblent se trouver partiellement du côté de la typologie de l'offre. Deux catégories sont particulièrement concernées :

⁸² Un dispositif comparable est mis en œuvre par l'association pour le logement et l'entraide des salariés (ALES), financée par le collecteur ASTRIA, mais il n'intervient que pour le maintien dans le logement et non pour l'accès.

⁸³ Annexe 11

- les personnes isolées : l'offre de petits logement (T1/ T1bis) tend à disparaître sur certains territoire du fait de la rénovation urbaine et est particulièrement mal représentée dans l'offre nouvelle. C'est pourtant la seule offre adaptée aux personnes isolées que l'on retrouve en proportion importante dans l'hébergement et dans les sorties vers le logement⁸⁴. En revanche, cette offre est généralement refusée par les jeunes qui préfèrent solliciter des T2. Or l'offre de T2 de 40 m² est également peu importante ;
- les grandes familles : le manque de grands logements disponibles pour ce public est une difficulté commune à l'ensemble des départements rencontrés. Il conduit à fixer dans l'hébergement des familles nombreuses à faibles ressources. A Paris, où cette situation est accentuée, les services de la ville estiment qu'il est impossible de reloger une famille de plus de trois enfants dans la capitale. En Seine-Saint-Denis, la préfecture signale que seuls 4 à 5 F6 se libèrent par an sur le contingent préfectoral (sur 348 relogements en 2007). Pourtant, dès lors que le logement existe, les grandes familles peuvent aisément être relogées dans la mesure où elles sont bien solvabilisées par l'APL.

[191] Les bailleurs sociaux invoquent parfois des questions de coûts pour expliquer l'insuffisance de ces deux types de logement.

[192] Les données relatives aux opérations financées ces trois dernières années confirment la sous représentation des T1/T1 bis et des grands logements :

Tableau 11 : Répartition des logements locatifs sociaux ordinaires par type (2005-2007)

	2005		2006		2007	
	Pourcentage	SH moyenne	Pourcentage	SH moyenne	Pourcentage	SH moyenne
Type 1 et 1 bis	11,32%	26,45	18,41%	24,79	11,26%	26,76
Type 2	17,31%	49,67	18,11%	48,24	20,38%	49,29
Type 3	35,36%	68,35	32,87%	67,14	37,05%	67,27
Type 4	29,01%	83,90	24,75%	82,46	25,95%	83,62
Type 5 et plus	7,00%	100,24	5,85%	98,29	5,36%	98,12

Source : DGALN/ DHUP

Recommandation n°28 : Mieux prendre en compte dans l'offre nouvelle certains types de logements, adaptés aux caractéristiques des publics hébergés : petits logements (T1 et T1bis) et logements destinés aux grandes familles.

[193] L'inadaptation qualitative (part des logements très sociaux, typologie) du parc social aux besoins des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement renvoie à une articulation plus étroite, qu'actuellement, entre le PDALPD, outil de repérage des besoins, et la programmation dans le cadre des programmes locaux de l'habitat (PLH). Les objectifs en matière d'adaptation du parc social devraient être systématiquement contractualisés entre l'Etat et les délégataires d'aides à la pierre, et pris en compte dans les PLH⁸⁵.

⁸⁴ 56 % des sortants de CHRS vers le logement selon l'enquête ES.

⁸⁵ La nécessité de renforcer, à ce titre, le rôle de l'Etat vis-à-vis des PLH est soulignée par le rapport d'E. Pinte précité. Il reprend ainsi la proposition faite par les états généraux du logement en Ile-de-France de mettre en place un visa de régularité préalable du préfet au regard des objectifs de la politique du logement et de l'assortir d'un dispositif de sanction en cas de non respect de ces objectifs. Le projet de loi en discussion va dans ce sens en liant la mise en œuvre effective du PLH et le maintien des délégations d'aide à la pierre au respect de ces objectifs.

3.2. *Des perspectives de relogement à développer dans le parc privé*

[194] L'insuffisance de logements disponibles dans le parc social rend nécessaire la recherche de solutions dans le parc privé.

[195] Le logement privé est une sortie possible pour les personnes isolées au SMIC, y compris en région parisienne, car il offre de petits logements. Une association de Seine-et-Marne souligne que le parc privé est paradoxalement plus accueillant aux familles monoparentales que les bailleurs sociaux. Le parc privé joue donc un rôle dans le relogement de certains publics sortant d'hébergement qui pourrait sans doute être accru sous réserve de lever deux difficultés :

- les garanties demandées par les bailleurs privés : les FSL « accès » interviennent pour le parc privé dans les mêmes conditions que le parc social. Si à Paris, seulement 28 % des aides (accès et maintien) concerne le parc privé, cette proportion atteint 44% dans le Val-de-Marne et 69% en Loire-Atlantique pour les seules aides à l'accès. Ces aides interviennent subsidiairement par rapport au Loca-pass financé par le « 1% logement ». Les mécanismes de garanties seront renforcés avec le développement de la garantie des risques locatifs (GRL)⁸⁶. Certaines associations ont mis en place des outils pour favoriser l'accès au parc privé en complément des aides existantes. Dans le Rhône, l'association FNDSA accueille des jeunes dans le cadre d'un CHRS dédié. La durée de séjour est d'un an avec un accompagnement à l'insertion internalisé. Le taux de sortie est de 80% vers l'emploi et le logement. L'essentiel des sorties vers le logement est réalisé dans le parc privé avec l'aide d'un fonds de garantie créé par l'association ;
- le montant des loyers : le parc privé « social » reste limité, ce qui exclut de fait une partie du public sortant d'hébergement. Un dispositif de conventionnement « social » a été mis en place⁸⁷, mais il peine à se développer comme le montre le bilan ci-dessous. Ce dispositif est en effet peu attractif pour les propriétaires en zone très tendue.

⁸⁶ La GRL ne concerne que le parc privé. Elle vise à répondre aux critiques concernant le régime Loca-pass, en particulier la limite financière à l'indemnisation des bailleurs (durée limitée à 3 ans et montant plafonné à 18 mois de loyers). Désormais il n'y a plus de limitation de durée ni de montant. L'éligibilité est ouverte aux personnes présentant un taux d'effort compris entre 33 % et 50 %.

⁸⁷ Le conventionnement peut être avec travaux ou sans travaux depuis 2006. Le bailleur s'engage par convention avec l'ANAH à pratiquer des loyers maîtrisés pour des locataires dont les ressources sont inférieures au PLUS ou au PLA-I pour les loyers conventionnés « social » ou « très social ». En contrepartie, le bailleur bénéficie d'un avantage fiscal (45 % des revenus fonciers, majoré en cas de travaux).

Tableau 12 : Nombre de logements conventionnés dans le parc privé en 2006-2007 en Ile-de-France

PARC PRIVE						
Loyer conventionné (en nb de logement)						
<i>Territoire/ Délégué</i>	<i>Loyer Conventionné 2005</i>	<i>Loyer Conventionné 2006</i>	<i>Loyer Conventionné 2007</i>		<i>Loyer Conventionné 2008</i>	
			<i>LC</i>	<i>LCTS</i>	<i>LC</i>	<i>LCTS</i>
PARIS	175	789	199	15	150	60
Seine et marne	121	57	25	36	50	30
Ca melun	0	0	0	0	3	1
Yvelines	23	19	55	4	42	25
Essonne	55	137	93	5	110	53
Hauts de seine	215	613	341	11	20	2
Seine saint denis	188	181	64	1	135	15
Val de marne	169	422	64	93	5	100
Val d'oise	190	189	74	2	20	5
Ca cergy	0	40	2	4	2	3
TOTAL IDF	1 136	2 447	917	171	537	294

Source : DREIF (LCTS : loyer conventionné très social)

[196] L'ANAH a élaboré des propositions pour simplifier la procédure de conventionnement sans travaux qui exigent une modification réglementaire.

[197] Il semble manquer en tout état de cause un dispositif simple et incitatif de mobilisation des bailleurs privés en faveur de ménages, aux revenus stables, mais relevant du minimum légal, et ne présentant pas, par conséquent, toutes les garanties de solvabilisation. L'articulation entre un dispositif fiscal plus incitatif, en contrepartie d'une minoration de loyer, et la GRL pourrait sans doute faciliter le relogement de ménages au SMIC qui ont des difficultés à accéder au marché locatif privé en zone tendue. Une déduction à 100 % des revenus fonciers, pour des logements conventionnés avec l'ANAH à un niveau social, permettrait d'atteindre un loyer d'un peu plus de 9 €/m² dans de nombreux secteurs de la proche couronne parisienne⁸⁸, ce qui paraît compatible avec un SMIC même si le taux d'effort serait sans doute de l'ordre de 35%⁸⁹.

[198] L'alternative serait de revoir le barème de l'aide personnelle au logement pour diminuer sa dégressivité à partir du revenu 0 (RMI). Une telle évolution ne permettrait pas de différencier le parc privé du parc social puisque le barème est unique. Elle serait donc sans doute insuffisante pour assurer une solvabilisation des ménages au revenu minimum dans le parc privé en zone très tendue.

⁸⁸ Etude de la mise en place d'un système de location/ sous-location dans le parc privé à destination de ménages prioritaires au sens de la loi DALO à Paris et en première couronne, ANAH, avril 2008.

⁸⁹ La simulation effectuée par la mission se base sur un logement de 39 m² avec un loyer de 9 €/m² et des charges fixées à 80 €. Avec une AL de 58,77 €, le taux d'effort serait de 36%.

[199] Un mécanisme de sécurisation du bailleur, par le biais de l'intermédiation locative, serait un élément incitatif supplémentaire. Une gestion locative adaptée (GLA)⁹⁰, par un intermédiaire de type agence immobilière à vocation sociale(AIVS), pourrait ainsi être systématiquement associée au conventionnement ANAH pour certains types de publics. Elle assurerait, au profit du bailleur, la sélection du locataire, le suivi social, la garantie du paiement du loyer et la prise en charge des dégradations immobilières.

Recommandation n°29 : Expertiser la mise en place d'un dispositif incitatif pour faciliter l'accès au parc privé des salariés au revenu minimum. Ce dispositif pourrait associer une exonération totale des revenus fonciers, la GRL et une gestion locative adaptée.

3.3. *La nécessité de développer une offre de transition vers le logement autonome*

[200] L'accès au logement autonome ne peut pas toujours intervenir immédiatement à la sortie de la structure d'hébergement. Certains ménages remplissent les conditions d'autonomie, sans pour autant avoir des perspectives d'accès au logement, à court ou moyen terme. Les tensions sur le marché du logement et la précarisation de l'emploi salarié contribuent à élargir cette catégorie. D'autres ménages éprouvent de manière durable une difficulté à accéder à l'autonomie. Il convient alors de les orienter vers des logements adaptés.

3.3.1. Un besoin de solutions transitoires vers l'accès au logement autonome

3.3.1.1. Une diversité de situations qui appellent des réponses transitoires

[201] Des réponses doivent être apportées aux problématiques suivantes :

- personnes autonomes dans l'attente d'une proposition dans le parc social : le délai anormalement long d'accès au logement social, qui est fixé par le préfet en fonction des circonstances locales, donne une idée de la tension de certains marchés locaux : dans cinq départements ce délai est supérieur ou égal à cinq ans ; dans onze départements, il est supérieur ou égal à trois ans⁹¹ ;
- personnes autonomes qui ont besoin d'un toit le temps de trouver eux même une solution dans le parc privé ;
- personnes autonomes mais sans possibilité d'accès immédiat au logement autonome (surendettement, instance de divorce, attente de titre de séjour définitif⁹², temps de consolidation d'un parcours professionnel) ;
- personnes qui semblent remplir les conditions d'autonomie, mais pour lesquelles une période probatoire semble nécessaire pour affiner l'évaluation sociale ;
- personnes ne remplissant pas les conditions d'autonomie du point de vue des bailleurs sociaux : ressources non stabilisées (problème des intérimaires) ; absence de parcours locatif, exigé par certains bailleurs... Cette situation caractérise particulièrement l'Ile-de-France et l'on peut retrouver dans cette catégorie les « travailleurs pauvres » qui ne remplissent pas les conditions de solvabilisation pour accéder au logement.

[202] L'accès au logement des jeunes peut également relever d'une problématique de logement temporaire. Des solutions transitoires sont alors nécessaires le temps de consolider un parcours d'insertion dans l'emploi ou de remplir les conditions pour accéder au logement social.

⁹⁰ Dans cette forme d'intermédiation locative, un bail est conclu à un niveau de loyer social ou très social entre le propriétaire et l'occupant. Ce dernier est le locataire en titre. L'intermédiaire assure la gestion, via un mandat, ainsi que l'accompagnement, en faisant en sorte de minimiser les risques.

⁹¹ 2^{ème} rapport annuel du comité de suivi pour la mise en œuvre du droit au logement opposable -1^{er} octobre 2008.

⁹² Selon les associations, dans certains départements, les délais pour accéder à un titre de séjour définitif sont de plus en plus longs. La pratique consiste à utiliser la possibilité d'octroyer un récépissé de 3 mois en le renouvelant 3 fois. Or, ce document ne permet pas de déposer une candidature au logement social.

3.3.1.2. Les réponses en terme de logement temporaire

- [203] Une partie des problématiques évoquées relève strictement d'une offre de logements d'urgence ou de logements temporaires à mobiliser dans le parc privé.
- [204] En Loire-Atlantique, une partie du parc privé communal est dédiée au logement d'urgence. Les communes accordent un loyer préférentiel à des associations qui relogent des familles grâce à l'ALT. La durée de séjour est de six à neuf mois. La sous-location a ainsi une fonction d'attente du logement définitif. Les communes pourraient être davantage sollicitées sur leur parc privé, y compris en Ile-de-France, en mobilisant si besoin les aides de l'ANAH pour la remise en état. La limite à ce développement est cependant le montant insuffisant de l'ALT (ou l'insuffisante souplesse avec laquelle elle est mise en œuvre) et le manque d'articulation avec le FSL (cf. 2.1.2.2.). Le patrimoine de l'Etat recèle aussi d'opportunités temporaires liées notamment aux opérations d'aménagement.
- [205] Enfin, le parc des bailleurs privés peut être également mobilisé à travers des outils de type AIVS. Dans l'agglomération de Rennes, l'agence mise en place par les collectivités locales gère 500 logements en location/ sous-location, dont 250 appartiennent à des bailleurs privés ; les autres relèvent du parc privé communal.
- [206] Hors de Paris et de la petite couronne, il semble que la mobilisation des aides existantes pourrait permettre de capter une offre privée « sociale », sous réserve de trouver un opérateur, d'impliquer les collectivités locales et de créer un « guichet unique » pour les petits propriétaires⁹³. En Seine-et-Marne, un CHRS indique ainsi avoir été démarché par des bailleurs privés pour assurer la gestion locative de logements vacants au profit de personnes hébergées.
- [207] L'analyse des FSL des six départements concernés par la mission⁹⁴ montre que l'implication des conseils généraux dans la sous-location peut être significative. La sous-location permet d'une part, de gérer une offre de logement de courte durée ; d'autre part, de sécuriser les bailleurs privés.
- [208] Sur cette base, un nouveau dispositif vient d'être lancé par le ministre du logement au profit des ménages hébergés en hôtel ou en centre d'hébergement⁹⁵. Il serait utile de prendre en compte, dans ce cadre, des publics hébergés en CHRS ou en centre de stabilisation, qui remplissent les conditions d'accès au logement social ou qui ont besoin de consolider leur parcours au regard des exigences des bailleurs. Il conviendrait d'admettre que la durée de la sous-location puisse être alors équivalente à la durée moyenne d'accès au logement social et de reconnaître cette réponse comme une solution de logement au regard du DALO.

⁹³ Un projet, élaboré par des associations du sud du département, propose la création d'une AIVS avec l'aide des collectivités locales. Elle aurait notamment pour rôle de monter les dossiers de demande de subvention, de mobiliser les aides, d'assurer l'avance de trésorerie et d'appuyer les propriétaires privés. Un suivi social pourrait être mis en œuvre si besoin par le biais de mesures ASLL. Les propriétaires délégueraient le choix du locataire ou choisirait entre plusieurs propositions faites par une commission locale d'attribution.

⁹⁴ Annexe 5.

⁹⁵ Le dispositif Solibail permet aux associations d'assurer un rôle d'intermédiation locative entre des propriétaires privés et des ménages prioritaires, en particulier ceux qui résident actuellement dans des hôtels ou des centres d'hébergement. Ce dispositif présente l'avantage de garantir le paiement des loyers et d'avoir un effet incitatif sur les propriétaires amenés à louer leurs biens en confiance. Les associations ont pour missions de prospecter les logements disponibles, de les prendre à bail (la durée de la sous-location est renouvelable par période de 3 mois) et d'accompagner socialement les ménages. Les logements seront loués non meublés et le coût de la location est fixé pour 2008 en zone A à 16,81 €/m². Le propriétaire est assuré de récupérer son bien au bout de trois ans, et l'association locataire assure la remise en état gratuite de l'appartement avant de le restituer. Ce dispositif a été initié fin 2008 dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. L'objectif a été porté par le Plan de relance à 5 000 logements en 2009.

- [209] Les moyens supplémentaires dégagés dans le cadre du Plan de relance (15 M€ sont prévus à cet effet) offrent une opportunité pour développer l'intermédiation locative dans les zones les plus tendues et pour répondre à la diversité des besoins repérés. En fonction de ces besoins, différentes formules peuvent être mises en œuvre : sous-location stricte, sous-location dans le cadre d'un bail glissant ou d'un simple mandat de gestion par le biais de la gestion locative adaptée. La souplesse du mode de financement de l'Etat permet d'envisager des réponses diverses tout en facilitant potentiellement l'articulation avec les aides du FSL⁹⁶.
- [210] La mission considère que le développement de l'intermédiation locative devrait être porté par l'Etat dans le cadre des nouveaux PDALPD (elle pourrait faire l'objet d'un protocole particulier pour les Plans déjà adoptés) et devrait donner lieu autant que possible à un partenariat étroit avec les départements sur deux volets :
- la complémentarité des aides de l'Etat et du département : l'aide de l'Etat doit intervenir subsidiairement par rapport aux dispositifs locaux, ce qui implique de faciliter les possibilités de cumul avec l'ex-AML et l'ASLL97, et de rechercher les moyens de mieux prendre en compte les risques locatifs encourus par les associations dans le cadre de la sous-location ;
 - le pilotage du dispositif : les partenaires du Plan devraient s'accorder sur des modalités de régulation de cette offre (définition de conditions d'accès, dispositif unique d'orientation et de gestion des sorties) ainsi que sur les modalités de sortie vers le logement.
- [211] Ces conditions doivent permettre de démultiplier l'effort en faveur de la médiation locative et éviter un effet d'éviction des financements du FSL dans un contexte de contrainte budgétaire des conseils généraux. Cette complémentarité est à construire au niveau de chaque département.

Recommandation n°30 : Développer l'offre de logements d'urgence ou temporaires, gérés par les associations, au profit notamment des personnes hébergées en capacité d'accéder au logement autonome dans les zones les plus tendues. La loi devrait prévoir que cette réponse puisse être proposée par le préfet dans le cadre de la mise en œuvre du DALO, dans l'attente d'un logement social.

Examiner avec les départements, dans le cadre des PDALPD, les moyens de développer l'intermédiation locative par une meilleure articulation des aides financières et la mise en place d'un pilotage conjoint avec l'Etat de l'accès à cette offre.

3.3.1.3. Les résidences sociales

- [212] Les résidences sociales apportent un autre type réponse transitoire. Ces structures collectives, financées sur des crédits PLA-I, proposent des logements meublés conventionnés à l'APL, afin d'accueillir toute personne ou famille ne parvenant pas à accéder à un logement ordinaire ou à s'y maintenir. La personne accueillie n'est pas locataire mais a un statut de résident. La durée de séjour maximal est en principe de deux ans. La résidence sociale peut être créée ex-nihilo ou par transformation de foyer de jeunes travailleurs (FJT) ou de foyers de travailleurs migrants (FTM).
- [213] Les résidences sociales représentent un chaînon manquant sur certains territoires pour des personnes autonomes dans l'attente d'un logement durable. Elles permettent également de s'assurer de l'autonomie de certaines personnes. Enfin, la résidence sociale offre une solution mieux adaptée aux contraintes de solvabilisation des salariés isolés autour du SMIC, car l'APL « foyer » est plus solvabilisatrice que l'APL versée pour un logement ordinaire⁹⁸.
- [214] Plusieurs points de vigilance doivent cependant être mis en avant :

⁹⁶ La subvention de l'Etat (fixée dans le dispositif initial à 8541 € par logement) intègre à la fois les frais de prospection, la gestion locative sociale, le différentiel entre le loyer réel et loyer famille, la garantie du paiement du loyer et l'accompagnement social. Elle se combine avec l'AL.

⁹⁷ Sur le cumul ALT/ AML voir le 2.1.2.2.

⁹⁸ Toutefois cet avantage, soulevé par certains interlocuteurs, ne semble pas correspondre à la vocation de la résidence sociale.

- l'ingénierie du projet : le projet de résidence sociale articule un projet d'investissement et un projet social. Son ingénierie est donc particulièrement complexe. La mission souligne à cet égard l'intérêt de mettre en place un dispositif de coordination des financeurs comme celui qui existe dans le Rhône.

L'examen des projets de création des logements de transition dans le Rhône

Une charte de l'habitat adapté définit les caractéristiques de l'habitat d'insertion, ses modalités de financement et de réservations aux financeurs. Les projets sont examinés par une instance de coordination de la charte de l'habitat adapté (ICCHA), réunissant le Grand Lyon, la DDE, la DDASS, le conseil général, la ville de Lyon, les représentants des bailleurs sociaux ainsi que le collectif (associatif) du logement du Rhône. Cette instance permet d'avoir une connaissance partagée des projets en cours, de vérifier leur faisabilité financière, de répartir les réservations entre financeurs des projets. Elle est présidée par le Grand Lyon dans le cadre de la délégation de compétence en matière d'habitat qui lui a été dévolue par l'Etat.

- la qualité du partenariat propriétaire-gestionnaire : elle est à la base du bon fonctionnement de la résidence. De plus en plus de projets résultent d'un partenariat entre un bailleur social et une association⁹⁹ par lequel l'organisme HLM apporte sa compétence en matière de prospection foncière et de maîtrise d'ouvrage ;
- la fluidité vers le logement : l'accès au logement autonome est une des difficultés des résidences sociales et un point sur lequel le partenariat entre l'association et le bailleur social devrait être renforcé. La mission a constaté un souci commun des bailleurs engagés dans ces projets d'organiser davantage la fluidité. Le Logement Français est par exemple en train d'élaborer des chartes « Mobilité » pour garantir les sorties de ses résidences sociales ;
- l'équilibre d'exploitation : une étude financière conduite sur seize résidences sociales en Ile-de-France¹⁰⁰, montre que l'équilibre financier d'une résidence sociale est fragile (25% des résidences concernées étaient en déficit). Les subventions d'exploitation, qui permettent d'assurer l'équilibre en complément des redevances, pèsent diversement dans le budget des structures.

[215] L'aide à la gestion locative adaptée (AGLS) octroyée par l'Etat¹⁰¹ est la ressource la plus commune aux résidences. L'analyse transmise à la mission par l'association ALFI sur son parc de résidences montre le rôle essentiel de cette aide. Toutefois, ce financement est actuellement contingenté, il est donc loin d'être systématique. Les dépenses liées à l'accompagnement social peuvent être prises en charge par les FSL : dans le Val-de-Marne et en Seine-Saint-Denis, il existe ainsi une ASLL spécifiquement dédiée aux résidences sociales. Dans d'autres départements l'ASLL peut intervenir de manière ponctuelle. Ces subventions sont cependant fragiles. Un des conseils généraux rencontrés s'interroge sur l'opportunité de maintenir une intervention à ce titre.

[216] Cette situation a un impact sur les modalités de l'accompagnement social : les financements déterminent, en effet, le recrutement par la structure d'un travailleur social salarié plutôt que l'appui sur les travailleurs sociaux de secteur.

⁹⁹ Deux types d'organisations particulières existent :

- un organisme HLM assure la maîtrise d'ouvrage et confie la gestion à une association ad hoc : c'est l'exemple de l'ALFI (association pour le logement des familles et isolés), rattachée au groupe Arcade,
- un bailleur social crée une filiale spécifique pour assurer la maîtrise d'ouvrage de ces projets en partenariat avec une association existante (I3F).

¹⁰⁰ Etude réalisée en 2006 npar l'association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement (AFFIL).

¹⁰¹ L'AGLS est destinée à financer le surcoût de gestion lié aux difficultés d'insertion des populations accueillies. L'aide est accordée selon un barème recommandé par la DGAS : 11 500 € pour moins de 50 logements ; 19 000 € de 50 à 100 logements ; 22 500 € au-delà de 100 logements.

- [217] Les résidences sociales représentent une offre adaptée à des problématiques de relogement diverses qui requièrent une réponse temporaire. Leur développement doit être particulièrement encouragé dans les zones les plus tendues où les situations d'« attente » par rapport au logement représentent une part significative de la population hébergée. Les salariés à faible revenu, en début de parcours professionnel, s'inscrivent dans cette problématique ce qui conduit le 1% Logement à accorder de plus en plus d'attention à son contingent de réservations dans les résidences sociales.
- [218] La mission considère que la fragilité financière des résidences sociales peut conduire à un effet d'opportunité en faveur des maisons-relais (voir supra) qui bénéficient de moyens de fonctionnement renforcés. L'Etat gagnerait à revaloriser une enveloppe AGLS qui ne progresse pas au rythme de la construction des résidences sociales. Il se retrouverait ainsi mieux armé pour discuter avec les conseils généraux une meilleure prise en compte de l'accompagnement social lié au logement dans ces structures.
- [219] Un autre risque est l'orientation vers les résidences sociales de personnes qui relèvent d'un accompagnement social plus lourd. Un gestionnaire de résidence, en Ile-de-France, considère que trop de personnes en précarité sont actuellement orientées vers ces structures. L'identification des besoins en amont est donc essentielle pour programmer les solutions les plus appropriées et définir en conséquence un projet social adapté qui sera la « feuille de route » de la structure et déterminera les admissions.

Recommandation n°31 : Favoriser le développement des résidences sociales sur les territoires où elles correspondent à un besoin : en mettant en place une instruction coordonnée, par les différents financeurs, des projets de résidences sociales ; en favorisant les partenariats bailleurs sociaux-associations ; en revalorisant l'enveloppe AGLS et en examinant avec les conseils généraux les modalités de mobilisation de l'ASLL.

3.3.2. Des réponses à apporter aux publics sans perspective d'accès au logement autonome

- [220] Des formules de logements adaptés plus durables sont cependant nécessaires. La sous-location, comme la résidence-sociale, trouvent en effet leurs limites pour des personnes qui ne seront jamais sans doute en capacité d'accéder à un logement autonome¹⁰². Une association gestionnaire de résidences sociales souligne ainsi qu'environ un tiers des résidents d'une de ses structures sont toujours en place cinq ans après leur entrée. Il s'agit notamment de personnes pour lesquelles l'accès au logement autonome prendra plus de temps et devra être assorti d'un accompagnement social plus fort.
- [221] Les maisons-relais, qui constituent une catégorie particulière de résidence sociale, apportent une réponse dans la durée à des personnes dans une situation d'isolement ou d'exclusion lui rend impossible l'accès au logement ordinaire¹⁰³. Une circulaire de 2002 précise que "la maison relais ne s'inscrit pas dans une logique de logement temporaire mais bien d'habitat durable, sans limitation de durée". La mission constate un consensus au sein des divers opérateurs sur l'utilité que présente ce dispositif pour un public qui a besoin d'un accompagnement social durable tout en étant parvenu à une certaine autonomie. Cette solution exige en effet un certain degré de sociabilisation et ne saurait pour autant se substituer au CHRS.
- [222] Deux types de publics sont repérés dans les structures d'hébergement pour lesquelles la maison-relais semble constituer une réponse adaptée¹⁰⁴ :

¹⁰² Une association cite ainsi l'exemple d'une mère isolée depuis dix ans en sous-location.

¹⁰³ Les maisons-relais ont été créées, à partir de l'expérimentation lancée en 1997 sur les "pensions de famille" par la circulaire N° 2002-595 du 10 décembre 2002. Selon cette circulaire, la maison-relais est "destinée à l'accueil de personnes au faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible, leur accès à un logement ordinaire".

¹⁰⁴ Voir l'estimation quantitative faite dans le cadre de l'observatoire de l'habitat transitoire du Rhône en 1.1.5.

- les personnes cumulant des difficultés liées à un isolement social, affectif ou psychique qui empêche l'accès dans un logement ordinaire, et qui ont des ressources faibles et un lien distendu à l'emploi ;
- les personnes souffrant de handicap psychique : pour certaines d'entre elles, une réponse de type maisons-relais peut être adapté, dès lors que la pathologie est stabilisée.

[223] La mise en place de résidences-accueil est en cours d'expérimentation dans certains départements¹⁰⁵. Il s'agit d'une formule particulière de maisons-relais qui prévoit un partenariat formalisé avec des équipes de soins et d'accompagnement social et médico-social adapté. Le projet social s'articule autour d'un triptyque : présence d'un hôte, accompagnement social et accompagnement sanitaire. Les modalités de financement du fonctionnement sont identiques à celles de la maison-relais « classique » (soit 16 € par jour et par place). Il serait utile, comme le suggère le rapport du député Etienne Pinte¹⁰⁶, d'évaluer précisément les publics accueillis dans ce dispositif, tout en veillant à ce qu'il ne se substitue pas pour autant à l'accueil de ce public en maisons-relais¹⁰⁷.

[224] Les CHRS prennent en charge de manière significative ces deux types de publics car ils ont besoin d'une phase de réinsertion sociale au terme de laquelle la maison-relais peut se présenter comme une solution adéquate.

[225] Il convient de souligner que, s'agissant des personnes en souffrance psychique, d'autres possibilités d'accueil se sont développées qui doivent être également encouragées : structures médico-sociales spécialisées, dispositifs éclatés au sein du milieu ordinaire (appartements thérapeutiques, appartements associatifs, services d'aide à la vie sociale, services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés) ou au sein de lieux d'accueil particuliers tels que les groupes d'entraide mutuelle.

[226] Au final, l'accès au logement des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement relève de réponses qui se sont diversifiées dans la période récente. Le développement des maisons-relais est une priorité affichée. Le PARSA fixait en 2007 un objectif de 9000 places de maisons-relais qui reste à atteindre. Au 31 décembre 2008, selon la DGAS, 6 172 places étaient financées. Les freins liés à l'offre de logement renvoient à un déséquilibre quantitatif dont les causes sont identifiées (insuffisance de foncier constructible, réticence de certains maires à accepter des logements sociaux sur leur territoire...) ainsi qu'à l'insuffisance prise en compte des besoins des publics hébergés dans l'offre nouvelle. Ce dernier élément renvoie à la capacité des PDALPD à analyser précisément les besoins ainsi qu'à la prise en compte de ces derniers dans la programmation du logement social.

4. UN PROCESSUS D'ATTRIBUTION QUI NE GARANTIT PAS UNE PRIORITE D'ACCES AU LOGEMENT SOCIAL POUR LES PUBLICS HEBERGES

[227] La problématique de l'accès au logement des personnes en situation d'hébergement prend place dans un processus d'attribution complexe, d'autant plus sélectif que les candidats potentiellement éligibles sont nombreux. Dans ce contexte, les outils mis en place ou renforcés par loi de lutte contre l'exclusion, pour garantir l'accès au logement des publics dits prioritaires trouvent leurs limites.

¹⁰⁵ 28 projets ont été retenus, concernant 379 places.

¹⁰⁶ Rapport sur *l'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes mal logées et sans abri* (juin 2008).

¹⁰⁷ Deux conditions devraient réunies dans ce cas : l'assurance que les publics accueillis ne mettront pas en difficulté les autres résidents du fait des troubles qu'ils présentent ; la capacité à construire des partenariats avec les services spécialisés pour résoudre d'éventuelles difficultés.

4.1. Un processus d'attribution qui laisse une latitude importante aux organismes bailleurs

- [228] La loi du 29 juillet 1998, dite de lutte contre l'exclusion, a donné une portée législative à la notion de priorité d'accès au logement social et défini des personnes prioritaires auxquelles la loi du 18 janvier 2005 a ajouté les personnes hébergées ou logées temporairement dans des établissements ou logements de transition et la loi du 13 juin 2006, les personnes mal logées ou reprenant une activité après une période de chômage de longue durée.
- [229] Toutefois, il est difficile de mesurer l'effectivité de cette priorité car les enquêtes d'attribution n'en rendent pas compte. L'allongement de la liste des demandeurs crée un contexte favorable aux pratiques sélectives d'autant plus aisées à mettre en œuvre que le processus d'attribution est complexe et peu encadré.

4.1.1. La difficulté à apprécier la part des sortants d'hébergement au sein des attributions

- [230] La loi du 29 juillet 1998 a mis à la charge des bailleurs sociaux l'obligation de rendre compte, à l'échelle départementale, des conditions de l'attribution des logements locatifs sociaux, des conditions de réservations ainsi que des informations relatives à la demande et à l'offre de logements sociaux. Le contenu de ces comptes-rendus d'attribution a été récemment précisé par un décret du 28 novembre 2007.¹⁰⁸
- [231] Outre le fait qu'ils ne font pas nécessairement l'objet d'un suivi par les DDE, ce qui permet à certains bailleurs de s'en exonérer, ces comptes-rendus annuels ne permettaient pas, jusqu'à présent, d'apprécier la part des attributions réalisées en faveur des publics prioritaires, et plus particulièrement des sortants de structures d'hébergement. L'enquête « attribution » réalisée en Ile-de-France identifie la part des attributions réalisées en faveur de ménages dont les ressources sont inférieures à 60% des plafonds¹⁰⁹, mais elle reste, ce faisant, dans une approche liée aux ressources et non à l'appartenance à une catégorie prioritaire.
- [232] Les nouvelles règles introduites par le décret du 28 novembre 2007 permettront désormais de disposer d'un bilan des attributions effectuées au titre des accords collectifs. Ces bilans se limiteront cependant au respect des objectifs quantifiés des accords et ne permettront pas de disposer d'une vision exhaustive des relogements effectués en faveur de telle ou telle catégorie prioritaire.
- [233] Le dispositif actuel ne permet donc d'apprécier que très partiellement le nombre d'attributions effectuées chaque année en faveur des sortants d'hébergement. Deux bailleurs qui ont procédé à ce repérage à la demande de la mission sur leur parc situé en Ile-de-France, aboutissent ainsi à des montants peu significatifs, qui ne rendent sans doute pas compte de l'ensemble de l'effort réalisé en faveur des sortants de CHRS¹¹⁰. Seule une minorité de bailleurs semble disposer de systèmes d'information permettant de repérer les attributions réalisées en faveur des sortants d'hébergement dans l'ensemble de leurs attributions.

¹⁰⁸ Aux termes de l'article R. 441-12, les informations transmises chaque année par chaque bailleur concernent :

- le nombre de logements locatifs gérés et le nombre de logements réservés ;
- le nombre de logements mis en service ou remis en location dans l'année et le nombre de logements restés vacants plus de 3 mois dans l'année ;
- le nombre de demandes de logements reçues directement ou indirectement dans l'année ;
- les objectifs quantifiés annuels d'attribution en vertu de l'accord collectif départemental (et éventuellement de l'accord collectif interdépartemental), et le nombre d'attributions prononcées en application de ces objectifs ;
- le nombre total des attributions prononcées dans l'année, réparties par réservataires, et parmi celles-ci, celles qui ont été proposées mais refusées par les demandeurs.

¹⁰⁹ En 2007, sur 81 725 attributions prononcées, 58,8% concernent des ménages dont les ressources sont inférieures à 60% des plafonds. Il convient de souligner que l'enquête conduite en Ile-de-France permet de disposer d'un bilan des attributions, non seulement au niveau départemental, mais également à l'échelon communal.

¹¹⁰ Sur la base des données « accords collectifs », EFIDIS totalise 111 attributions en faveur de ménages sortants de CHRS sur les trois dernières années (2005 à 2007) ; le groupe Logement Français totalise 109 attributions depuis 2000.

[234] L'analyse la plus complète résulte des fichiers communs de la demande de logement social, comme celui qui fonctionne en Loire-Atlantique depuis la fin des années quatre-vingt dix. Ce fichier, qui concerne l'ensemble de la région des Pays de Loire, permet de disposer, de manière transparente, d'un bilan exhaustif des attributions réalisées en faveur des publics prioritaires. Le formulaire de demande est en cours d'adaptation afin de prendre en compte les catégories de publics visées par la loi DALO.

[235] Il apparaît indispensable que de tels dispositifs soient développés sur l'ensemble du territoire national. Dans l'attente de cette généralisation, il serait nécessaire de rendre obligatoire un bilan annuel des attributions réalisées en faveur des publics prioritaires, par catégorie de public. Les catégories retenues seraient celles visées par la loi DALO, ce qui n'invalide pas le bilan spécifique de l'accord collectif qui peut porter sur des catégories partiellement différentes.

Recommandation n°32 : Afin de mesurer les attributions en faveur des sortants d'hébergement, généraliser les dispositifs de mise en commun de la demande de logement social et, dans l'attente de cette généralisation, introduire dans les comptes-rendus annuels d'attribution l'obligation de rendre compte des attributions réalisées en faveur des publics éligibles au DALO.

4.1.2. Des exigences des bailleurs sociaux, vécues comme de plus en plus fortes par les acteurs du relogement

4.1.2.1. Un processus d'attribution complexe et sélectif

[236] L'attribution des logements locatifs sociaux est de la responsabilité exclusive des organismes HLM. Elle relève en pratique de la commission d'attribution de logement (CAL)¹¹¹ qui analyse les demandes au regard de certains critères de priorité tenant au profil socio-économique des demandeurs (elle doit notamment s'assurer du respect du plafond de ressource) ainsi que des besoins et des vœux exprimés par le ménage concerné. En fait de critères de qualité, les textes n'imposent aux commissions que les cas d'urgence les plus avérés (absence ou insalubrité ou précarité du logement) ainsi que l'accueil des publics à double handicap économique et social visés par les accords collectifs départementaux.

[237] Par ailleurs, les bailleurs sociaux doivent tenir compte des réservations de logements qui peuvent affecter une part importante de leur patrimoine : en Ile-de-France, 87 % des logements sont ainsi réservés. Ce taux est particulièrement élevé à Paris (96,4 %) et en grande couronne (91,2 %). Les réservataires (Etat, collectivités locales, employeurs au titre du 1 % logement) adressent des candidats sous forme de propositions que la CAL reste libre d'apprécier.

[238] En pratique, ces filières de relogement peuvent jouer un rôle important dans la présélection des candidatures, et in fine dans leur acceptation par la CAL. Un grand organisme collecteur, rencontré par la mission, met ainsi en œuvre une expertise systématique des dossiers de candidature transmis par les entreprises cotisantes. L'évaluation peut conduire à accompagner la personne dans son processus de relogement en l'aidant à régler certaines difficultés en amont et en mobilisant des outils permettant de consolider le dossier de candidature (Loca-pass...). Ce processus est efficace puisque ce CIL fait état d'un taux de refus de 7 % de la part du bailleur. La présélection effectuée dans le cadre du contingent préfectoral emprunte des modalités différentes, ce qui se traduit par des taux de refus souvent bien supérieurs (cf.4.2.2.3.).

¹¹¹ Cette commission est composée de six membres, issus du conseil d'administration de l'organisme, dont un membre élu des locataires. En outre, le maire (ou son représentant) de la commune d'implantation des logements à attribuer, siège à la commission avec voix délibérative.

- [239] S'agissant du contingent propre des bailleurs ou du contingents laissé en gestion aux organismes, la MIILOS note que les stratégies de sélection des demandes par les organismes sont extrêmement diverses¹¹². Ainsi, l'analyse détaillée des demandes de logement correspondant aux situations les plus précaires, sur la base des informations contenues dans le fichier de la demande de l'organisme, n'est pas systématique.
- [240] Un des bailleurs, rencontré par la mission, fait intervenir un travailleur social dans le processus d'attribution dès lors que l'on se trouve en présence d'une famille fragilisée. Cette pratique semble toutefois assez isolée.

L'examen des candidatures des ménages fragiles : la pratique d'EFIDIS

Préalablement à l'examen du dossier en commission d'attribution, une conseillère en économie sociale et familiale (CESF) réalise une enquête à l'accès. Elle évalue le degré d'autonomie de la famille ainsi que sa capacité à intégrer un logement en collectivité. Elle recherche systématiquement un contact avec le référent social de la structure d'hébergement, ou le travailleur social de secteur pour s'assurer de la situation socio-économique et détenir un diagnostic « partagé ». Les commissions d'attribution sont incitées à solliciter, en outre, l'avis de la CESF, dès lors que l'appréciation de la situation financière du ménage se situe en dessous du seuil de pauvreté, et ce, afin de mobiliser éventuellement un dispositif d'accompagnement social. En l'absence d'enquête sociale, le dossier de candidature peut être ajourné.

- [241] Au final, le processus d'attribution est complexe. Si la CAL décide in fine, elle se prononce sur la base de candidatures présélectionnées selon des processus divers, qui ne résultent pas nécessairement, s'agissant des ménages les plus en difficulté, d'une appréciation fine de leur situation.
- [242] Dans ce processus, les sortants d'hébergement se trouvent en concurrence avec de multiples publics prioritaires, ce qui favorise « les stratégies de sélection des demandes utilisées par les organismes, qu'elles soient d'évitement, de mixité sociale ou de lutte contre la concentration de la misère sociale »¹¹³. En effet, comme le note la MIILOS, « entre les publics « DALO » et les ménages au plafond maximal de ressources, il existe un spectre très large de situations sociales et économiques (...) qui, dans un contexte de pénurie, permettent de piocher dans un large panel pour trouver un candidat ».
- [243] Il convient de rappeler, à ce titre, que 32 % des ménages sont éligibles au PLA-I et que ces ménages représentent 80 % des demandeurs de logement social.
- [244] Par ailleurs, comme le note un bailleur, par rapport à des situations de plus en plus nombreuses qui exigent des réponses urgentes (fins de bail, séparations, hébergement chez des tiers), les personnes en structures d'hébergement ne sont pas forcément considérées comme prioritaires.

4.1.2.2. Une évolution qualitative de la demande qui modifie la perception des acteurs

- [245] Dans ce contexte, il n'y a rien d'étonnant à ce que dans les marchés les plus tendus, les différents acteurs (associations, préfectures, conseils généraux...) fassent état d'exigences importantes, voire accrues, de la part des bailleurs sociaux à l'égard des demandeurs les plus fragiles. Ce constat est lié pour partie à l'évolution de la demande elle-même.
- [246] L'élément déterminant est sans doute l'émergence significative, depuis quatre à cinq ans, de la problématique des salariés en difficulté. Cette évolution bouleverse la perception des acteurs vis-à-vis d'une catégorie qui ne figure pas, traditionnellement, parmi les publics prioritaires en matière d'aide et d'accompagnement social, mais qui se retrouve exclue du parcours locatif et est présente, de fait, dans les structures d'hébergement.

¹¹² MIILOS – Rapport annuel 2007

¹¹³ Rapport précité.

[247] L'expérience de l'association Droit de cité habitat, financée par les fonds du « 1% logement », et dédiée à l'accès au logement des salariés, rend compte de cette évolution. Cette association, qui a aidé 1 800 salariés en difficulté en 2007, constate que le nombre de personnes orientées directement vers une solution locative diminue au profit de celles pour lesquelles une solution en matière d'hébergement s'impose. Un certain nombre de salariés ne remplissent pas, selon elle, les conditions pour accéder au logement car ils relèvent d'une des problématiques suivantes :

- ressources non stabilisées. Cette difficulté se pose notamment pour les intérimaires, certains bailleurs ne dérogeant pas à la règle contrat à durée indéterminée ;
- conjoint en situation irrégulière ;
- personne ayant été expulsée et pour laquelle il faut d'abord traiter l'endettement.
- absence de parcours locatif, exigé par certains bailleurs.

[248] Droit de cité habitat a initié un partenariat avec des CHRS pour faciliter l'hébergement des salariés relevant de ces problématiques. Cette analyse montre que, à tort ou à raison, du point de vue du bailleur social, toute personne salariée ne remplit pas nécessairement les conditions pour accéder au logement social¹¹⁴.

4.1.2.3. Des critères d'attribution peu encadrés, donnant lieu à des pratiques très hétérogènes selon les bailleurs

[249] Dans un marché déséquilibré, le bailleur social dispose d'une latitude importante pour apprécier les candidatures. Cette latitude se manifeste à travers les exigences posées par certains organismes, en ce qui concerne tant la recevabilité de la candidature elle-même que les conditions d'accompagnement social émises à l'appui de la décision d'attribution. La mission a recueilli un certain nombre d'exemples, donnés par les associations ou par les préfetures en Ile-de-France :

- un organisme exigeant des ressources égales à quatre fois le montant du loyer, pour un loyer de 600 €;
- un bail glissant demandé pour une famille alors qu'elle a toujours payée ses loyers dans son logement social précédent ;
- un bail glissant demandé pour une famille disposant d'un revenu de 1900 € de revenu avec 20% de taux d'effort.

[250] Ces exemples témoignent de pratiques sélectives. On constate, par ailleurs, leur hétérogénéité dans deux domaines : l'examen des conditions de ressource des ménages ; l'application plus ou moins stricte des textes régissant la recevabilité des candidatures.

[251] S'agissant des conditions de solvabilité des ménages, le « reste à vivre » est semble-t-il le premier critère utilisé par les bailleurs, au moins en Ile-de-France. Cette notion permet de mesurer les moyens financiers restant à la disposition du ménage après règlement de ses dépenses de logement. Les besoins du ménage variant selon sa composition, le reste à vivre est calculé par unité de consommation :

¹¹⁴ Ces observations sont corroborées par la structure de la demande qui relève du contingent « 1% ». 37 % des demandes traitées par le collecteur ASTRIA (sur un total de 20 000 demandes en moyennes par an) relèvent de la catégorie la plus sociale telle que définie par la convention « 10 % » du 26 décembre 2006 entre l'UESL et l'Etat, c'est à dire des salariés dont la situation socio économique est assez proche des demandeurs DALO (plafonds de ressources PLA-I, et/ou situation d'hébergement, et/ou travailleurs migrants). 16 % des demandeurs déclarent être en situation d'hébergement, soit chez des parents, soit chez des tiers ; 2 % des demandeurs déclarent être en foyer, ou à l'hôtel, en résidence temporaire.

Modalités de calcul du reste à vivre

Reste à vivre par unité de consommation (UC) = ressources – (loyer+charges – APL) / nombre d'unités de consommation

La formule utilisée pour les UC est celle de l'OCDE :

- le premier adulte compte pour 1
- les autres adultes (personnes de 14 et plus) pour 0,5
- les enfants de moins de 14 ans pour 0,3

- [252] Ce calcul permet d'appréhender le niveau de vie du ménage par rapport à des montants de référence qui peuvent être variables selon les bailleurs.¹¹⁵
- [253] Certains bailleurs continuent de faire référence au taux d'effort qui permet d'évaluer les charges de la dépense de logement (loyers et charges, diminués de l'APL), par rapport au revenu fixe du candidat et de sa famille. Le taux d'effort maximum est généralement fixé à 30%. Toutefois, des organismes combinent à la fois le critère du taux d'effort et celui du reste à vivre.
- [254] La manière dont ces critères interviennent dans l'appréciation de la candidature est essentielle mais difficile à apprécier. Une application absolue du critère du « reste à vivre » conduit à exclure de fait certains ménages (minimas sociaux¹¹⁶ notamment). Chez certains organismes, ces règles déterminent un niveau d'« alerte » qui doit entraîner la mise en place de garanties en termes d'accompagnement social.
- [255] La mission a relevé, en outre, une interprétation plus ou moins stricte des textes régissant la recevabilité des candidatures sur deux points :
- certaines commissions d'attribution sont particulièrement tatillonnes sur la production de l'avis d'imposition n-2 dans le dossier de candidature, alors que l'arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources prévoit d'autres moyens pour justifier des ressources de l'année n-2. Cette pratique a pour effet d'exclure certains candidats ;
 - la prise en compte de la situation de divorce fait également l'objet de pratiques diverses malgré une unification des règles intervenue par arrêté du 20 août 2007. Ce texte prévoit que l'instance de divorce est attestée par une ordonnance de non conciliation. Certains bailleurs continuent cependant à demander à ce que le jugement de divorce soit prononcé pour prendre en compte la candidature (sauf en cas de violence conjugale).
- [256] Enfin, au-delà des critères définis par les règlements d'attribution, il semble que certains stéréotypes continuent à guider les bailleurs dans leurs choix d'attribution : grandes familles considérées comme « à problème », familles monoparentales soupçonnées d'être « faussement isolées », hommes seuls avec des parcours chaotiques antérieurs... Ces catégories se retrouvent fréquemment dans l'hébergement. Un des organismes rencontrés reconnaît qu'il y a sans doute un travail à réaliser auprès des gestionnaires sur la représentation de ces publics.
- [257] Une étude effectuée par deux bailleurs d'Ile-de-France, à la demande de la mission, montre pourtant que les sortants de CHRS peuvent être qualifiés de locataires « exemplaires ».

¹¹⁵ Parmi les bailleurs sociaux rencontrés, la mission a recensé deux montants de référence possible :

- un « reste à vivre » de référence par UC défini à partir de l'observation statistique sur le parc concerné. En deçà, le ménage est considéré comme vulnérable. Ce seuil varie selon la situation professionnelle du ménage ;
- le seuil de pauvreté (60% du SMIC net soit 15,09 € par jour et par UC). Chez un grand bailleur, lorsque le reste à vivre est compris entre ce seuil et un seuil de grande pauvreté (40% du SMIC net soit 10,06 € par jour et par UC), le ménage concerné doit justifier de mesures durables de suivi ou d'accompagnement social ainsi que de mesures permettant d'assurer la solvabilité de la famille quant au paiement du loyer.

¹¹⁶ Annexe 9.

Analyse du comportement locatif des sortants de CHRS

EFIDIS : étude portant sur 111 ménages relogés sur les trois dernières années. Seulement 6 familles ont connu un incident de paiement. A titre de comparaison, le pourcentage d'impayés pour les publics les plus fragilisés est de 25 % sur deux départements d'Ile-de-France, dont 16 % de dossiers en procédure. Parmi les locataires expulsés par recours à la force publique sur la période 2003-2007, on ne trouve aucun ménage sortant de CHRS. Cela s'explique, selon le bailleur, par le fait que les demandeurs issus de CHRS font l'objet de mesures d'accompagnement social (insertion professionnelle, santé, droits et devoirs du locataire...).

Logement Français : étude portant sur 109 ménages relogés depuis 2000. Au total, 12 ménages sortant de CHRS sont en situation d'impayés, soit un taux d'impayés de 12,5% alors que la moyenne de l'organisme s'établit à 15,8% en 2008. Le bailleur souligne donc qu'il n'y a pas de lien entre les risques d'impayés et le statut de sortant de CHRS, autrement dit ces derniers ne sont pas plus en impayés que les locataires « lambda » de logements familiaux. Par ailleurs, aucune expulsion n'a été effectuée.

[258] La mission estime que la mise en œuvre et la diffusion d'études sur les comportements locatifs de certains types de publics serait de nature à lutter contre la vision trop stéréotypée de certains organismes et élus locaux.

[259] Il résulte de l'ensemble de ces facteurs que, parmi les publics sortants d'hébergement, certains se retrouvent, à situation égale, plus aisément exclus du logement, ce qui corrobore les analyses de la DREES (1.2.1). Il serait utile, dans un tel contexte, d'analyser de manière systématique, les refus de candidatures dans le cadre du suivi des accords collectifs. A Rennes, un tel examen est réalisé dans le cadre de la conférence du logement qui se réunit mensuellement pour faire le bilan des attributions. Cette démarche permet d'élaborer une analyse commune de certaines situations et influencer sur les pratiques des CAL, même si elle trouve ses limites (certaines candidatures ne parviennent en effet jamais en CAL).

Recommandation n°33 : **Mettre en œuvre et diffuser des études sur le parcours locatifs dans le logement social des publics sortants d'hébergement (situation au regard des impayés, mobilité...) afin de lutter contre les stéréotypes.**

4.1.3. La nécessité de mieux encadrer les attributions au profit des publics les plus défavorisés

[260] La loi du 29 juillet 1998 avait prévu l'élaboration d'un règlement départemental d'attribution (RDA) qui définissait notamment les critères de priorité pour l'attribution des logements et les conditions de leur réservation au profit des personnes prioritaires. La loi « engagement national pour le logement » (ENL du 13 juillet 2006 a supprimé ce dispositif en renvoyant au PDALPD le soin de définir les modalités d'attribution au profit des publics prioritaires.

[261] Ce dispositif ne reprend pas, cependant, le contenu de certains RDA comportait la définition de règles communes en matière d'attribution, comme c'était le cas à Paris. De tels règlements sont désormais caducs sans que leur ait été substitué un outil opposable aux organismes bailleurs. Un tel outil semble indispensable sur certains territoires et ne saurait interférer avec le nouveau contenu du PDALPD.

[262] Il est proposé, en conséquence, de donner au préfet la possibilité de définir dans un règlement départemental (ou régional en Ile-de-France) un certain nombre de règles communes, opposables aux organismes. Ce texte, établi si besoin à partir d'un document cadre national, et élaboré en concertation avec les bailleurs, pourrait avoir notamment pour objectifs :

- de garantir une approche homogène de l'examen de la solvabilité des candidats ;
- de définir des critères d'occupation adaptés au contexte local (en prévoyant, par exemple, des normes de surfaces de logement plus restrictives en zone centrale de l'Ile-de-France).

[263] Il pourrait, en outre, rappeler les règles prévues dans l'arrêté sur les plafonds de ressources et édicter des règles communes concernant les processus d'attribution mis en place au sein des organismes HLM pour les publics prioritaires.

Recommandation n°34 : Prévoir la faculté pour le préfet de définir dans le cadre d'un règlement départemental d'attribution opposable aux bailleurs des règles communes concernant notamment les critères de solvabilité et d'occupation. Cette proposition implique une modification législative.

4.2. Des outils insuffisants pour garantir un accès prioritaire au logement social pour les ménages en situation d'hébergement

[264] La loi a prévu trois outils pour faciliter l'accès au logement social des publics prioritaires : le contingent préfectoral, les accords collectifs départementaux (et intercommunaux) ; le recours devant la commission de médiation pour la mise en œuvre du DALO.

[265] En Ile-de-France, les dispositifs actuels de connaissance de la demande de logement social et des attributions ne permettent pas de disposer d'une véritable évaluation de l'efficacité de ces outils. En revanche, une telle analyse peut être réalisée en Loire-Atlantique sur la base du fichier commun de la demande de logement social. A la demande de la mission, une analyse a été conduite sur une catégorie de publics qui recouvre largement les ménages relevant des structures d'hébergement¹¹⁷.

Tableau 13 : Demandes en cours et satisfaites en Loire-Atlantique – place des personnes hébergées

	Demandes en cours		"Sans-domicile, "C.H.R.S.", résidences sociales"			Demandes satisfaites		"Sans-domicile, "C.H.R.S.", résidences sociales"	
	Nombre	Délai attente (en mois)	Nombre	Délai attente (en mois)		Nombre	Délai de satisfaction (en mois)	Nombre	Délai de satisfaction (en mois)
01/01/2008	32 264	19,5	1 187	17,0	2 007	7 356	14,1	230	17,1
01/01/2007	32 219	17,8	1 355	15,5	2 006	7 562	13,9	224	14,3
01/01/2006	31 415	16,5	1 163	13,5	2 005	7351 (1)	13,6	246	13,6
01/01/2005	30 086	15,3	952	12,8	2 004	7950 (2)	12,9	224	12,8
01/01/2004	29 387	14,5	775	13,0	2 003	7 344	11,8	230	11,5
01/01/2003	28 642	13,3	782	12,2	2 002	7 670	10,1	241	9,9
01/02/2002	28 644	11,3	895	10,6	2 001	7 739	8,3	388	6,8

(1) Volume auquel il faut ajouter 188 demandes satisfaites pour lesquelles le statut d'occupation est inconnu
(2) Volume auquel il faut ajouter 118 demandes satisfaites pour lesquelles le statut d'occupation est inconnu

Source : Fichier de la demande locative sociale – CREHA Ouest

[266] Ce tableau montre que le délai de satisfaction (délai pour obtenir un logement), indicateur plus significatif que le délai d'attente, est plus long pour les sortants d'hébergement que pour l'ensemble des demandeurs. Le décrochage s'opère en fait sur les deux dernières années, avec une inversion de la situation depuis 2002, sans doute liée à l'évolution du marché du logement. Prioritaires à l'origine (avec un délai de satisfaction moins long) les sortants d'hébergement se retrouvent aujourd'hui dans une situation plus difficile, et ce, malgré l'existence d'un accord collectif départementale. Le bilan des attributions montre qu'il n'a pas été mise en œuvre une priorité particulière en faveur de cette catégorie. En effet, selon le bilan de l'accord réalisé en 2007, elle représentait une 2% des attributions soit une proportion identique à son poids dans la demande.

[267] Cet exemple témoigne de la difficulté à lutter contre des tendances de fond malgré des dispositifs favorables aux demandeurs en hébergement. Ce constat, réalisé en Loire-Atlantique à l'échelle de l'ensemble de la demande prioritaire, a guidé l'élaboration du nouvel accord collectif (cf. Supra).

¹¹⁷ Cette catégorie recouvre trois situations au regard du logement : « sans domicile, CHRS, résidences sociales ».

4.2.1. La prise en compte des sortants d'hébergement dans les dispositifs de relogements prioritaires

[268] Les sortants de structure d'hébergement figurent parmi les bénéficiaires du contingent préfectoral et des accords collectifs, selon des modalités variables selon les départements. Des dispositifs particuliers d'accès à ces filières, en particulier pour les sortants de CHRS, ont été mis en place dans de nombreux départements afin de faciliter la fluidité vers le logement. En revanche, le recul est encore insuffisant pour apprécier véritablement l'impact de la mise en œuvre de la loi DALO. Pour la première année d'application de la loi en 2008, cette filière ne semble pas avoir été systématiquement privilégiée par les ménages hébergés.

4.2.1.1. La place des ménages en structure d'hébergement dans les relogements effectués au titre des dispositifs prioritaires

Le contingent préfectoral :

[269] La mission a constaté que les sortants d'hébergement étaient identifiés dans les bilans annuels des contingents, sauf en Loire-Atlantique où le contingent préfectoral ne faisait pas l'objet jusqu'à présent d'un suivi. L'analyse réalisée sur les sortants de CHRS (catégorie permettant une comparaison plus homogène entre contingents) montre que ce public a représenté en 2007 une part variable des relogements, de 3 à 7% selon les départements.

Tableau 14 : Le contingent « mal logés » dans 5 départements en 2007

	Contingent mal logés		Attributions 2007		Attributions 2007 « sortants de CHRS »	
	Nombre logements	% du parc social	Nombre	% de rotation	Nombre	% des attributions
69	27 308	19,3 %	1253	5,8 %	94	7%
75	38 346	24,3 %	1 038	3,4 %	nc	nc
77	17 316	20,3 %	947	9,4%	28	3 %
93	43 638	21,8 %	1949	5 %	104	5 %
94	25 000	18,6 %	1 075	3,9 %	29	2,7 %

Source : Préfectures (bureaux du logement) / DDE

[270] Il est difficile néanmoins de porter une appréciation sur ces chiffres dans la mesure où l'on ne connaît pas la proportion des sortants de CHRS au sein de la demande prioritaire de logement social dans les départements concernés, à l'exception du Rhône. Dans ce département, le SIAL¹¹⁸ gère un fichier de la demande prioritaire élaboré à partir de l'instruction des candidatures au contingent préfectoral. En 2007, 7 % des relogements ont été réalisés au profit de sortants de CHRS, alors qu'ils ne représentaient que 4% des demandeurs. Ils ont donc bénéficié d'un traitement prioritaire par rapport à d'autres catégories de publics.

¹¹⁸ Service inter administratif du logement de la Préfecture du Rhône

Les accords collectifs départementaux :

[271] Les accords collectifs visent à favoriser l'accès au logement des « personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment aux personnes et familles mentionnées au deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990¹¹⁹, dont les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées » (art. L441-1-2 du CCH).

[272] Si les caractéristiques des ménages prioritaires sont variables selon les départements¹²⁰, les « sortants de structures d'hébergement » sont systématiquement pris en compte. Le bilan des accords collectifs en Ile-de-France, réalisé par l'AORIF¹²¹, montre qu'ils sont les deuxièmes bénéficiaires du dispositif avec 25 % des attributions régionales au titre des accords collectifs. Cette proportion, ainsi que le nombre d'attributions réalisées, sont très variables selon les départements. Ce constat est confirmé par le bilan réalisé pour les départements concernés par la mission.

Tableau 15 : Les relogements au titre des accords collectifs départementaux en 2007

	Attributions totales	Dont « Sortants de structures d'hébergement » (1)		Dont « sortants de CHRS »	
		Nombre	% des attributions	Nombre	% des attributions
44	673	148	22%	nc	nc
69	279	232	83%	51	18%
75	1085	nc	Nc	nc	nc
77	1211	185	15%	56	4,6%
93	316	125	40%	85	27%
94	1049	339	32%	37	4%

Source : Préfectures/ DDE / AORIF

(1) En Loire-Atlantique : sans-abris, CHRS, résidences-sociales ; dans le Rhône : CHRS, ALT, CADA ; en Ile-de-France : CHRS, FTM, CADA

Le DALO :

[273] La loi du 6 mars 2007 relative au droit au logement opposable reconnaît à cinq catégories prioritaires la possibilité de saisir la commission de médiation sans conditions de délais. Parmi ces catégories, figurent les personnes « hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ». Le bilan des premiers mois de mise en œuvre de la loi DALO montre cette catégorie représente 10,9 % des motifs invoqués. La mission n'a pu toutefois recueillir de données sur la proportion de sortants d'hébergement parmi les ménages déclarés prioritaires et urgents par les commissions de médiation.

¹¹⁹ Une priorité est accordée « aux personnes et familles sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles confrontées à un cumul de difficultés ».

¹²⁰ Annexe 7.

¹²¹ Bilan 2007 des accords collectifs départementaux (dossier ressource n°15)

[274] Il est difficile de porter une appréciation sur cette proportion en l'absence notamment de données sur les dossiers déclarés recevables. La mission a plutôt constaté une tendance de la part des structures d'hébergement à privilégier les dispositifs de relogement prioritaires qui existaient jusqu'à présent. La priorité donnée aux candidats « DALO » au titre du contingent préfectoral conduira sans doute à une évolution de ce positionnement.

4.2.1.2. Des procédures d'accès privilégié au contingent préfectoral et aux accords collectifs

[275] Dans certains départements, une procédure particulière est prévue pour l'accès au contingent préfectoral et/ ou aux accords collectifs des personnes hébergées en CHRS :

- dans le Val-de-Marne, a été mise en place en 2007 une procédure dite de « liste prioritaire » : les structures d'hébergement transmettent chaque mois à la DDASS une liste de ménages prêts à reloger, qui fait l'objet d'un tableau « navette » avec le bureau du logement. Sur cette base, sont proposés des relogements au titre du contingent préfectoral et des accords collectifs. Un dispositif comparable existe en Loire-Atlantique ;
- à Paris, un circuit « fluidité » fonctionne depuis 2006¹²² pour l'accès au contingent préfectoral. Ce dispositif, qui bénéficie également au secteur médico-social (appartements thérapeutiques...), a été construit sur le modèle du signalement des enfants en danger.

Le circuit « fluidité » de Paris

Les travailleurs sociaux signalent les ménages prêts à accéder à un logement ou à un logement d'insertion. Trois critères de sélection ont été établis :

- la durée anormalement longue de séjour dans l'établissement entraînant la mise en échec de l'accompagnement social, de l'équilibre de la structure et de la cohésion au sein de l'établissement,
- l'apparition de problèmes de santé incompatibles avec le séjour dans la structure,
- la modification de la composition familiale.

Ce dispositif comprend deux volets :

- un volet « accès au logement pérenne » : les candidatures transmises par les structures font l'objet d'un pré-examen à la DDASS, par une commission technique à laquelle participent les associations,
- un volet « logement d'insertion » : les candidatures sont examinées par une commission technique DASS/ DULE pour le logement de transition, sur la base des vacances déclarées par les résidences sociales.

Le bilan de ce dispositif est mitigé : le contingent préfectoral devait réserver cinq logements par semaine à ce dispositif. En pratique, ce sont plutôt trois logements par semaine en moyenne qui ont été affectés. On constate un assèchement de cette filière sur la période récente sous l'effet notamment du DALO (actuellement 1 logement par semaine). Au total, 116 personnes ont bénéficié d'un logement pérenne ; 72 d'un logement de transition, type résidence sociale.

- dans le Rhône, la commission d'examen des « cas bloqués » (cf. 1 .2.) constitue un dispositif de mise en œuvre des accords collectifs ;
- en Ile-de-France, les collectifs « relogements »¹²³ bénéficiaient à l'origine d'un « droit de tirage » sur le contingent préfectoral à hauteur d'un certain nombre de logements. En Seine-Saint-Denis, Interlogement 93 a ainsi signé une convention avec la préfecture portant sur six logements par mois. Ce nombre a pu être dépassé 2007 grâce à une mobilisation importante du contingent préfectoral en faveur des sortants de CHRS. Le collectif participe, en outre, aux commissions de labellisation des candidatures « accords collectifs ».

¹²² Protocole DDASS/ DULE du 16 janvier 2006

¹²³ Cf. 2.1.3.5.

- [276] Ces exemples témoignent d'une prise en compte de l'enjeu de fluidité vers le logement pour les ménages en structure d'hébergement. Sur le long terme, les associations constatent que le contingent qui était une source de relogement privilégiée, devient une filière parmi d'autres, même si on note une implication accrue de certaines préfectures dans la période récente sous l'effet du PARSA. Cette évolution est sans doute liée à l'augmentation de la demande prioritaire, alors que pèsent par ailleurs sur le contingent préfectoral, particulièrement en Ile-de-France, des contraintes spécifiques en matière de relogements : résorption de squats (129 relogements à ce titre en Seine-Saint-Denis en 2006), relogements dans le cadre des opérations de démolition liées à la rénovation urbaine (117 relogements, dans ce même département, en 2007).
- [277] La mobilisation du contingent préfectoral en faveur des sortants d'hébergement est donc fragile et, à terme, de plus en plus difficile à mettre en œuvre dans les zones tendues, du fait de l'obligation de relogement liée au DALO¹²⁴.

4.2.2. Une utilisation du contingent préfectoral qui pourrait être optimisée

- [278] La mise en œuvre de la loi DALO conduit les préfectures à accorder une attention accrue au suivi de leur contingent. Cette mobilisation trouve cependant ses limites du fait notamment de modes de gestion peu adaptés. Il n'appartenait pas à la mission de se prononcer sur la pertinence de cet outil. Les recommandations portent donc sur les moyens d'optimiser son utilisation. Dans les zones les plus tendues, ces améliorations devraient cependant davantage profiter à la mise en œuvre du DALO qu'au développement de la fluidité des parcours des personnes hébergées. Un bilan du contingent préfectoral dans les six départements concernés par la mission est présenté en annexe¹²⁵.

4.2.2.1. Une reconstitution des contingents à engager

- [279] L'article R. 441-6 du CCH prévoit que « le total des logements réservés par le préfet au bénéfice des personnes prioritaires ne peut représenter plus de 30 % des logements de chaque organisme dont 5% au bénéfice des agents civils et militaires de l'Etat ».
- [280] Le tableau 9 montre que la proportion maximum de 25 % des logements pour le contingent « mal logés » n'est pas atteinte dans les départements concernés. Il existe donc une marge de reconstitution de ce contingent.
- [281] L'évaluation du contingent dit « théorique », c'est-à-dire le contingent maximum auquel peut prétendre l'Etat en application de l'article R. 441-6 du CCH, implique de disposer d'une connaissance exhaustive du parc social conventionné. Or, en Ile-de-France, ce repérage est en cours¹²⁶ selon la DREIF. Les services de l'Etat disposent par ailleurs, à travers les comptes-rendus d'attribution, d'un outil insuffisamment utilisé pour identifier les logements réservés au titre du contingent préfectoral.
- [282] Parmi les préfectures rencontrées, seules certaines d'entre elles ont engagé une démarche de reconstitution du contingent de l'Etat. En Seine-Saint-Denis, un travail important de « reconquête » du contingent est réalisé depuis 2007. Il a permis de récupérer d'ores et déjà 894 logements supplémentaires. Ce travail est cependant long et consommateur de temps pour les services de l'Etat. La préfecture de Seine-Saint-Denis estime qu'il faudra sans doute près de trois ans pour parvenir à son terme.

4.2.2.2. Une inadaptation du parc « contingenté » aux besoins de relogement :

- [283] Le parc réservé, au titre du contingent préfectoral, présente plusieurs caractéristiques :

¹²⁴ La loi DALO prévoit en effet que le contingent préfectoral est la filière principale de relogement des ménages déclarés prioritaires et urgent par les commissions de médiation. L'autre filière est le parc conventionné privé, mais ce dernier représente une part très limitée du parc conventionné dans les zones les plus tendues.

¹²⁵ Annexe 6.

¹²⁶ Les chiffres présentés dans le tableau 9 résultent donc d'un calcul réalisé par la mission, sur la base d'un nombre de logements conventionnés communiqué par les DDE et susceptible d'évoluer.

- un taux de rotation généralement plus faible que sur l'ensemble du parc social : dans le Rhône, ce taux est de 5,8 % (contre 7,6 % au plan départemental) ; dans le Val-de-Marne, 3,9% (contre 6,4 %) ;
- des logements majoritairement situés en zone urbaine sensible (ZUS) ou dans des communes déjà fragiles. L'attractivité de ce parc est donc très largement lié à la rénovation urbaine ;
- une typologie inadaptée aux besoins de relogement : on retrouve, au niveau du contingent préfectoral, la difficulté évoquée en 3.1.2. concernant les petits et les grands logements ;
- des logements insuffisamment compatibles avec les contraintes de solvabilisation des ménages à reloger. En Seine-Saint-Denis, la préfecture estime qu'environ un tiers des logements du contingent sont « trop chers » pour ce public, y compris pour des logements situés en zone urbaine sensible (ZUS). Une partie des réservations sur l'offre nouvelle est inadaptée aux besoins (PLS et une partie des logements PLUS).

[284] Ces caractéristiques expliquent une part des remises à disposition de logement sur le contingent préfectoral (refus des bailleurs sociaux qui invoquent le souci de mixité sociale, refus du demandeur lié à la localisation du logement, absence de candidature pour certains logements).

4.2.2.3. Un processus d'attribution à améliorer :

[285] Les préfectures sont confrontées à plusieurs difficultés dans la gestion des attributions :

- l'absence de signalement des vacances de logement de la part de certains bailleurs ;
- l'absence de fichier unique de la demande : la gestion spécifique de la demande « 1% logement » et l'absence d'interface, en Ile-de-France¹²⁷, entre les systèmes d'information communaux et celui des préfectures pour le suivi des demandeurs de logement social, peuvent conduire à désigner sur le contingent préfectoral un candidat déjà retenu sur un autre contingent ;
- une insuffisante « sécurisation » des candidatures au titre du contingent : certaines préfectures se contentent des informations recueillies par l'intermédiaire du formulaire-type de demande de logement et ne procèdent pas à une instruction même minimale des candidatures (vérification des conditions de ressources, contact avec le travailleur social de secteur).

[286] Cette situation est une des sources d'explication des « pertes » de logements qui affectent de manière significative certains contingents¹²⁸. Elle est le plus souvent à l'origine des refus des bailleurs, mais peut expliquer également certains refus de la part de candidats (absence ou insuffisance d'accompagnement social en amont permettant de préparer l'acceptation du logement). La mesure d'accompagnement prévue dans le cadre du nouveau PDALPD de Haute-Savoie est, de ce point de vue, particulièrement intéressante ;

¹²⁷ A l'exception de Paris.

¹²⁸ Ces remises à disposition représentent 18% des vacances déclarées en 2007 dans le Val-de-Marne, 23% dans le Rhône et 42 % en Seine-et-Marne.

L'accompagnement « saisie d'opportunité » en Haute-Savoie

La mise en place d'une mesure spécifique d'accompagnement social, liée à la mise en œuvre du contingent préfectoral, est prévue par le PDALPD de Haute-Savoie pour 2008-2010. Elle part du constat selon lequel « les demandeurs de logement prioritaires rencontrent de grandes difficultés à se saisir des propositions de logement qui leurs sont faites, souvent en urgence, mais longtemps après que leur demande se soit exprimée. [Ces contraintes de délais] ou les difficultés à se projeter dans un logement parfois éloigné de leurs attentes, conduisent un grand nombre d'entre eux (50 % des propositions faites au titre du contingent préfectoral) à rendre un dossier incomplet ou à refuser un logement. »

L'accompagnement à la saisie d'opportunité est mis en œuvre par le travailleur social qui a signalé le ménage au contingent préfectoral (travailleur social de secteur, opérateur d'hébergement) et qui est informé de la proposition de logement. Il s'assure de l'actualisation du dossier.

L'accompagnement vise « à réduire au maximum les obstacles matériels et les réticences psychologiques au changement de logement ». Lorsque le ménage relève du service social départemental, il pourra être exercé par une mesure adaptée d'ASLL.

- une difficulté à assurer un suivi des propositions liée à un déficit d'information de la part des bailleurs (absence de retour de la part de certains bailleurs après la CAL) ;
- un taux de refus des bailleurs plus élevé que pour les autres contingents : une des préfectures rencontrées évalue la proportion de ces refus à 30 % des vacances annuelles, sans toutefois le mesurer précisément ;
- des moyens de sanctions vis-à-vis des bailleurs non mis en œuvre : les textes prévoient des sanctions financières qui pourraient s'appliquer en cas de non déclaration de vacance. Par ailleurs, la loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006 a prévu un mécanisme de substitution en cas de refus du bailleur permettant au préfet d'attribuer un logement au lieu et place de la commission d'attribution. Mais ce dispositif semble largement inopérant (cf. Supra). L'obligation qui s'impose désormais à tout réservataire de présenter au moins trois candidatures par logement à la CAL¹²⁹ est vécue dans ce contexte comme une difficulté supplémentaire par certaines préfectures.

4.2.2.4. De nouvelles modalités de gestion du contingent préfectoral

[287] Plusieurs pistes d'amélioration sont proposées :

- une reconstitution du contingent préfectoral à travers le flux d'attributions plutôt que par repérage des logements réservés dans le stock existant : cette pratique, autorisée par le CCH130, est mise en œuvre en Loire-Atlantique à travers le nouvel accord collectif départemental¹³¹. Elle permettrait d'alléger la charge de travail incombant aux services de l'Etat pour la reconstitution du contingent préfectoral et de capter une offre mieux adaptée aux besoins des publics à reloger ;

¹²⁹ Décret du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

¹³⁰ Article R441-5 : « Le préfet peut exercer le droit de réservation (...) lors de la première mise en location des logements et au fur et à mesure qu'ils se libèrent. »

¹³¹ Dans ce département, le parc contingenté n'était pas physiquement identifié. Un protocole d'accord signé entre l'Etat et les bailleurs le 13 juin 2008, sur la gestion du contingent préfectoral, prévoit que 25% des attributions annuelles seront réalisées au profit des publics prioritaires définis conjointement. Ce protocole vaut accord collectif départemental et conduit à réaliser la totalité des attributions au profit du contingent préfectoral.

- l'adaptation du parc contingenté : celle-ci peut résulter d'une remise à plat du parc contingenté avec les bailleurs, conduisant à l'élaboration d'avenants aux conventions APL. Le passage d'une gestion en stock à une gestion en flux des réservations de l'Etat, en effectuant à l'occasion des vacances des échanges de logements, serait de nature à faciliter l'adéquation aux besoins. La gestion par contingent apparaît en effet inadaptée à la mise en œuvre de priorités en matière de relogement. Par ailleurs, rien n'interdit de faire porter prioritairement les réservations au titre de l'offre nouvelle sur les logements très sociaux, et non sur l'ensemble de la production. En effet, le contingent préfectoral, contrairement aux autres contingents, n'est pas lié aux financements apportés par l'Etat ;
- dans les départements où cette pratique n'est pas mise en œuvre, préciser les obligations pesant sur le bailleur au titre du contingent préfectoral (procédure d'information en cas de vacance, délai de désignation, règles concernant les retours de réservation, modalités de sanctions) dans le cadre de conventions de réservation, signées entre l'Etat et les organismes, ou à défaut, par arrêté du préfet¹³² ;
- inciter les préfetures et les DDE à mieux suivre les vacances en opérant par exemple des contrôles par sondage de l'occupation des logements réservés dans les parties du parc où le taux de vacance est très inférieur à la moyenne du contingent préfectoral¹³³. Il serait souhaitable par ailleurs, de rappeler aux préfetures les mécanismes de sanctions qui peuvent être mobilisés pour non déclaration de vacance¹³⁴ et de mettre en place des indicateurs de suivi du contingent (taux de refus des bailleurs et motifs de refus, taux de désistement des candidats et motifs de refus, absence de candidatures...) permettant d'analyser précisément les raisons des remises à disposition de logements ;
- renforcer le pouvoir du préfet à l'égard des attributions prononcées sur son contingent en revenant sur l'obligation de présenter trois candidatures dans le cadre du contingent préfectoral, et en repensant les mécanismes de substitution, en cas de refus du bailleur, actuellement inopérants (cf. Supra). On peut se demander s'il ne serait plus efficace, et en cohérence avec la loi DALO, de doter d'emblée le préfet d'un pouvoir effectif d'attribution sur son contingent ;
- améliorer l'instruction des candidatures au titre du contingent en prévoyant notamment, une vérification plus approfondie des conditions de ressources et, comme à Paris, une évaluation sociale systématique préalable à la saisine du contingent. Cette amélioration passe en outre par la mise au point d'un formulaire de demande de logement plus exhaustif permettant de renforcer l'information des préfetures et des bailleurs sur les candidatures, ainsi que par une meilleure connaissance de l'offre¹³⁵ ;
- généraliser, à terme, les fichiers communs de la demande de logement sociale, et dans l'attente de cette généralisation, mettre en place une interface entre les systèmes d'information communaux et le nouveau système d'information prévu dans les préfetures.

[288] L'ensemble de ces pistes d'évolution doit d'inscrire dans une réflexion sur les modalités d'intervention de l'Etat en matière d'accès au logement des plus défavorisés. La gestion du contingent préfectoral, telle qu'elle est pratiquée actuellement, apparaît, en effet, inadaptée à un objectif de relogement prioritaire désormais prégnant. Il convient de passer à des modes de gestion à la fois plus efficace et plus souples. Dans les départements où la délégation du contingent aux collectivités locales a été généralisée, comme dans les Hauts-de-Seine, il serait utile d'évaluer cette pratique.

¹³² Article R. 441-5 (CCH)

¹³³ La direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement (DULE) à Paris a décidé d'engager un tel contrôle sur une partie du parc où le taux de mise à disposition de logements varie de 4% à 50% du nombre total de logements normalement réservés à l'Etat.

¹³⁴ L'article 22 de la convention APLL HLM prévoit en effet des sanctions financières applicables en cas d'inexécution par le bailleur des engagements prévus par la convention.

¹³⁵ Voir les pratiques des préfetures en annexe 6.

Recommandation n°35 : Développer des pratiques plus souples en matière de gestion du continent préfectoral, afin notamment de mieux adapter le parc aux besoins de relogement (reconstitution des contingents sur le flux d'attribution, gestion en flux du contingent).

Recommandation n°36 : Améliorer le suivi et l'efficacité des attributions : en analysant les motifs de refus et en signant des conventions de réservation avec les bailleurs ; en révisant les dispositions donnant au préfet un pouvoir d'attribution sur son contingent ; en améliorant l'instruction des candidatures.

4.2.2.5. Accroître les capacités de relogement par le financement de droits uniques de réservation

[289] Lorsqu'un logement réservé ne trouve pas preneur, il est restitué à l'organisme bailleur pour un tour. Selon un bailleur francilien, ces remises à disposition sont quasi nulles de la part des collecteurs du 1%. En revanche, elles interviennent plus fréquemment sur les contingents des collectivités locales ou de l'Etat, ou encore sur des logements non contingentés.

[290] Il est possible à un réservataire de bénéficier de ces réservations sous réserve de les financer. Fin octobre, le même bailleur faisait état de la commercialisation, auprès des collecteurs du 1%, de 193 logements depuis le début de l'année, dans le cadre de droits uniques (DU) de réservation. Un nombre significatif de remises à disposition a été, par ailleurs, affecté aux relogements dans le cadre des opérations urbaines. Les petits logements (T2 et T3) représentaient plus de la moitié des commercialisations.

[291] Pour un des CIL rencontrés par la mission, ces DU représentent environ 2 500 relogements sur les 7 500 relogements opérés annuellement. Ils permettent d'augmenter le volant de relogements mais également de capter une offre mieux adaptée aux besoins des demandeurs.

[292] Selon la DREIF, le coût d'une DU est de 16 000 €. La mission estime qu'il serait utile que l'Etat puisse intervenir, en tant que de besoins, sur ce marché de la réservation, pour élargir les solutions de relogement en faveur des publics prioritaires. Cette piste devra être étudiée en tenant compte de la nécessaire réactivité qui s'attache à la captation de réservations complémentaires : il s'agit en effet de positionner des candidatures dans un délai qui est parfois très court (une semaine). Les CHRS, qui bénéficient du dispositif « fluidité PARSA » en Ile-de-France, commencent à s'approprier une démarche qui exige elle-aussi une réactivité importante. Ces relogements supplémentaires pourraient, par conséquent, bénéficier prioritairement à leurs publics.

Recommandation n°37 : Permettre aux préfetures de financer des droits uniques de réservation pour élargir les solutions de relogement en faveur des sortants de CHRS.

4.2.3. Des accords collectifs mobilisateurs mais insuffisamment ambitieux

[293] L'article L441-1-2 du CCH prévoit que : « dans chaque département, le représentant de l'Etat conclut tous les trois ans un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département. Cet accord (...), définit :

- pour chaque organisme, un engagement annuel quantifié d'attributions de logements aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales (...);
- les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au suivi de cet engagement annuel. »

[294] Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif (objectifs quantifiés, publics prioritaires, processus de « labellisation » des attributions, contingents mobilisés etc.) sont extrêmement diverses selon les départements¹³⁶. Dans le contexte du DALO, les accords collectifs ont vocation à devenir dans les départements les plus tendus les outils privilégiés de la fluidité des parcours de l'hébergement au logement.

¹³⁶ Un bilan dans les six départements concernés par la mission est présenté à l'annexe 7.

4.2.3.1. Un outil de mobilisation des bailleurs sociaux dont l'impact demeure limité

[295] Dans les six départements concernés par la mission, un accord collectif avait été signé entre l'Etat et les bailleurs sociaux. Les partenaires considèrent généralement que ce dispositif a permis une mobilisation positive autour de l'enjeu du relogement des publics prioritaires. La portée des accords collectifs départementaux (ACD) reste toutefois limitée. Ces accords se présentent, en effet, comme le résultat d'un compromis. Les objectifs quantifiés représentent un « plafond » pour les bailleurs, et non un « plancher », et n'engagent pas, par ailleurs, l'ensemble des réservataires.

[296] Dans l'ensemble des départements rencontrés, les ACD ont fait l'objet d'une nouvelle négociation en 2008. Les services de l'Etat se sont efforcés de mieux orienter le dispositif vers les publics les plus prioritaires, voire de fixer des objectifs plus ambitieux.

[297] La mission dresse le bilan suivant :

- les accords collectifs concernent une part limitée des attributions annuelles, tant au niveau des objectifs fixés que des attributions réalisées comme le montre le tableau ci-dessous. En Ile-de-France, les accords visent un objectif global de 7000 ménages à reloger sur 66 128 attributions réalisées en 2007 soit un peu plus de 10 % des attributions.

Tableau 16 : Part des attributions au titre des ACD dans le total des attributions annuelles en 2007

Dépts	44	69	75	77	93	94
Objectif	7,2%	3,7%	14,6%	16,7%	8,6%	10,5%
Réalisé	9,1%	2%	13%	16%	3,7%	12,5%

Source : Enquêtes attributions/ Préfectures/ DDE

A l'occasion de la renégociation des ACD, trois départements ont significativement augmenté les objectifs à atteindre : en Loire-Atlantique, l'accord porte sur 25 % des attributions annuelles. A Paris, le nombre de relogements sera porté progressivement de 1200 à 2000 par an (soit environ 24 % des attributions à taux de rotation constant). Dans le Rhône, les objectifs à atteindre seront augmentés progressivement au profit des sortants d'hébergement¹³⁷. En revanche, les autres accords n'ont pas fait évoluer l'objectif global ;

- les objectifs fixés sont inégalement atteints selon les départements¹³⁸. Toutefois, toute comparaison est difficile, voire impossible, du fait de la grande disparité existante entre ces accords, tant en ce qui concerne les publics éligibles, définis de manière plus ou moins restrictive, que les modalités de « labellisation » des attributions. Le mode de labellisation a posteriori¹³⁹, qui existe dans certains départements d'Ile-de-France, permet d'atteindre plus facilement les objectifs de relogement. Le mode de validation a priori permet, en revanche, de reloger davantage les ménages considérés comme les plus prioritaires. Il est donc plus favorable aux ménages issus des structures d'hébergement. Afin d'assurer une vraie priorité à cette catégorie, le département de Seine-et-Marne où la labellisation était exercée uniquement a posteriori prévoit d'intégrer, dans le nouvel accord, une validation a priori pour les sortants d'hébergement ;

¹³⁷ Il est prévu d'atteindre en fin d'accord un montant de 700 ménages relogés (dont 400 sortants de CHRS/ ALT) soit 5,2 % des attributions annuelles

¹³⁸ Cf. Annexe 7.

¹³⁹ La validation « a priori » consiste en un repérage, en amont de la proposition de relogement, des ménages éligibles. La validation « a posteriori » vise les attributions faites par le bailleur, au titre des accords collectifs, au profit des ménages correspondant aux critères des accords collectifs sur le département. La labellisation a priori était pratiquée, jusqu'à présent en Seine-Saint-Denis et à Paris.

- dans certains départements, des bailleurs restent en dehors de l'accord collectif ;
- l'implication des différents réservataires est très variable selon les départements. En Ile-de-France, l'étude faite par l'AORIF¹⁴⁰ montre que la mobilisation du contingent préfectoral « mal logés » varie de 30% dans le Val-de-Marne et les Hauts-de-Seine à 66 % en Seine-Saint-Denis. Le reste des attributions se répartit, au niveau régional, entre les collectivités locales (27 %), les contingents propres des bailleurs (19 %) et le « 1 % logement » (11 %). Il n'est pas inintéressant de rapprocher cette répartition de la répartition effective des réservations afin d'apprécier la mobilisation relative des différents contingents. Cette comparaison fait apparaître l'implication limitée du contingent 1%, qui représente l'essentiel de la catégorie « autres réservataires », ainsi que la surreprésentation du contingent préfectoral ;

Tableau 17 : Répartition des attributions et réservations par contingent en 2007 en Ile-de-France

	Etat	Collectivités locales	Autres réservataires	Contingent propre
Réservations	25 %	23 %	39 %	13 %
Attributions Accords collectifs	40 %	27 %	11 %	19 %

Source : Observatoire du logement social en Ile-de-France

- enfin, le volet accompagnement social des accords est plus ou moins opérant. Les ACD renvoient généralement au FSL et ne prévoient pas une évaluation sociale systématique des ménages « labellisés ». Même à Paris, où un dispositif d'accompagnement social spécifique a été mis en place, les bailleurs rencontrés se montrent réservés sur son efficacité et se considèrent insuffisamment informés des mesures d'accompagnement social mises en œuvre.

[298] La loi ne prévoit pas l'association du conseil général aux ACD. Il en résulte que celui-ci n'est pas toujours signataire et n'est pas systématiquement représenté dans l'instance de suivi des accords¹⁴¹.

[299] Le bilan des ACD est donc mitigé. En effet, s'ils ont permis de mettre en place des démarches communes entre les bailleurs et l'Etat pour favoriser l'accès au logement des publics prioritaires, la part des attributions concernées ne permet pas de garantir une vraie priorité d'accès au logement des plus défavorisés.

[300] S'agissant plus particulièrement des sortants d'hébergement, l'analyse détaillée de la mise en œuvre des accords en Seine-Saint-Denis montre que ceux-ci sont prioritairement relogés par le biais du contingent préfectoral (25 relogements sur les 42 relogements opérés en 2006 en faveur de sortants de CHRS, 66 sur 85 en 2007).

¹⁴⁰ Bilan 2007 des accords collectifs départementaux – Dossier ressource n°15

¹⁴¹ Dans les six départements rencontrés, le conseil général est signataire de l'ACD dans deux départements (Paris, Rhône) ; il participe à l'instance de suivi sans être signataire dans deux départements (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis) ; il n'est pas associé à l'instance de suivi dans deux départements (Val-de-Marne, Seine-et-Marne).

[301] Les sortants d'hébergement sont cependant largement bénéficiaires de la renégociation des accords en 2008 : la priorité en faveur de cette catégorie se traduit soit par la mise en place d'une validation a priori (Seine-et-Marne¹⁴²), soit par une augmentation des objectifs (Val-de-Marne¹⁴³, Rhône¹⁴⁴), ce qui montre que l'objectif de fluidité vers le logement est effectivement pris en compte par les services déconcentrés.

4.2.3.2. Une rénovation nécessaire du mode de fonctionnement des accords collectifs

[302] Plusieurs voies d'amélioration sont recommandées :

- en Ile-de-France, les objectifs assignés aux ACD sont insuffisamment ambitieux et divergent selon les départements. La négociation des nouveaux accords départementaux a montré la difficulté à aller au-delà des objectifs fixés dans la précédente génération d'ACD. C'est pourquoi, la mission estime qu'un objectif commun à l'ensemble des départements, fixé par exemple à 25 % des attributions annuelles, pourrait être défini au niveau régional par le préfet de région. Si cet objectif s'imposait aux accords collectifs départementaux, il y aurait lieu d'en prévoir le principe dans la loi ;
- afin de garantir une priorité pour les sortants de structures d'hébergement, la mission recommande de définir des objectifs quantifiés pour cette catégorie, assorti d'un examen des candidatures a priori (lorsque l'accord fonctionne a posteriori) sur la base des propositions transmises par les structures d'hébergement ;
- en Ile-de-France, notamment, où le contingent propre des bailleurs est particulièrement limité, il apparaît indispensable d'associer aux objectifs de l'accord l'ensemble des réservataires, et en particulier le 1 % Logement. Seul l'accord de Paris est cosigné par la collectivité locale qui participe à 49 % des relogements. Le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit dans sa version actuelle la possibilité pour les autres réservataires de signer l'accord collectif mais, si cette disposition est validée, il ne s'agira que d'une faculté. Or, la priorité d'accès au logement social inscrite dans la loi en faveur des publics prioritaires s'impose en principe à l'ensemble des réservataires¹⁴⁵ ;
- l'un des principaux freins au relogement des publics en difficulté tient au refus de certains maires d'accueillir sur leur territoire ces publics. Ce constat, partagé par l'ensemble des acteurs (services de l'Etat, bailleurs et associations), vaut particulièrement pour les ménages en structures d'hébergement (foyers, CHRS...) qui sont par définition « a-territoriaux ». Or, l'échelon communal et intercommunal n'est concerné que par le biais des accords collectifs intercommunaux, introduits par la loi ENL, sans qu'une articulation soit d'ailleurs garantie avec l'accord départemental autrement que par un avis du comité du PDALPD. La mission recommande, par conséquent, de prévoir dans la loi que les objectifs d'attributions inscrits dans les accords collectifs départements soient non seulement quantifiés par bailleurs, comme le prévoit l'article L. 441-1-2, mais également « territorialisés au niveau de chaque commune ou intercommunalité ». Une telle disposition serait particulièrement opportune en Ile-de-France, et pourrait donner lieu à une contractualisation entre l'Etat et les communes ;

¹⁴² Le nouvel accord introduit 30% de relogements a priori, dont 25% pour les sortants de structures d'hébergement (5% pour les sorties de CADA), ce qui permettra de passer de 185 relogements en 2007 à un objectif de 360.

¹⁴³ Dans le Val-de-Marne, les relogements en faveur des sortants de CHRS et de logement d'urgence ou temporaire devront représenter 30% de l'objectif global dans le nouvel accord.

¹⁴⁴ Le nombre de sortants de CHRS/ ALT sera porté progressivement à 400 relogements par an (contre 200 dans l'accord actuel).

¹⁴⁵ Article L. 441-1.

- la loi a prévu des mécanismes de sanction en cas de refus, par un bailleur, de signer un accord collectif ou de non respect de ces objectifs. Le dispositif défini à l'article L 441-1-3 du CCH, qui concerne également le contingent préfectoral, est cependant complexe, paradoxal dans les effets qu'il produit (les attributions refusées par l'organisme non signataire de l'accord s'imputent sur le contingent préfectoral), et semble, de fait, n'avoir jamais été mis en œuvre. Il apparaît, par conséquent, nécessaire de procéder à une réécriture de cet article ;
- la mission estime, en outre, que le suivi des accords devrait intégrer l'analyse systématique des refus de candidatures présentées au titre des accords collectifs, afin d'identifier les éventuels refus injustifiés mais également de mieux cerner les freins à l'accès au logement de certains publics et les modalités d'y remédier ;
- enfin, il est indispensable de mettre en œuvre un dispositif d'accompagnement social coordonné pour les ménages relevant de l'accord collectif. Ce point a déjà été évoqué en 2.2.5.1. Il pourrait se traduire par une association systématique du conseil général au dispositif de suivi de l'accord. Dans les Yvelines, un protocole d'accord particulier a été signé entre le département et l'Etat pour définir les modalités de l'accompagnement social mobilisé au titre de l'accord collectif. Ce mode d'association du conseil général gagnerait à être mis en place dans d'autres départements.

Recommandation n°38 : Renforcer le rôle des accords collectifs comme outil privilégié de relogement des publics prioritaires : fixer des objectifs plus ambitieux dans les zones les plus tendues ; associer l'ensemble des réservataires à la signature des accords ; définir, sur chaque territoire communal et intercommunal, des objectifs quantifiés d'accueil des publics éligibles à l'accord, qui pourraient être contractualisés entre l'Etat et les collectivités locales ; mieux associer le conseil général aux objectifs de l'accord par la signature d'un protocole annexé à l'ACD sur les modalités de l'accompagnement social ; rendre les mécanismes de sanction plus opérant.

Recommandation n°39 : Garantir une priorité d'accès aux ACD pour les sortants d'hébergement par la définition d'un objectif quantifié spécifique (par exemple un pourcentage des relogements effectués au titre de l'accord).

4.2.4. Une articulation à trouver avec le droit au logement opposable (DALO)

4.2.4.1. Les conséquences du DALO : une concurrence accrue entre les filières prioritaires d'accès au logement

[303] La loi DALO prévoit cinq catégories de publics prioritaires pour la saisine de la commission de médiation¹⁴⁶, qui recourent partiellement les catégories initialement prioritaires. L'une des différences avec les accords collectifs départementaux tient à la prise en compte dans ce dernier dispositif des personnes cumulant des difficultés économiques et sociales.

[304] Il en résulte que, selon les départements, les publics éligibles aux accords collectifs recourent globalement ceux du DALO, sont plus restrictifs (exemple : Paris) ou au contraire soit plus large comme dans le Val-de-Marne (les difficultés économiques et sociales pouvant seules justifier la demande de relogement).

¹⁴⁶ Il s'agit des personnes :

- dépourvues d'un logement,
- menacées d'expulsion sans relogement,
- hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition,
- logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant manifestement un caractère insalubre et dangereux,
- logées dans des locaux manifestement suroccupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, si elles ont à leur charge au moins un enfant mineur ou présentant un handicap ou ont au moins une personne à charge présentant un handicap.

- [305] La mise en œuvre du DALO se traduit donc, de fait, par une réorganisation de la file d'attente des demandeurs prioritaires. Ainsi, dans le Rhône, 90 % des dossiers DALO sont connus du SIAL mais il ne s'agit pas forcément de dossiers que le SIAL aurait définis comme prioritaires.
- [306] Si l'effet de concurrence produit par les relogements DALO sur le contingent préfectoral ne se perçoit pas de manière significative fin 2008, leur montée en charge rend difficile à court terme la conciliation de l'objectif de fluidité avec l'obligation faite à l'Etat de reloger les ménages déclarés prioritaires et urgents par les commissions de médiation. Cette conciliation s'avère d'ores et déjà difficile à Paris. La préfecture du Val-de-Marne estime quant à elle qu'à partir de mi-2009 le contingent préfectoral sera insuffisant pour couvrir les besoins liés au DALO.
- [307] La logique serait, dans ce contexte, d'inscrire l'ensemble des personnes hébergées prêtes à accéder au logement dans le dispositif DALO de manière à les placer dans un rang de priorité identique à celui des autres demandeurs prioritaires. Toutefois, l'engorgement des commissions de médiation dans les zones les plus tendues et l'insuffisance globale de logement, incitent plutôt à mieux organiser les priorités en amont.

4.2.4.2. Une subsidiarité des dispositifs indispensable mais difficile à mettre en œuvre

- [308] La procédure mise en place par la loi DALO fonctionne comme une filière supplémentaire, voire concurrente des filières de relogement existantes, et en particulier, des accords collectifs. Deux modes d'articulation sont possibles, entre lesquels le législateur n'a, semble-t-il, pas tranché :
- soit la commission de médiation se substitue aux dispositifs existants et devient la filière privilégiée, sinon unique, de relogement prioritaire ;
 - soit la commission de médiation intervient en ultime recours, après échec des filières prioritaires de relogement (accords collectifs départementaux, relogement lié aux opérations de rénovation urbaine ou aux procédures d'insalubrité, autres dispositifs locaux).
- [309] En désignant le contingent préfectoral comme filière quasi exclusive de relogement des personnes reconnues prioritaires et urgentes par la commission, la loi oriente plutôt vers la seconde approche. Deux des départements rencontrés par la mission tentent de mettre en œuvre une telle subsidiarité avec plus ou moins de difficultés, alors que Paris a retenu le modèle inverse.
- [310] En Seine-Saint-Denis, si la préfecture repère un demandeur DALO parmi les candidatures au titre du contingent préfectoral ou parmi les ménages labellisés au titre des ACD, ces procédures sont privilégiées. L'ADIL, qui assure l'instruction des demandes au titre du DALO, privilégie également les procédures de résorption de l'habitat indigne et les relogements engagés dans le cadre de la rénovation urbaine. La mise en œuvre d'une subsidiarité par rapport aux accords collectifs est cependant rendue difficile par l'absence d'interface entre le logiciel de gestion des candidatures DALO (DALORIF) et celui qui permet d'assurer le suivi de l'ACD.
- [311] L'exemple de la Loire-Atlantique montre, en outre, que pour fonctionner la subsidiarité doit s'appuyer sur un accord collectif plus ambitieux dans ses objectifs. Le nouvel accord entré en vigueur dès cette année a prévu de porter le nombre de ses attributions à 1 447 contre 518 en 2007. Les associations gestionnaires de structures d'hébergement ont été invitées en conséquence à faire systématiquement appel à ce dispositif pour faciliter la sortie des personnes hébergées¹⁴⁷. La mission a pu en constater des effets concrets sur l'accélération des délais de relogement de certains publics hébergés.

¹⁴⁷ Les associations transmettent, soit directement à la Préfecture, soit à la DASS, un rapport social permettant au service de la préfecture, non seulement de « continger » la personne mais aussi de tenir à jour un tableau de suivi reprenant toutes les données d'identification et historiques à l'usage des bailleurs afin de faciliter ensuite le traitement rapide de ces demandes à travers le fichier commun de la demande locative sociale. Ce tableau, établi conjointement par la Préfecture et la DDASS, est transmis régulièrement, par messagerie internet, à tous les bailleurs du département. Le suivi des propositions de logement ou des personnes logées est fait grâce à la connexion du service de la Préfecture au fichier commun de la demande locative sociale et les données du tableau actualisées en conséquence.

- [312] A Paris, en revanche, les ménages relevant des accords collectifs seront systématiquement incités à saisir la commission de médiation, ce qui permettra de les comptabiliser, au titre des relogements DALO, sur le contingent préfectoral.
- [313] Les nouveaux accords collectifs prévoient parfois explicitement la prise en compte des relogements « DALO » (Seine-et-Marne, Val-de-Marne), ce qui est logique dans la mesure où le contingent préfectoral contribue de manière importante aux accords. La mission considère, cependant, que les accords collectifs devraient plutôt s'inscrire dans une logique « préventive » par rapport à la mise en œuvre du DALO. Une telle approche serait de nature à faciliter la mobilisation de l'ensemble des réservataires, y compris les collectivités locales qui considèrent que le DALO est de la responsabilité de l'Etat.
- [314] Une priorité devrait être donnée à la mobilisation préalable des dispositifs dédiés à l'accès au logement des plus défavorisés, tels que les accords collectifs ou les dispositifs locaux relevant des PDALPD, conçus pour apporter une réponse adaptée aux personnes ayant des difficultés d'accès au logement¹⁴⁸. Une réorientation systématique vers ces dispositifs devrait être opérée à l'occasion de l'instruction des dossiers DALO. Les autres réservataires pourraient alors être sollicités en amont : les contingents communaux si le ménage vit sur le territoire communal, le contingent 1% si le ménage est salarié...
- [315] Cette articulation devrait être prévue explicitement dans la loi afin de limiter les risques de contentieux, et être inscrite dans les PDALPD. La répartition des responsabilités entre réservataires pourrait être précisée dans ce cadre et donner lieu à l'inscription dans le Plan des critères de priorité des différents contingents¹⁴⁹.

Recommandation n°40 : Prévoir dans la loi la mobilisation prioritaire des dispositifs dédiés à l'accès au logement des plus défavorisés et la mettre en œuvre à l'occasion de l'instruction des dossiers DALO : réorientation préalable vers les accords collectifs et les autres filières de relogement (1%, rénovation urbaine, etc.).

4.2.5. Le dispositif « fluidité PARSA » : une démarche à conforter et encourager au-delà de l'Ile-de-France

4.2.5.1. Un dispositif dédié aux sortants de CHRS, mis en œuvre en Ile-de-France

- [316] Une convention nationale, signée entre l'Etat et l'UESL le 4 juillet 2007¹⁵⁰, prévoit la mise à disposition annuelle de 1000 logements par an sur trois ans au titre du contingent 1%, prioritairement pour des publics sortants de CHRS. Sont concernés par ce dispositif, les ménages éligibles aux logements réservés par le 1% (salariés des entreprises du secteur assujetti à la participation des employeurs à l'effort de construction et les demandeurs d'emploi dans certaines conditions).

¹⁴⁸ Ces dispositifs de relogement prioritaires existent dans de nombreux départements (Ile-et-Vilaine, Saône-et-Loire, Gard...) et présentent l'avantage d'être connus et mobilisés par les travailleurs sociaux du département.

¹⁴⁹ Le PDALPD de Haute-Savoie pour 2008-2010 prévoit ainsi des rencontres entre réservataires en amont du recours à la commission de médiation pour orienter les demandeurs prioritaires ne relevant pas clairement d'un contingent ou n'y trouvant pas d'offre, vers la filière la mieux adaptée. Le Plan prévoit en outre que parmi les six catégories prioritaires prévues par la loi DALO, le contingent préfectoral s'attachera prioritairement à en satisfaire trois : les demandeurs menacés d'expulsion sans possibilité de relogement, les demandeurs hébergés temporairement dans un établissement ou un logement de transition de la responsabilité de l'Etat, en particulier ceux dont la durée d'hébergement dépasse deux fois la durée réglementaire, les demandeurs hébergés en hôtel financés par le Conseil général.

¹⁵⁰ Cette convention est relative à l'intervention du 1% logement dans la mise en œuvre du plan d'action renforcé en faveur des sans-abris (PARSA) du 8 janvier 2007.

- [317] Le dispositif, dénommé « fluidité PARSA », est mis en œuvre de la manière suivante : si dans son département, le préfet constate une inadéquation entre les besoins réels de relogement des ménages sortant de structure d'hébergement et la capacité de relogement dont disposent les organismes au titre de l'accord collectif, il saisit le relais départemental de l'UESL sur la base d'une évaluation du nombre de ménages potentiellement éligibles à l'accord. Celui-ci informe le préfet des conditions dans lesquelles les droits de réservation du 1% Logement peuvent être mis à disposition.
- [318] La mission a constaté que ce dispositif n'était pas connu hors Ile-de-France.
- [319] Dans cette région, en revanche, il apparaît comme une filière de relogement qui monte en puissance et qui, après quelques difficultés initiales, paraît plutôt bien appropriée par les CHRS.
- [320] L'efficacité du dispositif tient au mode de pilotage retenu : les propositions de relogement, émanant des CIL, sont mutualisées au niveau du GIP Habitat et Interventions sociales (HIS) qui fait l'interface avec les structures d'hébergement. Le GIP sélectionne une candidature, sur la base des propositions des CHRS, qu'il transmet au CIL. L'efficacité du relogement, qui se mesure à travers un très faible taux de refus des bailleurs, est liée à deux facteurs : la crédibilité du GIP qui dispose d'un savoir-faire reconnu par les bailleurs sociaux dans le relogement de publics prioritaires (squats...) ; l'accompagnement social, systématiquement proposé par le GIP, et effectué par ses travailleurs sociaux.

Bilan « fluidité PARSA » en Ile-de-France

Au 17 décembre 2008, 590 ménages (soit 1334 personnes) avaient été relogés dans le cadre de ce dispositif, 109 dossiers étaient en cours. 48% des relogements s'accompagnent d'un accompagnement social. Le premier département bénéficiaire pour les sortants de CHRS est Paris, il est en revanche le dernier pour les relogements, les logements proposés étant quasi exclusivement situés hors de la capitale.

54,7% des relogements ont eu lieu dans le même département que celui de la structure d'origine. Il est à noter que sur les 1194 logements proposés depuis la mise en place du dispositif, 41,5% ont été repris. Les principales raisons sont à rechercher dans l'inadéquation de l'offre (localisation, montant de la quittance...).

- [321] La mission a constaté un impact indéniable du dispositif « fluidité PARSA » sur le relogement des sortants de CHRS dans certains départements (Essonne, Seine-saint Denis, Val-de-Marne). Le bilan réalisé dans ce dernier département montre que ce dispositif tend à devenir la filière privilégiée d'accès au logement social pour les sortants d'hébergement.

Tableau 18 : Sorties d'hébergement vers le logement social dans le Val de Marne

	2007			Bilan au 31/08/08		
	GIP Habitat	Contingent préfecture	Autres (communes, bailleurs...)	GIP Habitat	Contingent préfecture	Autres (communes, bailleurs...)
CHRS (insertion)	0	17	11	9	10	3
Stabilisation	1	4	11	9	3	7
Urgence	4	5	12	4	6	6

Source : DDASS 94

- [322] Le dispositif « fluidité PARSA » a en outre un effet structurant sur les pratiques des CHRS en matière de relogement.

4.2.5.2. Une démarche à conforter et à développer

- [323] En Ile-de-France, cette offre supplémentaire pourrait être confortée et optimisée, d'une part, par un travail sur l'adéquation de l'offre à la demande entre le GIP et les CIL ; d'autre part, en améliorant la capacité de réponse des acteurs départementaux.
- [324] Dans les départements où le GIP s'appuie sur les collectifs « relogements » (quatre départements sur huit) pour faire l'interface avec les CHRS, ces associations doivent être confortées (cf. 2.1.3.5.). Elles allègent en effet le GIP en procédant à l'instruction des demandes émanant des structures d'hébergement. Dans les autres départements, lorsque l'Etat n'assure pas lui-même la coordination du dispositif comme dans le Val-de-Marne, les DDASS envisagent soit une gestion des demandes par une association (Seine-et-Marne) soit une amélioration des pratiques des CHRS (Paris)¹⁵¹. L'élargissement du nombre de logements concernés par ce dispositif se heurte à plusieurs limites : la capacité du GIP à assurer l'accompagnement social, et plus globalement sa capacité à assurer un rôle accru alors que de nouvelles missions lui sont confiées par ailleurs dans le cadre du dispositif SOLIBAIL¹⁵² ; la mobilisation du 1% Logement sur les relogements DALO.
- [325] En tout état de cause, il serait utile d'étendre ce dispositif au-delà de l'Ile-de-France, comme le prévoit une circulaire du 21 octobre dernier, en tirant les leçons de l'expérience francilienne.

Recommandation n°41 : **Optimiser le dispositif « fluidité PARSA » en Ile-de-France en recherchant une meilleure adéquation de l'offre de logements avec les CIL et améliorant la capacité de réponse des CHRS. Développer ce dispositif dans les autres zones tendues.**

- [326] L'analyse des freins à l'accès au logement des personnes en situation d'hébergement montre qu'il est nécessaire de jouer sur de multiples leviers, tant du côté de l'offre que du côté de la demande, qui peuvent être d'ailleurs différents selon les publics et selon les territoires.
- [327] Les modalités d'intervention qui en découlent doivent reposer sur une identification plus précise qu'actuellement des besoins c'est-à-dire sur une meilleure connaissance des publics hébergés et sur une appréciation de leur part dans la demande et l'offre de logement social. La mission s'inscrit par conséquent dans la continuité des précédents travaux de l'IGAS sur l'amélioration indispensable des dispositifs d'observation, ainsi que de ceux conduits par le CGEDD¹⁵³ sur le suivi de la demande de logement social. Ces améliorations sont indispensables pour définir des objectifs et des modalités d'accès au logement en rapport avec les besoins.
- [328] Enfin, si l'accès au logement est un levier essentiel pour recréer une fluidité des parcours au sein d'un dispositif d'hébergement qui apparaît saturé à tous les niveaux, certaines situations ne relèvent pas directement de cette problématique :

¹⁵¹ Afin d'accroître la réactivité des associations, par rapport aux propositions du GIP, la DASS a demandé aux associations de désigner un « référent » logement. Un projet de charte départementale sur les pratiques professionnelles est en cours. Une nouvelle articulation entre le dispositif contingent préfectoral et le GIP HIS vient par ailleurs d'être validée. Des critères sont en cours d'écriture pour distinguer les ménages qui seront logés sur Paris et ceux qui seront relogés dans la petite et grande couronne.

¹⁵² Le GIP-HIS joue un rôle de plate-forme de coordination dans le cadre du dispositif SOLIBAIL : connaissance des logements disponibles, par le biais des associations ; recueil auprès des préfetures des propositions de ménages à héberger ; rapprochement entre cette demande et l'offre disponible ; recueil des propositions de logements sociaux de sortie qui lui sont transmises par le 1% ; transfert des propositions aux associations ; sélection et accompagnement des ménages à l'accès au logement.

¹⁵³ Rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) « logement social : du numéro unique à la demande unique », M. Prévot, P.Schmit, aout 2008.

- orientation de certains publics - personnes en souffrance psychique, personnes vieillissantes dépendantes, grands exclus...- vers des modes de prise en charge mieux adaptés (structures médico-sociales, lieux d'accueil spécialisés...);
- prise en compte d'une population étrangère en situation irrégulière sans perspective d'accès au logement. Cette problématique, qui pèse lourdement sur le dispositif d'hébergement dans certains territoires (Ile-de-France, Rhône...), devrait être mieux analysée afin de rechercher des réponses appropriées (mobilisation de l'aide au retour, régularisations...) avec le ministère compétent.

Isabelle ROUGIER

Principales recommandations de la mission

N°	Intitulé de la préconisation tel que formulé dans le rapport	Autorité(s) responsable(s)	Echéance de mise œuvre
Mieux mesurer l'enjeu d'accès au logement des personnes en structure d'hébergement			
1	Initier un travail conjoint entre les associations gestionnaires de structures d'hébergement et les bailleurs sociaux pour parvenir à une définition commune de la notion de ménage « prêt à accéder au logement » formalisée et contractualisée. Ce travail pourrait s'inscrire dans le cadre des déclinaisons locales de la convention FNARS-USH. Mettre en œuvre, sur cette base, un suivi quantitatif, par structure et par département, des personnes prêtes à accéder au logement.	DDASS (pilotage)	
2	Mettre en place, dans le cadre des accords collectifs, un dispositif d'examen individuel des situations « bloquées » dans l'hébergement, associant organismes HLM et gestionnaires de centres d'hébergement.	DDASS/ DDE	
3	Prendre en compte dans la définition des ménages « prêts à sortir vers le logement », la notion de sortie vers le logement adapté. Mettre en œuvre sur cette base un suivi quantitatif, par structure et par département, du nombre de ménages concernés.	DDASS	
4	Mieux identifier le profil des sortants vers le logement : prévoir cette analyse dans les rapports d'activité des associations.	DDASS	
5	Mettre en œuvre des études de trajectoire pour mieux apprécier les difficultés rencontrées par certains publics hébergés pour accéder au logement, mesurer l'efficacité des mesures d'accompagnement mises en place et évaluer les conditions de maintien dans le logement. Ces études pourraient être conduites avec les conseils généraux, sur la base d'un cahier des charges élaboré par l'ONPES.	DREES DDASS/ conseils généraux	
Améliorer l'accompagnement vers le logement au sein du parcours d'hébergement			
6	Mettre en place, dans le cadre des PDALPD, un dispositif coordonné d'orientation vers l'hébergement et l'offre d'insertion (commission d'admission unique ou une plate-forme d'orientation associant l'ensemble des acteurs concernés) à l'échelle départementale ou à celle d'un bassin d'habitat.	DDASS/ conseils généraux	
7	Dans le cadre de la politique d'humanisation des structures, encourager le développement de CHRS en mode éclaté dans les territoires où ce mode d'organisation est peu développé.	DDASS/ DDE	
8	Encourager les associations gestionnaires de structures d'hébergement à se doter d'un parc de logements d'insertion pour placer les ménages, dès que possible, dans une situation de « logement ». Dans ce but : généraliser des modalités d'instruction plus souple de l'ALT, articuler davantage cette aide avec celles du FSL, autoriser le cumul entre l'ALT et l'aide aux suppléments de dépenses de gestion (ex-AML) financée par les départements (mesure législative).	DGAS/ DDASS	

9	Encourager le développement des associations sur les différents champs de l'hébergement et du logement de transition, dans une optique de cohérence des parcours et envisager des regroupements voire des fusions de structures, pour garantir une taille critique. <i>Cette mesure, comme les 2 précédentes, est à mettre en œuvre dans le cadre des schémas départementaux de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI).</i>	DDASS/ DDE	
10	Inciter les associations gestionnaires à recruter des profils du type conseillère en économie sociale et familiale, et à solliciter l'agrément pour l'accompagnement social lié au logement (ASLL) dans le cadre des FSL.	DGAS	
11	Etudier une redéfinition des barèmes de participation financière des usagers dans une optique de meilleure cohérence avec l'aide personnelle au logement. Cette étude devrait être engagée sur l'ensemble du dispositif d'hébergement.	DGAS	
12	Mieux formaliser l'évaluation de la capacité à accéder au logement : définir des critères dans un cahier des charges national (recommandation n°15), et précisés localement ; prévoir que cette évaluation doit être distincte de celle du référent social.	DGAS/ DHUP/ USH/ FNARS	
13	Développer les interfaces bailleurs-associations pour faciliter le relogement : - partenariats directs associations-bailleurs ; - commissions locales permettant un examen individuel des situations « bloquées » comme dans le Rhône ; - mutualisation de la mission de relogement à travers la mise en place d'opérateurs dédiés comme les collectifs « relogement ».	DDASS	
14	Examiner avec les conseils généraux, dans le cadre des PDALPD, la possibilité de mieux prendre en compte dans les FSL la préparation à l'accès au logement et s'assurer, dans le cadre de l'hébergement de stabilisation, de la mise en place d'un accompagnement au relogement adapté aux problématiques des publics accueillis.	DGAS/ DHUP DDASS/ DDE	
15	Elaborer un cahier des charges de l'accompagnement lié au logement dans les structures d'hébergement (insertion et stabilisation) en associant les fédérations nationales et l'USH. Ce cadre pourrait être adapté au vu des bonnes pratiques locales.	DGAS/ DHUP/ USH/ FNARS	
16	Accompagner la mise en place de ce cahier des charges par la diffusion d'outils au plan départemental ou régional, ainsi par la formation des travailleurs sociaux des structures d'hébergement à la problématique du relogement.	DRASS/ DDASS	
17	Evaluer avec les bailleurs sociaux le maintien dans le logement des sortants d'hébergement, un an après leur relogement.	DDASS/ DDE	
Mieux organiser l'accompagnement social post-relogement			
18	Rendre obligatoire, au titre des missions des CHRS, le suivi du ménage pour une durée six mois après son relogement. Cette mission de suite obligatoire, dont le contenu doit être précisément défini, exige une modification réglementaire. Elle pourrait être étendue à l'hébergement de stabilisation.	DGAS	

19	Elaborer de manière partenariale (Etat, conseils généraux, bailleurs sociaux, associations) une charte de référence du bail glissant dans les territoires où un recours accru à cet outil est nécessaire. Ce travail serait conduit au plan départemental dans le cadre des PDALPD et, en Ile-de-France, au niveau régional.	DDASS/ DDE DRASSIF/ DREIF	
20	Etudier la possibilité pour le GIP Habitat de mettre en œuvre des baux glissant pour le relogement de sortants de CHRS non éligibles au dispositif « fluidité PARSA », en s'appuyant si besoin sur des opérateurs locaux.	DHUP/ DGAS	
21	Dans chaque département, mettre en place des instances permettant un examen partenarial des dossiers de candidature des ménages les plus en difficulté, préalablement aux commissions d'attribution ; clarifier les responsabilités des différents acteurs en matière d'accompagnement lié au logement et désigner un référent social unique, pour les ménages fragiles, durant les premières années suivant leur accès au logement. Ces mesures devraient être prévues par les PDALPD ainsi que dans le volet accompagnement social des accords collectifs départements.	DDASS/ DDE/ conseils généraux	
22	En Ile-de-France Repenser les modalités du parcours dans l'hébergement : - limiter à terme les capacités parisiennes à une fonction de premier accueil en amont d'un hébergement en « éclaté » hors de Paris, - créer des services de suite mutualisés, - définir des critères pour le relogement à Paris, - articuler plus étroitement projet d'insertion et projet relogement, dans un cadre régional voire national.	DREIF/ DRASS	
23	En Ile-de-France : - coordonner l'intervention de l'Etat et des départements dans le cadre d'un plan régional pour l'accès au logement des personnes défavorisées visant notamment à accompagner le développement du recours à la sous location (bail glissant, offre de logement d'urgence ou temporaire) et à organiser le relais en matière d'accompagnement social post-relogement ; - clarifier, dans certains départements, les modalités d'intervention du conseil général au titre de l'accueil mère-enfant dans un protocole annexé au PDALPD.	DREIF/ DRASS	
Adapter l'offre de logement aux besoins des publics hébergés			
Logement social			
24	Réaliser dans chaque département une cartographie de l'offre du parc social financièrement accessible aux ménages les plus modestes.	DHUP/ DDE	
25	Accentuer et pérenniser l'effort en matière de construction de PLAI-I en tenant compte à la fois de la nécessité de développer le logement de transition et du besoin d'une offre de logements familiaux à bas loyers. Examiner sur certains territoires la possibilité de refinancer des logements sociaux difficiles à commercialiser (PLS, PLI) pour les transformer en logements très sociaux.	DHUP	

26	Adapter la réglementation (convention-type APL) pour faciliter l'expérimentation une gestion en flux des logements PLA-I.	DHUP	
27	Pour minorer le loyer d'entrée : - étendre à l'ensemble du parc social (SEM, patrimoine HLM antérieur à 1977) l'obligation pour le bailleur d'exclure de la quittance le loyer accessoire si le locataire le demande (mesure législative) - examiner avec les CIL la possibilité de développer des dispositifs d'aide sur quittance.	DHUP	
28	Mieux prendre en compte dans l'offre nouvelle certains types de logements adaptés aux caractéristiques des publics hébergés : petits logements (T1 et T1 bis) et logements destinés aux grandes familles. Proposition à mettre en œuvre dans le cadre du financement de l'offre nouvelle par l'Etat et des délégations d'aide à la pierre.	DDE/ EPCI	
Parc privé			
29	Expertiser la mise en place d'un dispositif incitatif pour faciliter l'accès au parc privé des salariés au revenu minimum. Ce dispositif pourrait associer une exonération totale des revenus fonciers, la GRL et une gestion locative adaptée.	DHUP	
30	Développer l'offre de logements d'urgence ou temporaires, gérés par les associations, au profit notamment des personnes hébergées en capacité d'accéder au logement autonome dans les zones les plus tendues. Prévoir la possibilité d'apporter cette réponse dans le cadre de la mise en œuvre du DALO, dans l'attente d'un logement social (mesure législative). Examiner avec les départements, dans le cadre des PDALPD, les moyens de développer l'intermédiation locative : meilleure articulation des aides financières, pilotage conjoint avec l'Etat de l'accès à cette offre.	DHUP	
Résidences sociales			
31	Favoriser le développement des résidences sociales sur les territoires où elles correspondent à un besoin : - mettre en place une instruction coordonnée, par les différents financeurs, des projets de résidences sociales, - favoriser les partenariats bailleurs sociaux-associations, - revaloriser l'enveloppe AGLS et examiner avec les conseils généraux les modalités de mobilisation de l'ASLL.	DDE/ DDASS/ conseils généraux	
Garantir une priorité d'accès au logement social des sortants d'hébergement			
Connaissance et mise en œuvre des attributions			
32	Mesurer les attributions en faveur des sortants d'hébergement : - généraliser les dispositifs de mise en commun de la demande de logement social, - dans l'attente de cette généralisation, introduire dans les comptes-rendus annuels d'attribution l'obligation de rendre compte des attributions réalisées en faveur des publics éligibles au DALO.	DHUP	
33	Mettre en œuvre et diffuser des études sur le parcours locatifs dans le logement social des publics sortants d'hébergement pour lutter contre les stéréotypes.	DHUP/ DGAS	

34	Donner au préfet la faculté de définir dans un règlement départemental d'attribution opposable aux bailleurs, des règles communes concernant notamment les critères de solvabilité et d'occupation (modification législative).	DHUP	
<i>Contingent préfectoral</i>			
35	Développer des pratiques plus souples en matière de gestion du contingent préfectoral, afin notamment de mieux adapter le parc aux besoins de relogement (reconstitution des contingents sur le flux d'attribution, gestion en flux du contingent).	DHUP	
36	Améliorer le suivi et l'efficacité des attributions : - analyser les motifs de refus, - signer des conventions de réservation avec les bailleurs, - réviser les dispositions donnant au préfet un pouvoir d'attribution sur son contingent, - améliorer l'instruction des candidatures.	DHUP	
37	Permettre aux préfetures de financer des droits uniques de réservation pour élargir les solutions de relogement en faveur des sortants de CHRS.	DHUP	
<i>Accords collectifs départementaux</i>			
38	Renforcer le rôle des accords collectifs comme outil privilégié de relogement des publics prioritaires : - fixer des objectifs plus ambitieux dans les zones les plus tendues, - associer l'ensemble des réservataires à la signature des accords, - définir, sur chaque territoire communal et intercommunal, des objectifs quantifiés d'accueil des publics éligibles à l'accord, qui pourraient être contractualisés entre l'Etat et les collectivités locales, - mieux associer le conseil général aux objectifs de l'accord par la signature d'un protocole annexé à l'ACD sur les modalités de l'accompagnement social, - rendre les mécanismes de sanction plus opérants.	DHUP/ DDE	
39	Garantir une priorité d'accès aux ACD pour les sortants d'hébergement par la définition d'un objectif quantifié spécifique (par exemple un pourcentage des relogements effectués au titre de l'accord).	DDE	
<i>Articulation avec le DALO</i>			
40	Afin de mieux articuler le DALO et les dispositifs de relogement prioritaires préexistant, prévoir dans la loi la mobilisation prioritaire de ces dispositifs (mesure législative).	DHUP	
<i>Dispositif « fluidité PARSA »</i>			
41	Optimiser le dispositif « fluidité PARSA » en Ile-de-France en recherchant une meilleure adéquation de l'offre de logements aux besoins des personnes hébergées et en améliorant la capacité de réponse des CHRS. Développer ce dispositif dans les autres zones tendues.	DHUP/ DGAS	

Lettre de mission



MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

Paris, le 23 MAI 2008

LE MINISTRE

Le Ministre du Logement et de la Ville

A

Monsieur André NUTTE
Chef du service de l'Inspection Générale
des Affaires Sociales

Objet : mission sur l'accès au logement des personnes en situation d'hébergement

Dans son rapport public thématique de mars 2007 sur les personnes sans domicile, la Cour des Comptes estimait la proportion des personnes qui, faute d'accès au logement, restent en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), à 54% en Seine-Saint-Denis et à 20% dans le Nord, sur la base des éléments communiqués par les DDASS.

L'accès au logement est, par conséquent, un élément clef de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). L'objectif est de recréer une fluidité dans la chaîne qui va de l'hébergement au logement, indispensable pour redonner aux structures d'hébergement leur vocation initiale.

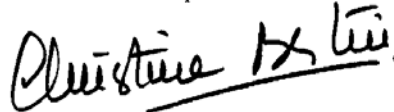
Il convient d'éclairer les besoins en ce domaine. Or de nombreux freins semblent aujourd'hui s'opposer à cette fluidité.

C'est pourquoi je vous saisis d'une demande de mission d'inspection portant sur l'accès au logement des personnes en situation d'hébergement. Cette mission devra en particulier :

- recueillir, au plan territorial, les éléments quantitatifs et qualitatifs permettant de mieux apprécier la proportion des personnes en CHRS qui pourraient avoir accès au logement,
- analyser la typologie des publics qui sortent aujourd'hui des dispositifs d'urgence et d'insertion vers un logement,
- analyser les freins à l'accès au logement des personnes hébergées : freins d'ordre financier, capacité de réinsertion sociale, amélioration des conditions d'hébergement résultant du PARSA, impact de la loi DALO en termes de non remise à la rue,
- proposer des solutions pour recréer une fluidité des parcours de l'hébergement au logement,
- formuler des propositions pour mettre en place un dispositif de suivi des trajectoires des publics qui sortent des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et des dispositifs d'urgence.

Dans le cadre de cette mission, le membre de l'Inspection que vous aurez désigné devra notamment travailler en étroite collaboration avec Monsieur Alain Régnier, préfet, délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, avec mon Cabinet, avec les services de la direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction (DGHUC), de la direction générale de l'actions sociale (DGAS), de la recherche, de l'évaluation des études et des statistiques (DREES), avec l'observatoire national sur la pauvreté et l'exclusion sociale (ONPES), sans que cette liste soit exhaustive.

Je souhaiterais que les conclusions puissent m'être remises au plus tard le 31 octobre 2008.



Christine BOUTIN

Copie à :

- M. le préfet, délégué général pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées
- M. le Directeur Général de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction
- M. le Directeur Général de l'Action Sociale
- Mme la Directrice de la direction de la recherche, de l'évaluation des études et des statistiques (DREES)
- Mme la Présidente de l'observatoire national sur la pauvreté et l'exclusion sociale (ONPES)

Liste des personnes rencontrées

M. Alain Régnier, délégué pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées

M. Marc Bonjour, conseiller technique auprès du ministre du logement

M. Martin Choutet, chargé de mission auprès du délégué pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri et mal logées

DGALN/ DHUP

Mme Helene Dadou, sous-directrice des politiques de l'habitat

Mme Isabelle Hennion, chef du bureau des politiques sociales du logement

Mme Catherine Wintgens, bureau des politiques sociales du logement

Mme Josette Deroux, bureau des politiques sociales du logement

MILOS

Mme Anne Brun, responsable du service juridique

DGAS

Mme Claire Descreux, sous-directrice des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions

Mme Catherine Lesterpt, chef du bureau des politiques de prévention, d'insertion et d'accès aux droits

Mme Solange Alidières, adjointe au chef de bureau Lutte contre les exclusions (*entretien téléphonique*)

M. Pascal Noblet, bureau Lutte contre les exclusions (*entretien téléphonique*)

DREES

Mme Alice Mainguené, chargée de l'enquête ES « difficultés sociales » (*entretien téléphonique*)

ANAH

M. Laurent Girometti, directeur technique et juridique (*entretien téléphonique*)

UESL/ CIL

M. Frédéric Noble, directeur de la politique des emplois, UESL

Mme Françoise Comte-Ricur, directrice Placement locatif, ASTRIA

M. Olivier Petit, ASTRIA

Loire-Atlantique (44)

M. Bernard Hagelsteen, préfet

M. Guillaume Lambert, sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville, secrétaire général adjoint de la préfecture de la Loire-Atlantique

Mme Nicole Taillandier, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales

M. François Angin, responsable du pôle social, DDASS

M. Guimard, inspecteur, DDASS

Mme Gourvellec, assistante sociale, DDASS

M. Alain Jacobsoone, directeur adjoint de l'équipement

M. Dominique Dejoie, chef du bureau des politiques de l'emploi, du logement et de la rénovation urbaine, préfecture

M. Joël Guist'hau, directeur général adjoint de la solidarité, conseil général

Mme Véronique Guion de Méritens, conseil général

Mme Martine Granier, conseil général

Mme Anne Berty, directrice de l'habitat et des solidarités, Nantes-Métropole

Mme Chahine, responsable du service logement, ville de Nantes

Mme Natacha Vincent, CCAS, ville de Nantes

Mme Dubois-Pitou, directrice adjointe, CAF

M. Jean-Baptiste Combrisson, président du CREHA-ouest, directeur de l'OPAC 44

Mme Myriam Plomb-Foulgoc, directrice de l'USH

M. Thierry Boclé, directeur du CREHA-ouest

M. Papeloux, responsable du service clientèle, OPAC Nantes-Habitat

Mme Carudel, directrice de la SA d'hlms La Nantaise d'habitations

M. Bonnin, directeur adjoint, association Trajet

M. Gaudu, directeur adjoint, CHRS Saint-Yves

M. Chamailard, directeur de l'association Arc-en-ciel

Mme Cotineau, association Arc-en-ciel

Mme Tiersen, chef de service, CHRS L'Etape

Rhône (69)

M. Francis Vuibert, préfet délégué à l'Egalité des chances

Mme Geneviève Colombet, directrice adjointe, DRASS

Mme Chantal Autin, chef de la mission de cohésion sociale, DRASS

M. Philippe Laperrouse, chef de projet COHPHRA, DRASS

M. Joël Le May, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales

Mme Nathalie Gay, sous-directrice de la veille et action sociale, DDASS

M. Michel Rey, directeur du service inter-administratif du logement, préfecture

M. Dominique Mouillaux, chef du service Habitat-Ville, DDE

Mme Anne-Camille Veydarier, déléguée générale, responsable du pôle intégration sociale, conseil général

Mme Christine Perrin-Niquet, directrice du service du logement, conseil général

M. Benoit Morellet, directeur adjoint, service du logement, conseil général

Mme Isabelle Dorliat, déléguée générale, responsable du pôle Enfance-famille/PMI, conseil général

M. Michel Rouge, responsable du service logement, Grand Lyon

M. Polet, président de la commission de médiation

M. Gérard Callé, directeur de la mission Attributions, OPAC du Rhône

M. Bartoli, directeur commercial, Aliade

Mme Florence Galipot, ABC HLM

M. Alexandre Frédéricq, directeur, Foyer Notre-Dame des sans-abris

Mme Joncheray, Foyer Notre-Dame des sans-abris

M. André Gachet, président, ASLIM

Mme Carole Gerbaud, directrice, ASLIM

Mme Valérie Vardanega, directrice, ASLIM

M. Golrat, directeur, association REGIS

M. Cary, association REGIS

Mme Vigne, FNARS

Paris (75)

M. Romain Royet, directeur de cabinet du préfet secrétaire général

M. Philippe Costes, directeur des affaires sanitaires et sociales

M. François Petit, chef du pôle solidarité insertion, DASS

M. Dominique Rolland, DASS

M. Annie Choquet, DASS

Mme Sylvie Champrobert, DASS

M. CEBE, Directeur de l'urbanisme, du logement et de l'équipement

Mme Dominique Hueber, chargée de mission PDALPD, DULE

Mme Danièle Delga, responsable du bureau des politiques sociales du logement, DULE

Mme Marianne de Brunhoff, sous directrice de l'insertion et de la solidarité, DASES, département de Paris

Mme Chloé Simmonet, chef du bureau de l'insertion par le logement et de la veille sociale, DASES, département de Paris

Mme Emmanuelle Copin, Direction des politiques sociales et de la ville, Paris-Habitat

Mme Marie-Noëlle Rocher, Paris-Habitat

Mme Sylvie Planade, Paris-Habitat

Mme Sylvie Justin, directrice générale, SOS Habitat et Soins

M. Patrick Rouyer, directeur des missions sociales, association Emmaüs

M. Vandromme, délégué à la vie associative, association Emmaüs

M. Hervé Jaccod, Mission logement, association Emmaüs

M. Cuzent, directeur général, CASP

Mme Nicole Coskas, directrice du service logement, CASP

M. Lesholtz, directeur du pôle hébergement insertion, CASP

Mme Van de Kerk, responsable des missions sociales et du développement, CASP

Seine-et-Marne (77)

Mme Hélène Junqua, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales

Mme Marie-Claude Zaslavsky, directrice-adjointe, DDASS

M. Sébastien Vives-Torrens, DDASS

Mme Le Cocq Bercaru, DDE adjointe

Mme Christiane Portelli, responsable du bureau du logement, préfecture
Mme Véronique Chetaneau, directrice de l'insertion et de l'habitat, conseil général
Mme, Alexandra Biger, chargée de mission FSL, direction de l'insertion et de l'habitat, conseil général
Mme Durante-Leconte, directrice adjointe, direction de l'enfance, conseil général (*contact téléphonique*)
Mme Peyrot, OPDHLM de Seine-et-Marne
M. Paruret, directeur de l'OPAC de Chelles, délégation AORIF 77
Mme Michelle LEROY, délégation APORIF 77
Mme Cherigui, directrice, CADA de Melun
M. Kivouvou, ADOMA
M. Briguidou, directeur de l'association ALFI
M. Heurtaux, Union des CHRS de Seine-et-Marne
Mme Régnier, directrice, association BAIL

Seine-Saint-Denis (93)

Mme Christiane Barret, préfète déléguée à l'Egalité des chances
M. Hubert Valade, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales
Mme Christine Jacquemoire, directrice-adjointe, DDASS
M. Patrick Berg, directeur départemental de l'équipement
Mme Jocelyne Madej, responsable du bureau du logement, Préfecture
Mme Pauline Le Quang Sang, bureau du logement, Préfecture
Mme Brigitte Kergoat, bureau du logement, Préfecture
M. Etienne Champion, directeur général adjoint des services, conseil général
Mme Sacuto, directrice de la prévention et de l'action sociale, conseil général
Mme Bentley, directrice adjointe de la DPAS, conseil général
M. Sacerdoti, chef de service du service départemental des aides financières, conseil général
Mme Frabel, adjointe au chef de service du service départemental des aides financières, conseil général
Mme Méténier, conseillère technique chargée du logement, service social départemental, conseil général
Mme Colou, directrice adjoint, direction de l'enfance et de la famille, conseil général
Mme Reixach, chef de service de l'ASE, conseil général
M. Belmounès, directeur, CAF
Mme Sylvie Garandel, directrice des prestations, CAF
Mme Martine Théaudière, directrice, Interlogement 93
Mme Stéphanie Casula, responsable du pôle relogement, Interlogement 93
M. Cessac, Hotel Social 93
M. François Hervé, directeur de pôle, association Aurore
Mme Foucault, directrice financière, association Aurore
Mme Aueur, association Aurore
Mme Rechain, association Aurore

M. Michel Langlois, président de l'ADIL 93, président de la commission de médiation du Val d'Oise
Mme Séverine Marsaleix-Reigner, directrice, ADIL 93

M. Caron, directeur du 115

M. Albert, association cité Myriam

M. Nabil Neffati, directeur, CEFR de Vaujours

M. Jean-Paul Lu, éducateur spécialisé, CEFR de Vaujours

Val-de-Marne (94)

M. Bernard Tomasini, préfet

Mme Danielle Hernandez, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales

M. Philippe Gazagnes, directeur adjoint, DDASS

M. Cyril Duwoye, DDASS

Mme Angélique Khaled, DDASS

Mme Brigitte Augier, directrice du pilotage interministériel et de l'aménagement du territoire, préfecture

Mme Salles, responsable du bureau du logement, préfecture

M. Tristan Barres, responsable du service habitat et renouvellement urbain, DDE

Mme Michèle Créoff, directrice du pôle enfance famille, conseil général

M. Jean-Pierre Nourrisson, directeur du pôle Aménagement et développement économique, conseil général

M. Christian Moutier, directeur général, CAF

Mme Elodie Clair, directrice Action sociale, CAF

Mme Dominique Poumier, responsable du pôle logement, CAF

Mme Anne-Marie Fékété, directrice du développement social et de la communication, OPAC du Val-de-Marne

Mme Chantal Commère, AORIF délégation du Val-de-Marne, OPAC du Val-de-Marne

Mme Isabelle Irié, chargée de développement Politiques sociales, OPAC du Val-de-Marne

Mme Haricot, chef du service logement relais, association Joly

Mme Vermeil, directrice du CHRS Erick Satie, présidente de l'union départementale des CHRS du Val-de-Marne

Mme Godet, directrice générale, association Clair Logis

Mme Rudaz, directrice des CHRS La Traversière et Louise Michel

M. Perrier, directeur de l'association Aide d'urgence du Val-de-Marne (AUVM)

M. Baudier, sous-directeur de l'AUVM

Ile-de-France

Mme Annick Deveau, directrice adjointe, DRASS

Mme Sylvie Druelle, DRASSIF/ MIPES

Mme Florence Sabbah-Perrin, MIPES

Mme Claude Bertolino, directrice de la division de l'habitat et de la rénovation urbaine, DREIF

Mme Véronique Gonthier, DREIF

M. Jean-Yves Boisseleau, DREIF

M. Bruno Morel, Directeur, GIP Habitat et interventions sociales

M. Christophe Rabault, directeur de l'AORIF

Mme Agnès Labert, AORIF

Mme Anne-Sophie Graves, présidente du directoire d'EFIDIS

Mme Isabelle Henry-Ferran, responsable Social, recouvrement et contentieux clients, groupe EFIDIS

Mme Marie-Christine Leblanc, responsable du Pôle Relations commerciales, Direction de la relation client, Immobilière 3F

M. Daniel Schwab, président de Résidences sociales d'Ile-de-France, groupe Immobilière 3F

M. Hervé Leservoisier, directeur du développement social par l'habitat, groupe Logement Français

Mme Isabelle Guillard, groupe Logement Français

Mme Michèle Henry, directrice de CAPLOGY

M. Daniel Capdeville, directeur du collectif relogement de l'Essonne (CRE)

Mme Magali Vallet, directrice de l'association Droit de cités – Habitat

Autres départements

M. Gilles Dreuslin, service Habitat, Rennes métropole (*entretien téléphonique*)

Listes des annexes

- 1** – Caractéristiques des publics hébergés présentant des difficultés particulières d'accès au logement
- 2** - Charte et référence commune pour l'accès au logement des ménages pris en charge en CHRS dans le Rhône
- 3** - Participation financière des usagers au dispositif d'hébergement en Ile-de-France (synthèse réalisée dans le cadre des états généraux de l'hébergement en Ile-de-France – juin 2008)
- 4** – Simulations concernant la participation financière des ménages en CHRS par rapport au paiement d'un loyer HLM
- 5** - Comparaison des aides du fonds de solidarité logement (FSL) mobilisables pour l'accès au logement dans six départements
- 6** – Bilan du contingent préfectoral dans six départements
- 7**- Bilan des accords collectifs départementaux dans 6 départements
- 8** – Etudes de la solvabilisation des ménages à Paris par les aides obligatoires et facultatives pour l'accès au logement social
- 9** - Etudes de cas sur les conditions de solvabilisation de certains ménages pour l'accès au logement social (Ile-de-France)
- 10** – Cartographie du parc locatif à bas loyers en Ile-de-France.
- 11**– Exemple de montage d'une opération intégrant la contrainte de solvabilisation
- 12** – Récapitulatif des mesures législatives

Annexe 1 : Publics hébergés présentant des difficultés spécifiques d'accès au logement

Public/ Problématique identifiée	Leviers à mobiliser	Modalités d'accès au logement
<i>Isolé au SMIC</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptation de la typologie de l'offre de logement social (T1/T2) - Garanties / bailleurs privés (GRL, GLA) et loyer social conventionné (zones tendues) 	Logement autonome parc social ou privé
<i>Minimas sociaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement social (désignation d'un référent social) / inscription dans un parcours d'insertion - Appréciation plus homogènes du critère ressource par les CAL (règlement départemental d'attribution) 	Logement autonome parc social
<i>Famille monoparentale</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement social (désignation d'un référent social) - Garanties / bailleurs privés (GRL, GLA) et loyer social conventionné (zones tendues) 	Logement autonome parc social ou privé
<i>Famille nombreuse</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptation de la typologie de l'offre de logement social (> T4) - Adaptation éventuelle des normes de surface (règlement départemental d'attribution) 	Logement autonome parc social
<i>Personnes seules ou familles cumulant plusieurs difficultés sociales pour lesquelles un pronostic d'évolution favorable est possible</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement social sur une période probatoire 	- Bail glissant en logement social
<i>Ménages avec antécédents lourds (squat, troubles de voisinage, difficultés d'insertion liées au mode d'habitat antérieur)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement social sur une période probatoire 	- Bail glissant en logement social

<i>Endettement</i>	- Sollicitation d'un moratoire auprès de la commission de surendettement - Eventuellement, tutelle - Plan d'apurement	- Bail glissant en logement social - Logement autonome avec mesure ASLL ou Loca-pass
<i>Ressources précaires ou faibles</i>	- Accompagnement social sur une période probatoire	- Bail glissant en logement social - ou résidence sociale
<i>Troubles psychiatriques</i>	- Accompagnement sanitaire et social dans la durée	- Maisons-relais/ Résidences accueil ou logement autonome avec accompagnement adapté si pathologie stabilisée - Autres structures (*)
<i>Personnes cumulant des difficultés liées à un isolement social, affectif ou psychique qui empêche l'accès au logement ordinaire, qui ont des ressources faibles et un lien distendu avec l'emploi</i>	- Accompagnement social lourd dans la durée	- Maisons-relais
<i>Etranger en attente de régularisation</i>	- Accélération de la délivrance du titre de séjour permanent par les préfetures	Logement autonome
<i>Ménages dont certains membres ne sont pas en situation régulière</i>	- Régularisations au cas par cas	Logement autonome

(*) Structures médico-sociales spécialisées (maisons d'accueil spécialisées, foyers d'accueil médicalisé) ou dispositifs éclatés en milieu ordinaire : appartements thérapeutiques, appartements associatifs, services d'aide à la vie sociale, services d'accompagnement médico-social pour adulte handicapé, groupes d'entraide mutuelle.

Annexe 2 :
**Charte et référence commune pour l'accès au
logement des ménages pris en charge en C.H.R.S.**

Charte et référence commune pour l'accès au logement des ménages pris en charge en C.H.R.S.

Préambule

Les CHRS, s'ils sont généralement gérés par des structures associatives, doivent être considérés comme des outils de la politique publique de lutte contre les exclusions. Leurs missions sont ainsi définies :

CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES (Partie Législative) Chapitre V :

Centres d'hébergement et de réinsertion sociale Article L345-1 :

Bénéficient, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Les étrangers s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire en application du livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile peuvent être accueillis dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale dénommés "centres provisoires d'hébergement".

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, dont les conditions de fonctionnement et de financement sont prévues par voie réglementaire, assurent tout ou partie des missions définies au 8° du I de l'article L. 312-1, en vue de faire accéder les personnes qu'ils prennent en charge à l'autonomie sociale.

CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES article L312-1 8° :

Les établissements ou services comportant ou non un hébergement, assurant l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active ou l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse .

La chaîne du logement doit aujourd'hui être appréhendée dans toutes ses dimensions, de la mise à l'abri au logement durable. Chaque maillon de cette chaîne doit donc être articulé à celui qui le précède ainsi qu'à celui qui le suit.

La situation de la demande de logement sur le département du Rhône doit amener les différents acteurs à coordonner leurs actions afin que chaque personne en situation de demande de logement puisse trouver une réponse appropriée à sa situation. Dans cette chaîne, les CHRS occupent une place charnière entre le traitement humain de la mise à l'abri et l'accession au logement autonome et banalisé. Cette articulation, pour fonctionner et remplir son rôle, a besoin de fluidité. Pour cela les CHRS du Rhône travaillent depuis de nombreuses années, à l'amélioration de leur collaboration avec les organismes HLM. Les échanges avec ceux-ci laissent apparaître une méconnaissance des missions des CHRS, de leur positionnement amenant les gestionnaires de logements sociaux à relativiser le caractère prioritaire des demandes de logement à la sortie des structures. Cette priorité est rappelée dans le cadre de la loi ENL du 13 juillet 2006. (Code de la construction et de l'habitation Article L441-1 Modifié par Loi 2006-872 2006-07-13 art. 70 I JORF 16 juillet 2006)

Objectif de la charte

Cette charte a pour objectif :

- D'améliorer le partenariat entre les associations adhérentes FNARS et les acteurs et décideurs du logement social.

- De définir une référence commune entre les CHRS concernant la préparation des ménages à l'accès au logement
- De favoriser l'accès au logement de droit commun pour les ménages accueillis en CHRS

Rappel des missions des CHRS

Principes généraux : La mission confiée par l'état aux centres d'hébergement et de réinsertion sociale est d'accueillir, héberger et de réinsérer des ménages dont le parcours de vie est marqué par une rupture sociale les ayant conduit à une situation de non logement.

Pour chaque ménage un accompagnement social individualisé et global permet d'établir un premier diagnostic, à partir duquel le ménage élabore son projet personnalisé visant à son autonomie.

L'accompagnement couvre tous les domaines depuis la santé et la vie familiale jusqu'à l'emploi en passant par le logement la formation, le judiciaire, etc...

Au cours de l'accompagnement, le ménage s'engage dans une démarche visant à :

Obtenir des ressources par le biais de l'insertion professionnelle ou par l'ouverture des droits et prestations sociales.

Apprendre et /ou consolider la gestion du budget, et apurer des dettes éventuelles y compris si nécessaire par la mise en œuvre de mesure de protection.

Nous portons aussi une attention particulière à la santé des personnes, à la vie familiale, et mode d'occupation du logement.

L'évaluation positive de ses différents aspects permet de considérer le ménage prêt à accéder au logement, marquant le début de la démarche de recherche de logement.

1. NOTION DE « PRET A ACCEDER AU LOGEMENT »

1.1. Les signataires s'entendent sur la définition suivante :

- Le ménage doit être éligible à l'accès au logement social :
 - Situation administrative permettant la signature d'un bail
 - Droits sociaux ouverts
 - Ressources installées
 - En cas d'endettement : Un plan d'apurement ou un dossier de surendettement existe et est respecté depuis plusieurs mois.
- Le ménage s'est acquitté régulièrement de ses participations à l'hébergement.
- Une évaluation de la capacité du ménage a été réalisée quant à ses possibilités à respecter les obligations de locataire.

1.2. La démarche de recherche de logement intègre :

- Une information et un travail d'explication sur les conditions de l'offre de logement sur le Rhône.
- L'accompagnement des ménages dans l'étude et le suivi des propositions, Visite.
 - Faisabilité budgétaire
 - Découverte de l'environnement

1.3. L'accompagnement à l'entrée dans le logement :

- Aide à la préparation du déménagement et à l'installation.
- Aide à l'inscription locale.
- Organisation budgétaire.

Les CHRS signataires de cette charte, sont susceptibles d'être interpellés par le bailleur, après accord du ménage en cas de difficulté.

Annexe 3 : Participation financière des usagers au dispositif d'hébergement en Ile-de-France

SYNTHESE : PARTICIPATION FINANCIERE DES USAGERS DU DISPOSITIF D'HEBERGEMENT EN IDF

DE P	CHU	Centres de Stabilisation	CHRS	Maisons Relais
75	les pratiques sont disparates en fonction des associations, allant de la gratuité totale jusqu'à 20% des revenus si ceux-ci sont supérieurs à 610€ par mois.	les pratiques sont disparates en fonction des associations, allant de la gratuité totale jusqu'à 300€ par mois	-de 20% à 40% du revenu selon la situation familiale, la catégorie d'hébergement (chambre à 2 jusqu'à appartement) lorsqu'il existe un service de restauration. -de 10% à 15% du revenu selon la situation familiale, la catégorie d'hébergement (chambre à 2 jusqu'à appartement) lorsqu'il n'y a pas de restauration.	l'hébergé paye un loyer résiduel mais qui doit-être inférieur à 90€ par mois
77	NC	NC	NC	NC
78	la participation moyenne est d'environ 1€ 50 par jour soit 45€ par mois	NC	La participation demandée aux usagers varie en fonction de la situation familiale, de la catégorie d'hébergement et des prestations fournies. Elle peut varier entre 15% et 40% des ressources. Le principe est qu'un minimum de ressources est laissé aux usagers: - pour les personnes isolées, les couples et les personnes isolées avec un enfant: 30% des ressources -pour les familles à partir de 3 personnes: 50% des ressources	en moyenne la participation est de 8 à 12% du revenu de la personne hébergée
91	la participation moyenne est d'environ 1€ par jour soit 30€ par mois, sauf pour les personnes sans aucun revenu	la participation moyenne est d'environ 1€ par jour soit 30€ par mois, sauf pour les personnes sans aucun revenu. Le mode participation sera revu lorsque les établissements passeront sous le statut CHRS	- pour les structures collectives avec restauration: entre 20 et 40% des revenus - pour les autres, entre 10 et 15% des revenus Le principe est de laisser un minimum de ressources aux usagers: 30% des revenus pour les ménages de moins de 3 personnes et 50% pour ceux de plus de 3 personnes,	pas de maisons relais ouverte
92	NC	NC	la participation financière des usagers a été fixée par arrêté préfectoral, en référence à l'arrêté du 13 mars 2002. Ce taux varie entre 10% et 30% des revenus en fonction de la situation familiale, de la catégorie d'hébergement et des prestations fournies.	NC
93	pas de participation demandée aux usagers	en moyenne: 15% des revenus des usagers	en moyenne: 19,5% des revenus des usagers	en moyenne, 16% des revenus des usagers
94	la participation va de 10% des ressources à la gratuité totale	en moyenne: pour un hébergement avec restauration, entre 20% à 40% des ressources pour un hébergement sans restauration, 10% des ressources	en moyenne: pour un hébergement avec restauration, entre 20% à 40% des ressources pour un hébergement sans restauration, 10% des ressources	en moyenne: 210€ par mois
95	si les personnes ont des ressources: environ 5€ par jour soit 150€ par mois, sinon pas de participation demandée	en moyenne: 15% des ressources.	la participation financière des usagers a été fixée par arrêté préfectoral, en référence à la circulaire DGAS du 11 juillet 2002. -en moyenne: 18% des revenus des personnes seules ou seules avec un enfant, ou pour les couples -en moyenne: 15% des revenus des familles à partir de 3 personnes	la participation financière demandée, après déduction de l'APL va de 39€ à 400€ par mois.

Annexe 4 : Simulations concernant la participation financière des ménages en CHRS par rapport au paiement d'un loyer HLM

Pour les simulations ci-dessous, la mission s'appuie sur les études de cas réalisées par un bailleur social francilien et présentées en annexe 9. Parmi les trois solutions de logement étudiées, la mission a retenu celle qui impliquait le loyer résiduel (déduction faite de l'APL) le plus élevé.

Célibataire au SMIC (1028 € mois)			
Participation financière CHRS % des ressources		Comparaison loyer résiduel HLM (hors chauffage)	Différentiel participation CHRS/ loyer résiduel
15 %	154,2 €	323,62 €	- 171,42 €
20 %	205,6 €	323,62 €	- 118,02 €
30 %	308,4 €	323,62 €	- 15,22 €
40 %	411,2 €	323,62 €	+ 87,58 €

Personne isolée au RMI (394 €(*))			
Participation financière CHRS % des ressources		Comparaison loyer résiduel HLM (hors chauffage)	Différentiel participation CHRS/ loyer résiduel
15 %	59,1 €	95,60 €	- 36,5 €
20 %	78,8 €	95,60 €	- 16,8 €
30 %	118,2 €	95,60 €	+ 22,6 €
40 %	157,6 €	95,60 €	+ 62 €

(*) Forfait logement déduit

Annexe 5 : Comparaison des aides du FSL mobilisables pour l'accès au logement dans 6 départements

1) Place des aides pour l'accès au logement dans les dépenses des FSL et évolution par rapport à 2004

M€	Loire-Atlantique (44)			Rhône-Alpes (69)			Paris (75)			Seine-et-Marne (77)			Seine-Saint-Denis (93) (2)			Val-de-Marne (94) (3)		
	2007	%	% / 2004	2007	%	% / 2004	2007	%	% / 2004	2007	%	% / 2004	2007	%	% / 2005	2007	%	% / 2005
Aides au maintien	1,41	20%	-18%	1,40	23%	-17%	6,50	38%	+16%	1,94	34%	+18%	3,08	24%	-10%	1,96	28,5%	-46%
Aides à l'accès	1,76	25%	+22%	1,45	24%	+9%	2,98	17%	+56%	0,84	15%	+164%	1,71	13%	+10%	1,52	22%	-4%
Impayés d'eau, énergie, téléphone	0,55	8%					2,48 (1)	14%	-	0,76	13%	-	1,77	14%	-	1,69	24,5%	-
Autres	0	0	0	0,04	0,7%		1,35	8%	+48%	0,05	1%		0,83	0,7%		0,02	0,3%	- 53%
Sous-total aides aux ménages	3,73			3,71			13,34			3,62			6,65			5,2		
Accompagnement social lié au logement (ASLL)	2,85	40,3%	+76%	1,97	32%	+6%	2,32	13%	-2%	1,47	26%	-3%	4,87	38%	+2,4%	1,50	22%	-4%
Aide aux suppléments de dépenses de gestion (AML)	0,45	6,4%	-	0,42	7%	+6%	1,60	8,5%	-	0,26	4,6%	-	0,06	0,48%	-	0,09	1,4%	-
Fonds associatifs	0,04	0,6%								0,16	3%	-36%						
Autres										0,18	3%	-38%	1,13	8,9%		0,08	1,2%	
Total dépenses FSL	7,08		+48%	6,12		+3,5%	17,27		+57%	5,71		+40%	12,73		+3,7%	6,89		-14%

(1) Energie uniquement

(2) Evolution par rapport à 2005

(3) Du fait du retrait de la CAF en 2007 de la gestion du FSL, les données sont incomplètes (retard dans la reprise de gestion) : la sous-estimation porte essentiellement sur le poste « aides au maintien » qui s'élevait à 2,9 M€ en 2006. L'évolution des dépenses FSL depuis 2004 est alors de -3,4%.

2) Conditions d'éligibilité au FSL

Dépts	Ménages éligibles
44	2 critères de barème : ressources du ménage (hors AL), plafonds de loyers Sont également pris en compte : niveau résiduel de loyer, reste à vivre, adaptation de la taille du logement à la composition familiale, perspectives d'évolution de la situation du ménage.
69	Locataires ou copropriétaires occupants sous condition de ressources calculées sur la base d'un quotient familial et en tenant compte du reste à vivre
75	Barème définissant un plafond de ressources et le mode de calcul de la disproportion entre le loyer et les ressources du ménage ainsi des références de loyers plafond / type de logement. Sauf exception, exclusion du logement temporaire.
77	Ménages dont revenu < au plafond HLM. Calcul d'une moyenne journalière de ressource / personne (MJPP). Intervention systématique si MJPP < ou égale à 12,2 € taux d'effort < ou égal à 40%, motif de relogement induit par une situation sociale justifiée
93	Barème tenant compte des ressources (hors AL) et de la composition de la famille (pondéré par l'analyse du reste à vivre et de l'évaluation sociale) Conditions particulières de barème : relogement prioritaire (barème spécifique), FSL jeunes (SMIC), ASLL (pas de barème)
94	Locataires ou sous-locataires, résidents en résidences sociales ou foyers, copropriétaires-occupants en plan de sauvegarde (barème tenant compte des ressources et de la composition de la famille) Jeunes de moins de 30 ans (barème et absence d'éligibilité au Loca-pass)

3) Aides à l'accès au logement

Dépts	Modalités	Contenu	Garantie des impayés de loyer
44	Prêt/ subvention	Dépôt de garantie 1 ^{er} loyer Frais d'agence Frais d'assurance Prise en charge partielle du loyer résiduel	Non prévue
69	Prêt	Dépôt de garantie 1 ^{er} loyer Honoraires d'agence Frais de déménagement Frais d'assurance Frais annexes	Garantie avec cautionnement et dispositif de suivi social en cas de difficultés du locataire (prévention 1 ^{ers} impayés). Durée de 18 mois (parc social) ou 36 mois (parc privé)
75	Prêt et/ ou subvention	Cautionnement du paiement du loyer et des charges Dépôt de garantie Chevauchement de 2 loyers 1 ^{er} mois de loyer Frais d'agence Frais d'installation Frais d'équipement	6 mois de loyers/charges sur une période d'1 an renouvelable 1 fois
77	Prêt et/ ou subvention	Dépôts de garantie 1 ^{er} loyer CC Frais d'agence Forfait d'installation (ouverture compteurs et assurance habitation)	6 mois d'impayés maximum sur une période d'1 an (prêt)

93	Subvention et/ou prêt selon le barème	Dépôt de garantie Part AL-APL du 1 ^{er} loyer Frais d'agence Frais de déménagement Frais de mobilier (en complément aide CAF) Assurance habitation Ouverture compteurs Résorber une dette locative ancienne pour favoriser l'accès (plafond de dettes de 12 mois, mesure ASLL systématiquement examinée parallèlement) Accord préalable pour le dépôt de garantie et la garantie de loyer dans le parc social	6 mois maximum sur une période de 3 ans
94	Subvention et/ou prêt selon le barème	Dépôt de garantie 1er mois de loyer Frais d'agence Frais d'assurance Ouverture compteurs Déménagement	6 mois sur une période d'1 an 1 an sur une période de 18 mois (plus démunis) 1 an renouvelable 1 fois (associations)

4) Accompagnement social lié au logement (ASLL) (I) - Accès ou maintien

Dépts	Saisine	Montant	Durée	Modalités
44	Réfèrent social ou réfèrent-logement associatif du ménage	223 €/mesure (ASLL individualisé) En moyenne 30 mesures par TS	6 mois renouvelable jusqu'à 30 mois pour la sous-location, 22 mois pour l'ASLL classique et 16 mois en logement d'urgence	ASLL individualisée ASLL accédants en difficulté Accompagnement collectif et individuel au projet Logement (jeunes de 18 à 30 ans, bénéficiaires de RMI et API). <i>Pas de cumul avec l'ALT</i>
69	Travailleur social, association, bailleur, personne elle-même	1 TS pour le suivi de 80 à 100 ménages (2)	6 mois, renouvelable 2 fois au maximum (durée inférieure possible)	L'ASLL peut concerner des ménages en en logement temporaire (logement ALT, sous-location...) Mesures individuelles, appuyées éventuellement par des actions collectives. <i>Cumul possible avec l'ALT.</i>
75	Services sociaux, organismes et associations conventionnés FSL	1372 €/ ménage et /an pour les suivis individuels « Forfait résidence sociale » de 350€ logt (dans la limite de 30 logt)	Pas de durée minimum. 1 an maximum renouvelable 1 fois (éventuellement jusqu'au relogement définitif si ménage logé temporairement)	Mesures individuelles ou collectives Résidences sociales : ASLL classique + « Forfait résidence sociale » dans certaines conditions <i>Non cumul avec l'ALT</i>
77	Structure agréée FSL (service social départemental, associations, bailleurs...)	800 € mesure	6 mois renouvelable 1 fois	Mesures individuelles ou collectives <i>Cumul possible avec l'ALT.</i>

93	Travailleur social (département, ville, bailleur, association)	322,99€ mois-mesure ASLL résidence : forfait annuel de 63000 €poste	En principe 6 mois Renouvelable jusqu'à 18 mois. La durée minimum est d'1 mois	ASLL individuelle ASLL en résidence sociale (2 ans maximum) Cumul possible avec l'ALT
94	Organismes instructeurs : -TS (département, CAF, commune) - autres services sociaux - associations d'insertion par le logement - bailleurs en lien avec 1 TS Mesure spécifique : TS ou association agréée FSH au titre de la prévention des expulsions	1 TS pour 25 mesures : 53 358 €/an Logements-relais : 2 134 €/logt et /an	6 mois minimum 18 mois maximum (prorogation de 6 mois à titre exceptionnel)	ASLL logement diffus (mesures individuelles) Aide aux résidences sociales (1 poste de TS pour 30 familles accueillies) Aide aux logements relais familiaux (sous-location par les associations) Aide aux logements relais jeune (logements partagés, FJT...) Mesure spécifique ASLL (avant proposition de logement) AML Cumul possible avec l'ALT

(1) *Détail des mesures ex- AML ci-dessous*

(2) *Pas de tarification à la mesure*

Commentaire :

- La quasi-totalité des départements sont passés du financement par poste au financement à la mesure avec des modes de financement très divers.
- La durée minimum des mesures est généralement de 6 mois (toutefois en Seine-Saint-Denis celle-ci peut être d'1 mois et à Paris il n'y a pas de durée minimum). La durée maximum est de 18 à 24 mois. Il convient de noter qu'en Loire-Atlantique une durée maximum de 30 mois est prévue dans le cadre de la sous-location.
- S'agissant des modalités des mesures, les pratiques divergent sur trois points :
 - ⇒ certains départements ont mis en place une ASLL spécifique pour les résidences sociales, distincte de l'ASLL classique ;
 - ⇒ l'amont du relogement est pris en compte de manière limitée ;
 - ⇒ l'ASLL n'est pas cumulable avec l'ALT dans deux départements sur six.

Ménages accompagnés en 2007 au titre de l'ASLL et durée des mesures

Dépts	Nombre de ménages suivis	Durée moyenne
44	2 904	12 à 14 mois
69	3 768	nc
75	1 769	7,2 mois
77	1907	6 mois
93	1258 en ASLL classique, 683 en résidence sociale	
94	367 (ASLL classique)	n. c. 79% ont été suivis pour une durée égale ou inférieure à 1 an

Proportion d'associations gestionnaires de CHRS opérateurs d'ASLL

Départ	CHRS opérateurs ASLL	% par rapport au total des CHRS du département
44	6	46 %
69	9	45 %
75	8	27 %
77	11	92 %
93	10	77 %
94	3	17 %

5) Aide à la gestion locative (ex- AML)

Dépts	Montant par logt	Bénéficiaires	Modalités de cumul avec d'autres aides	Nombre de logements financés 2007
44	630 €	Organismes pratiquant la sous-location	Non cumul avec ALT Cumul avec ASLL	750
69	403 €(1)	Organismes pratiquant la sous-location ou le mandat de gestion	Non cumul avec ALT Cumul avec ASLL	928
75	542€/an	Association, CCASS, organismes sans but lucratif pratiquant la sous-location, le mandat de gestion ou la location directe à des personnes défavorisées	Non cumul avec ALT Cumul avec ASLL	475 (2)
77	556€/an	Organismes pratiquant la sous-location, le mandat de gestion ou la location directe à des personnes défavorisées	Non cumul avec ALT Cumul avec ASLL	443
93	Nc 542 €/an pour 2009	Organismes pratiquant la sous-location	Non cumul avec ALT Non cumul avec ASLL	Nc (17 logts prévus pour 2009)
94	542 €/an (3 an maximum/ ménage)	Associations pratiquant la sous-location ou le mandat de gestion	Non cumul avec ALT Cumul avec ASLL	182

(1) Aide non forfaitaire (dépense globale/ nombre de logements)

(2) Hors dispositif « Louez solidaires »

**Aides spécifiques pour les risques encourus par les associations dans le cadre de la sous-location
(impayés, contentieux, dégradation)**

Dépts	Aides au risque locatif
44	Fonds de garantie permettant de couvrir les risques liés à la vacance et aux dégradations.
69	Garantie contre les risques d'impayés et participation aux frais de procédure.
75	Pas de financement prévu pour les risques locatifs dans le cadre de l'AML "classique". Dans le cadre de « Louez solidaire » : garantie contre les risques d'impayés, les contentieux et les dégradations exceptionnelles.
77	Pas d'aides spécifiques.
93	Pas d'aides spécifiques.
94	Pas d'aides spécifiques. Seule une garantie aux impayés couvrant 12 mois d'impayés sur une année peut être accordée dans le cadre d'un bail glissant (renouvelable une fois).

Annexe 6 : Bilan du contingent préfectoral dans six départements

1) L'organisation de l'Etat

Dans cinq des départements visités, les logements relevant du contingent préfectoral sont identifiés et font l'objet d'un suivi. Seule la Loire-Atlantique ne disposait pas jusqu'à présent de contingent identifié.

Le mode d'organisation le plus courant est la gestion du contingent préfectoral par le bureau du logement de la Préfecture. A Paris, ce bureau est intégré dans la Direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement (DULE), qui constitue une direction de la Préfecture. Le Rhône a retenu une organisation spécifique avec la constitution d'un service inter-administratif du logement (SIAL) composé à l'origine d'agents de la DDE, de la DDASS et de la préfecture.

La gestion du contingent préfectoral implique une articulation étroite :

- avec les DDE, pour le suivi des logements réservés (réservations sur l'offre nouvelle, reconstitution du contingent sur l'offre existante, négociation des accords collectifs départementaux, suivi des logements contingentés à travers les enquêtes d'attribution...) ainsi que pour l'adaptation de l'offre de logements aux besoins des publics défavorisés (PDALPD, programmation de l'offre nouvelle). La mission constate que cette articulation est loin d'être optimale dans certains départements ;
- avec les DDASS, pour faciliter l'accès au logement des sortants d'hébergement : la mission constate, dans la majorité des départements rencontrés, la mise en œuvre de procédures conjointes (tableaux de bord des ménages « prêts à sortir », examen conjoint des candidatures...). Ces procédures se sont développées sous l'effet du PARSA.

2) Le bilan du contingent « mal logés »

- L'enjeu de reconstitution du contingent « mal logés » :

Aux termes de l'article R. 441-6 du CCH, le contingent dit « mal logés » peut représenter jusqu'à 25 % des logements de chaque organisme. Le tableau ci-dessous montre que cette proportion n'est généralement pas atteinte et qu'une marge de reconstitution existe, plus ou moins importante selon les départements. Le calcul du contingent théorique et du nombre de réservations à reconstituer, résulte d'un calcul réalisé par la mission à partir des données des préfectures et de l'évaluation du parc social conventionné transmise par les DDE.

	Contingent mal logés « réel »		Contingent mal logés « théorique »	
	Nombre logements	% du parc social	Nombre de logements	Evaluation du nombre de réservations « à reconstituer »
69	27 308	19,3 %	34 480	7 172
75	38 346	24,3 %	38 346	1 119
77	17 316	20,3 %	21 312	3 996
93	43 638	21,8 %	50 000	6 362
94	25 000	18,6 %	33 602	8 602

Source : Préfectures (bureaux du logement) / DDE

- **La faiblesse du taux de rotation (2007) :**

Le contingent « mal logés » se caractérise généralement par un taux de rotation plus faible que celui de l'ensemble du parc social :

	Attributions contingent « mal logés »	% de rotation contingent « mal logés »	% de rotation départemental
69	1 253	5,8 %	7,6 %
75	1 038	3,4 %	4,2 %
77	947	9,4 %	9 %
93	1 949	5 %	6,1 %
94	1 075	3,9 %	6,4 %

Source : préfectures (bureau du logement) / DDE

- **Les publics prioritaires au titre du contingent « mal logés » :**

Les personnes prioritaires au titre du contingent préfectoral sont précisées à l'article L 441-1 du CCH. Sont notamment visées : les *personnes en situation de handicap* ou les *familles ayant à leur charge une personne en situation de handicap* ; les *personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence* ; les *personnes hébergées ou logées temporairement dans un logement de transition* ; les *personnes mal logées reprenant une activité après une période de chômage de longue durée*.

Le **bilan des relogements** est présenté dans le tableau ci-dessous :

Catégories	Nombre de relogements 2007					
	44 (1)	69 (1)	75	77	93	94
Insalubrité	nc	4	6	nc	62	84
Rénovation urbaine	nc	-	-	nc	117	46
Structures d'hébergements	109	246	160 (2)	80	268	134
<i>Dont FTM/ FJT/ Résidences sociales</i>	nc	146	25	26	101	16
<i>Dont CHRS</i>	nc	94	81	28	104	29
<i>Dont réfugiés</i>	nc	nc	nc	nc	63	4
Squats, abri de fortune, SDF, caravane...	nc	27	nc	nc	10	16
Expulsions et fin de bail	26	18	3	nc	52	nc
Autres	383	1016	882	867	1 440	795
Total	518	1 311	1 038	947	1 949	1 075

(1) Reconstitution à partir de l'analyse des statuts d'occupation et des motifs de demande

(2) Protocole « fluidité » (ce chiffre représente un plancher car des relogements sont effectués également dans le cadre de l'ACD)

Il est particulièrement difficile d'établir un bilan comparatif des relogements prioritaires au titre du contingent préfectoral car les bilans réalisés par les préfectures sont très hétérogènes. Trois types de méthodes sont mises en oeuvre :

- un bilan par catégorie de publics prioritaires (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) ;
- un bilan par motif de signalement (Paris) ;
- un bilan en fonction du statut d'occupation (Seine-et-Marne) qui peut être assorti du motif de la demande (Rhône).

Dans le Rhône, une analyse détaillée du profil des ménages demandeurs et bénéficiaires est réalisée par le SIAL. Une analyse identique est effectuée en Loire-Atlantique à partir du fichier commun de la demande de logement social. Elle concerne les ménages relevant de l'accord collectif au sein desquels sont distingués les ménages dits « contingents » c'est-à-dire relevant du contingent préfectoral.

Ces deux départements sont les seuls dans lesquels une **analyse de la demande** au titre du contingent est réalisée : dans le Rhône, elle repose sur la constitution, par le SIAL, d'un fichier des demandeurs prioritaires ; en Loire-Atlantique, les ménages « contingents » sont labellisés par le biais du fichier commun.

3) **La gestion du contingent**

- **La reconstitution du contingent « mal logés »**

Sur les six départements rencontrés, deux ont engagé une action volontariste de reconstitution de leur contingent avec des méthodes différentes :

- en Seine-Saint-Denis, elle consiste à reprendre les conventions APL pour identifier les logements réservés, et lorsque cette identification n'est pas possible, à ouvrir des discussions avec les bailleurs pour l'identification de logements à hauteur du pourcentage maximum de réservations ;
- en Loire-Atlantique, un accord signé en 2008 avec les bailleurs sociaux, qui vaut accord collectif départemental, prévoit que 25% des attributions annuelles sont réalisées au profit du contingent préfectoral.

- **La sélection et l'instruction des candidatures**

La sélection des candidatures est réalisée sur des bases diverses : signalements des travailleurs sociaux, interventions (Elus ...). En Seine-Saint-Denis, une procédure de signalement des relogements prioritaires est en outre mise en œuvre par le conseil général. Plusieurs départements ont par ailleurs mis en place un dispositif spécifique d'accès au contingent préfectoral des sortants d'hébergement, en particulier de CHRS (Val-de-Marne, Paris, Loire-Atlantique...).

Seul le Rhône effectue une instruction approfondie des demandes de logement au titre du contingent : la demande donne lieu au dépôt d'un dossier de candidature en bonne et due forme, alors que les autres préfetures (Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Seine-et-Marne) se fondent généralement sur le formulaire type de demande de logement social. Deux autres pratiques méritent d'être soulignées :

- en Loire-Atlantique, un formulaire unique de demande de logement social a été élaboré, qui comprend toutes les informations nécessaires aux bailleurs et est assorti de pièces justificatives réduites. S'il ne se substitue pas totalement au dossier de candidature, il permet de réunir au stade de la demande des éléments nécessaires à une instruction minimale de la part du bailleur ;
- à Paris, la préfecture a mis en place, dans le même souci, un formulaire spécifique de demande, qui va au-delà des informations figurant dans le formulaire-type, jugées insuffisantes. La candidature doit être présentée par l'intermédiaire d'un travailleur social et donner lieu à un rapport social.

L'instruction consiste à rapprocher offres et demandes de logement. Elle repose donc également sur une connaissance approfondie du stock de logement, particulièrement développée par certaines préfetures (Paris, Rhône...).

- **Le taux de réussite des relogements**

Les modalités d'instruction des candidatures ont un impact sur le taux de réussite des relogements, même si ce n'est pas le seul élément. Qu'elles résultent du bailleur, ou du candidat, les « pertes » de logements ne sont pas négligeables pour certains contingents, comme le montrent les éléments de bilan réunis, pour 2007, dans cinq départements :

	Vacances reçues	Attributions		Instructions bailleurs en cours	Logements repris	
69	1 798	1253	69,6 %	130	415	23 %
77	1 631	947	58 %	-	684	42 %
75	1 111	1 038	93,4 %	-	73	6,5 %
93	2 203	1 949	88 %	-	195	9 %
94	1 310	1 075	82 %	-	235	18 %

Source : Préfectures (bureau du logement)

Le nombre élevé de logements « perdus » au titre du contingent préfectoral dans certains départements incite à une analyse plus approfondie des causes de ces pertes que seule la préfecture de Paris a pu produire. Les deux sources de « pertes » sont :

- les refus émanant des bailleurs (4 % des logements mis à disposition) : avec les non réponses de la part du bailleur (12 %), le premier motif de refus est le fait que le candidat a déjà été relogé sur un autre contingent ;
- les désistements des candidats (10,26 % des logements mis à disposition). Ils sont liés à trois motifs principaux : l'inadaptation au besoin réel (23 %), le logement trop petit (28 %), l'environnement (23 %). Par ailleurs 20 % des désistements ne sont pas motivés.

Dans le Rhône, le SIAL impute l'essentiel des remises à disposition à des absences de candidatures, au refus des candidats potentiels, généralement liés à la localisation peu attractive de l'offre, ou à la nécessité de faciliter des opérations de relogement liées au renouvellement urbain.

Annexe 7 : Bilan des accords collectifs départementaux (ACD) dans six départements

1) Le public éligible

Aux termes de l'article L441-1-2, sont éligibles aux accords collectifs, les *personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment aux personnes et familles mentionnées au deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990* dont les besoins ont été identifiés dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Il en résulte une grande diversité de critères d'éligibilité selon les territoires. Ces critères combinent pour la plupart un handicap lié au logement et des conditions de ressources plus ou moins sélectives selon les départements.

Les règles de validation des ménages éligibles sont également diverses selon les départements. Qu'elle soit réalisée a priori ou a posteriori, la « labellisation » est mise en œuvre dans le cadre d'instances partenariales (sauf pour les ménages « DALO ») à l'exception de la Loire-Atlantique.

Dépts	Critères d'éligibilité (1)	Mode de labellisation
44	<p>Demandes dont l'ancienneté est > 1 an Demandes n'ayant pas fait l'objet d'un refus du demandeur suite à une proposition de logement</p> <p>Critères financiers (au moins 1 critère) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - revenus imposables <30 % des plafonds HLM (ensemble du ménage) - ou avec ressources < 530€/par unité de consommation (ensemble du ménage) - ou bénéficiant d'une aide (RMI, AAH, API) (au moins une personne dans le ménage). <p>Critères logement : Locataire HLM en situation de divorce/séparation, résiliation de bail Non-locataire HLM avec au moins un des critères suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - statut de logement précaire (habitat mobile, sans abri, en structure d'hébergement ou hébergé chez un tiers) - Ou en situation de divorce/ séparation, échec à l'accession ou résiliation de bail. <p>Demandeurs contingentés « prioritaires préfecture » quelle que soit leur situation.</p>	<p>Labellisation « automatique ».</p> <p>Les ménages prioritaires sont identifiés, soit par les services sociaux, soit par les bailleurs via le fichier de la demande locative sociale et « contingentés » par la préfecture et les sous-préfectures.</p>
69	<p>Ménages en CHRS ou en dispositif d'ALT en capacité d'accéder à un logement autonome mais n'ayant pu y parvenir dans un délai considéré comme normal.</p> <p>Ménages prioritaires au titre du PDALPD</p> <p>Réfugiés statutaires</p>	<p>Rapprochement de l'offre et de la demande par la cellule dite « interface offre/demande » (IOD), qui peut s'appuyer sur des commissions partenariales (commissions « cas bloqués » pour les sortants de CHRS)</p>

75	<p>Ménages à faibles ressources nécessitant un relogement urgent (hébergement précaire, logement vétuste ou inadapté aux ressources ou à la composition familiale), rencontrant des difficultés sociales, familiales ou de santé sérieuses, ou pour lesquels le logement conforte un processus d'insertion.</p> <p>Ménages à reloger au titre de la résorption de l'habitat insalubre</p> <p>Ménages sinistrés ou évacués d'immeubles en péril</p> <p>Ménages de bonne foi, locataires dans le parc privé et menacés d'expulsion qui supportent un loyer et des charges manifestement disproportionnés à leurs ressources, et dont la dette est prise en charge par le FSL.</p>	<p>Labellisation a priori (sauf situations d'urgence), à charge pour le bailleur de choisir le logement le mieux approprié.</p>
77	<p>Handicap lié au logement : Sortie de CHRS, autres structures d'hébergement Sortie de résidences sociales et FTM Hébergement temporaire pour les ménages dont les revenus sont < au plafond PLA-I</p> <p>Handicap lié à la situation économique : Familles aux revenus < 20 % des plafonds de ressources Isolés aux revenus < 40 % des plafonds de ressources</p> <p>Critère spécifique lié aux relogements dans le cadre des démolitions : Ménages aux revenus < aux plafonds de ressource PLA-I</p> <p>Critère spécifique lié aux relogements des candidats éligibles au DALO : Ménages aux revenus < aux plafonds de ressource PLA-I</p>	<p>Labellisation a posteriori (sauf sortants d'hébergement et de CADA auxquels sont réservées 35% des attributions)</p>
93	<p>Critère financier : barème du FSL établi chaque année par le conseil général</p> <p>Trois filières prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Relogements dans le cadre du FSL « prioritaire », exception faite des expulsions, sauf si bonne foi avérée. - Ménages sortants de structures d'hébergement - Relogements d'urgence rendus nécessaires par les procédures de lutte contre l'insalubrité, sous réserve qu'il s'agisse de ménage en double exclusion économique et sociale. <p>Critère général : Ménages qui se trouvent pour des raisons économiques et sociales, exclus des procédures d'attribution, par exemple dans le cadre d'une MOUS-relogement ou d'une sortie de logement temporaire.</p>	<p>Labellisation a priori (avec possibilité de validation a posteriori).</p>
94	<p>Critère de ressource (obligatoire sauf logement insalubre ou diagnostic positif d'accessibilité au plomb) : < 70 % des plafonds PLA-I</p> <p>Catégories prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> Délai d'attente anormalement long > 3 ans Sur occupation Insalubrité, saturnisme Expulsion Sortants de CHRS, logement d'urgence ou temporaire Difficultés sociales Difficultés économiques Relogement dans le cadre de l'ANRU Personne désignées par la commission de médiation 	<p>Validation a posteriori</p> <p>Désignation a priori par le Préfet</p>

(1) Les règles présentées ici sont celles des accords en vigueur pour 2009.

2) Le bilan des relogements selon le profil des ménages prioritaires en 2007

L'hétérogénéité des catégories de ménages prioritaires rend difficile un bilan comparé des relogements entre départements. Pour plus de commodité, le tableau ci-dessous reprend le bilan réalisé en Ile-de-France pour 2007 par l'AORIF. Les « sortants d'hébergement » sont définis à partir des catégories suivantes :

- en Ile-de-France (enquête AORIF) : CHRS, FTM, ALT ;
- en Loire-Atlantique (fichier commun) : sans-abris, CHRS, résidences sociales ;
- dans le Rhône : CHRS, ALT, CADA.

Dont :	44		69		75		77		93		94	
Sortants de structures d'hébergement	148	22%	232	83%	nc	nc	185	15%	125	40%	339	32%
Logement insalubre	-		-		400	37%	-		53	17%	41	4%
Expulsé de bonne foi	-		-		89	8%	-		10	3%	80	8%
Sur-occupation	-		-		-		-		-		169	16%
Ressources précaires	-		-		596	55%	915	76%	12	4%	-	
Bénéficiaires RMI	-		-		-		-		-		177	17%
Délai anormalement long	-		-		-		-		23	7%	243	23%
Autres					-		111	9%	93			
TOTAL relogements	673		279		1085		1211		316		1049	

Source : AORIF (pour l'Ile-de-France)/ préfetures/ DDE

3) La réalisation des objectifs en 2006-2007

	44	69	75	77	93	94
Objectif initial	551	536	1 200	1 250	800	882
Relogements 2006	780	227	965	1 227	300	846
% réalisation	142 %	42 %	80 %	98 %	37 %	96 %
Objectif initial	531	498	1 200	1 250	800	882
Relogements 2007	673	279	1 085	1 211	348	1 049
% réalisation	127 %	56 %	90 %	97 %	43 %	119 %

Source : Préfetures / DDE

4) La mobilisation des différents contingents en 2007

	44	69	75	77	93	94
Etat	77 %	-	34 %	35 %	65 %	32 %
Bailleurs	23 %	100 %	17 %	26 %	24 %	17 %
Villes	-	-	48 %	18 %	6 %	36 %
Collecteurs	-	-	-	21 %	4 %	14 %
Autres	-	-	-	0,7 %	-	2 %

Source : Préfetures / DDE

Plusieurs particularités sont à relever :

- dans le Rhône, l'accord porte uniquement sur les logements non réservés ;
- en Loire-Atlantique, les réservations ne sont pas identifiées et l'accord est l'outil de reconstitution en stock du contingent préfectoral. Cet objectif explique l'importance des attributions à ce titre. A partir de 2008, 100 % des attributions au titre de l'ACD se fera sur le contingent préfectoral ;
- en Ile-de-France, la participation des communes et du 1 % logement est très variable selon les départements. L'importance du contingent de la ville en fait le plus gros contributeur sur Paris ; elle est, à ce titre, signataire de l'accord. En revanche la participation des communes est particulièrement faible en Seine-Saint-Denis.

5) L'accompagnement social des ménages

Depts	Modalités d'accompagnement social prévues par l'ACD	Observations
44	<i>Dans le cas où la mise en place d'un accompagnement social adapté ou d'une aide à l'accès est nécessaire, l'acceptation du FSL peut conditionner l'attribution du logement. Le cas échéant, le logement d'un ménage prioritaire aura lieu dans le cadre du dispositif de sous-location.</i>	Renvoi à la mobilisation du FSL dans les conditions de droit commun.
69	<i>Les partenaires s'engagent à mobiliser, en tant que de besoin, dans le cadre du PDALPD, les moyens éventuellement nécessaires de gestion locative adaptée et d'accompagnement social lié au logement.</i>	Renvoi à la mobilisation du FSL dans les conditions de droit commun.
75	<i>Pour chaque ménage relevant de l'accord collectif, un diagnostic social établi par un travailleur social qualifié est présenté en appui à la demande de relogement. Ce diagnostic doit permettre d'indiquer si un accompagnement social lié au logement est préconisé. La mise en œuvre d'une éventuelle mesure (...) est soumise par la commission « accord collectif » aux instances du FSL pour décision. Les coordonnées du référent assurant l'accompagnement social lié au logement validé en commission FSL sont transmises par le secrétariat de la commission « accord collectif » à l'organisme bailleur procédant au relogement.</i>	L'accord prévoit un dispositif spécifique impliquant l'instance de pilotage de l'ACD. Celle-ci doit saisir les instances FSL en cas de besoin et assure l'information du bailleur en cas de désignation d'un référent social (les bailleurs rencontrés estiment cependant ne pas être informés systématiquement des mesures d'accompagnement social).
77	<i>La mise en œuvre des objectifs fixés suppose la mobilisation de moyens spécifiques adaptés aux situations concernées notamment par l'accompagnement social lié au logement...</i>	Renvoi à la mobilisation du FSL dans les conditions de droit commun.
93	<i>La mobilisation des dispositifs d'accompagnement se fera en amont de la proposition du candidat au bailleur(...). L'instance partenariale pourra décider de conditionner l'accès au logement par différents types de moyens d'accompagnement spécifiques (...) : mesure d'intermédiation locative, mesures d'accompagnement polyvalentes, autres mesures spécifiques. Une contractualisation au cas par cas entre le bailleur social, le travailleur social et le ménage est prévue.</i>	Ces dispositions ne semblent pas mises en œuvre.
94	<i>Un accompagnement social et des modalités de gestion adaptées sont prévus (...) lorsqu'il existe un faisceau de difficultés et que : - l'intervention d'un tiers est nécessaire au domicile compte-tenu de l'accumulation et de la complexité des problèmes dans le domaine de la santé, de l'emploi et de la vie familiale, - il existe des antécédents locatifs (dettes non soldées, troubles de voisinage, dégradation du logement), - le paiement du loyer n'est pas considéré comme prioritaire par la famille. Les bailleurs ou les réservataires pourront appeler l'attention du département sur les demandes d'accompagnement social (...) Les difficultés d'obtention par les bailleurs des garanties et mesures d'accompagnement nécessaires seront signalées à l'instance de suivi de l'accord.</i>	L'accord précise les conditions d'intervention du FSL et renvoie à sa mobilisation dans les conditions de droit commun. Il prévoit que les difficultés dans l'octroi des aides seront signalées à l'instance de suivi de l'ACD, à laquelle ne participe pas le conseil général.

Annexe 8 : Etude sur la solvabilisation des ménages par les aides obligatoires et facultatives

Composition familiale	Ressources		Montant loyer hors charges	Montant charges	Montant loyer total	Aide au logement		Montant loyer résiduel	Taux d'effort (%) / Ressources déclarées	Aide facultative mobilisable		Montant loyer net - aide facultative	Taux d'effort (%) / Ressources déclarées
	Type	Montant				Type	Montant			Type	Montant		
Isolé	RMI	394,16	273,31	82,28	355,59	APL	286,79	68,8	17,45%	Pas d'ALCRMI car APL > loyer hors charges			
Isolé	RMI	394,16	434,66	83,32	517,98	ALS	286,75	231,19	58,65%	ALCRMI (versée)	76,14	155,05	39,34%
Couple + 5 enfants dont un de 18 ans	Salaires	1691,5	664,84	260,96	925,8	APL	624,98	300,82	17,78%	PLF	200	100,82	5,96%
Mme + 3 enfants	Salaire	1119,46	448,87	169,49	618,36	APL	264,64	353,72	31,60%	PLFM	122	231,72	20,70%
Mme + 2 enfants	Salaire	1062,8	374,92	186,5	561,42	APL	271,3	290,12	27,30%	PLFM	122	168,12	15,82%
Isolé	RMI	394,16	308,84	80,49	389,33	ALS	286,79	102,54	26,01%	Pas d'ALCRMI car APL > 85% du loyer hors charges			
Isolé + 2 enfants	Salaire	1191,15	381,45	160,29	541,74	APL	206,83	334,91	28,12%	PLFM	122	212,91	17,87%
Isolé	RMI	394,16	174,23	40,31	214,54	ALS	188,35	26,19	6,64%	Pas d'ALCRMI car APL > loyer hors charges		26,19	6,64%
Couple + 2 enfants	RMI	646,06	378,16	164,53	542,69	APL	409,28	133,41 €	20,65%	Pas d'ALCRMI car APL > loyer hors charges		133,41	20,65%
										PLF	80	53,41	8,27%
Isolé	RMI	394,16	272,45	114,33	386,78	APL	286,79	99,99	25,37%	Pas d'ALCRMI car APL > loyer hors charges		99,99	25,37%
Couple + 4 enfants	Salaire	1148,93	630,55	144,67	775,22	APL	468,93	306,29	26,66%	PLF	161	145,29	12,65%
Couple + 2 enfants	Salaires	2043,52	333,31	166,57	499,88	APL	88,75	411,13	20,12%	PLF (versé)	80	331,13	16,20%
Mme + 2 enfants	Salaire	1416,45	503,85	77,52	581,37	APL	367,58	213,79	15,09%	ALFM	122	91,79	6,48%
Couple + 2 enfants	Salaires	1533,1	547,11	133,62	680,73	APL	201,79	478,94	31,24%	PLF	80	398,94	26,02%
Mme + 1 enfant	API + salaire	560,96	266,05	115,74	381,79	APL	297,44	84,35	15,04%	PLFM	84,35	0	0,00%
Mme + 4 enfants	AJE + PF	1100,01	397,09	187,9	584,99	APL	446,76	138,23	12,57%	PLF (versé)	56,58	81,65	7,42%
Mme + 6 enfants	API + IJ + PF	2099,11	630,42	100,3	730,72	APL	624,98	105,74	5,04%	PLF	239	-133,26	-6,35%
Couple + 2 enfants	Salaire	1627,87	336,64	132,41	469,05	APL	208,78	260,27	15,99%	PLF	80	180,27	11,07%
Mme + 3 enfants	RMI	334,13	406,63	166,89	573,52	APL	445,32	128,2	38,37%	Pas d'ALCRMI car APL > loyer hors charges			
										PLFM	122	6,2	1,80%

ALC RMI (allocation complémentaire RMI) : aide du département versée aux bénéficiaires du RMI, titulaires d'un contrat d'insertion, en complément de l'allocation logement.

PLF (Paris Logement Familiales) : aide sous condition de ressources versée par la Ville aux familles ayant au moins 2 enfants ou un enfant handicapé à charge.

PLM (Paris Logement Familiales Monoparentales) : aides versées par la Ville aux familles monoparentales non bénéficiaires de l'API.

Annexe 9 : Problématique coût du logement / solvabilisation des ménages

ETUDES DE CAS

Célibataire au SMIC 1028€/ mois :

T2 PLA 39 M2 (1102 01 01 0001) Guyancourt livraison 1993

Loyer hors charge : 308,12€ Charges hors chauffage : 74,27€ (compteur eau froide) TOTAL : 382,39€

APL : 58,77€ soit **Loyer résiduel : 323,62€** Taux d'effort : 31% **RAV : 23€/ jour**

T2 PLUS 39M2 CROISSY Hostachy livraison 2002

Loyer hors charge : 288,26€ Charges hors chauffage : 81,78€ (compteur eau froide) TOTAL : 370,04€

APL : 58,77€ soit **Loyer résiduel : 311,27€** Taux d'effort : 30% **RAV : 23,40€/ jour**

T1 HBMC 39 m2 Colombe Paul Bert livraison 1933

Loyer hors charge : 268,19€ Charges hors chauffage : 74,88€ (compteur eau froide) TOTAL : 343,07€

APL : 57,24€ soit **Loyer résiduel : 285,83 €** Taux d'effort : 28% **RAV : 24,30€/ jour**

Remarque :

Les ressources d'un célibataire au SMIC à temps plein sont compatibles avec le prix des loyers dans le logement social, indépendamment des catégories de financement.

Le problème se pose pour une personne à temps partiel (80% par exemple) lorsqu'on ajoute le prix d'un emplacement de parking, entre 15 et 50€ et le forfait chauffage, évalué à 40€ en moyenne, pour un T2. Le reste à vivre (RAV) frôlera alors le seuil de pauvreté.

Une personne isolée au RMI : 394€(forfait logement déduit de 53, 75€)

T2 PLA 39 M2 (1102 01 01 0001) Guyancourt livraison 1993

Loyer hors charge : 308,12€ Charges hors chauffage : 74,27€ (compteur eau froide) TOTAL : 382,39€

APL:286,79€ soit **Loyer résiduel : 95,60€** Taux effort : 24% **RAV:9,70€/jour=sous le seuil de pauvreté**

T2 PLUS 39M2 CROISSY Hostachy livraison 2002

Loyer hors charge : 288,26€ Charges hors chauffage : 81,78€ (compteur eau froide) TOTAL : 370,04€

APL : 286,79€ soit **Loyer résiduel : 83,25€** Taux d'effort : 15% **RAV : 10,18€**=sous le seuil de pauvreté

T1 HBMC 39 m2 Colombe Paul Bert livraison 1933

Loyer hors charge : 268,19€ Charges hors chauffage : 74,88€ (compteur eau froide) TOTAL : 343,07€

APL: 284,90€ soit **Loyer résiduel : 58,17 €** Taux d'effort : 10% **RAV: 11€**/jour=sous le seuil de pauvreté

Personne isolée avec enfant à l'API:648,22€(forfait logt déduit 107,50€)

T3 PLA 65 M2 (1089 01 02 0203) Guyancourt livraison 1991

Loyer hors charge : 460,34€ Charges hors chauffage : 122,76€ (compteur eau froide) TOTAL : 583,10€

APL:390,05€ soit **Loyer résiduel:193,05€** Taux effort : 29,7% **RAV:11,50€** /jour=sous le seuil de pauvreté

T3 HBMC 64M2 (5015 01 01 0302) CACHAN livraison 1935

Loyer hors charge : 310,78€ Charges hors chauffage et eau chaude: 101,10€ (compteur eau froide) TOTAL : 411,88€

APL : 337,81€ soit **Loyer résiduel:74,07€** Taux d'effort : 11,4% **RAV : 14,50€**=sous le seuil de pauvreté

T3 PLUS 64 m2 (1156 01 02 0503) Cachan livraison 2007

Loyer hors charge : 473,32€ Charges hors chauffage et eau chaude : 102,07€ (compteur eau froide) TOTAL : 575,39€

APL: 390,05€ soit **Loyer résiduel:185,34 €** Taux d'effort:28,5% **RAV:11,67€**/jour=sous le seuil de pauvreté

Remarque :

Toutes les simulations concernant les personnes au RMI ou API montrent qu'un dispositif d'accompagnement social, de type bail glissant par exemple, est à rechercher pour tout accès à un logement social.

Personne isolée SMIC avec un enfant + 14 ans 1028€+84€ASF = 1112€

T3 PLA 65 M2 (1089 01 02 0203) Guyancourt livraison 1991

Loyer hors charge : 460,34€ Charges hors chauffage : 122,76€ (compteur eau froide) TOTAL : 583,10€

APL:261,56€ soit **Loyer résiduel: 321,54€** Taux effort : 29% **RAV:17,27€/jour** = frôle le seuil de pauvreté

T3 HBMC 64M2 (5015 01 01 0302) CACHAN livraison 1935

Loyer hors charge : 310,78€ Charges hors chauffage: 101,10€(compteur eau froide) TOTAL : 411,88€

APL : 214,29€soit **Loyer résiduel: 197,59€**Taux d'effort : 17,8% **RAV : 19,90€**=supérieur au seuil de pauvreté

T3 PLUS 64 m2 (1156 01 02 0503) Cachan livraison 2007

Loyer hors charge : 473,32€ Charges hors chauffage: 102,07€(compteur eau froide) TOTAL : 575,39€

APL: 261,56€soit **Loyer résiduel: 313,83€** Taux d'effort: 28% **RAV: 17,44€/jour**=frôle le seuil de pauvreté

Remarque :

Le reste à vivre frôle le seuil de pauvreté pour les trois catégories de financement et cela sans compter la location d'un parking entre 15 et 50€ et un forfait chauffage à 50€ en moyenne pour un T3.

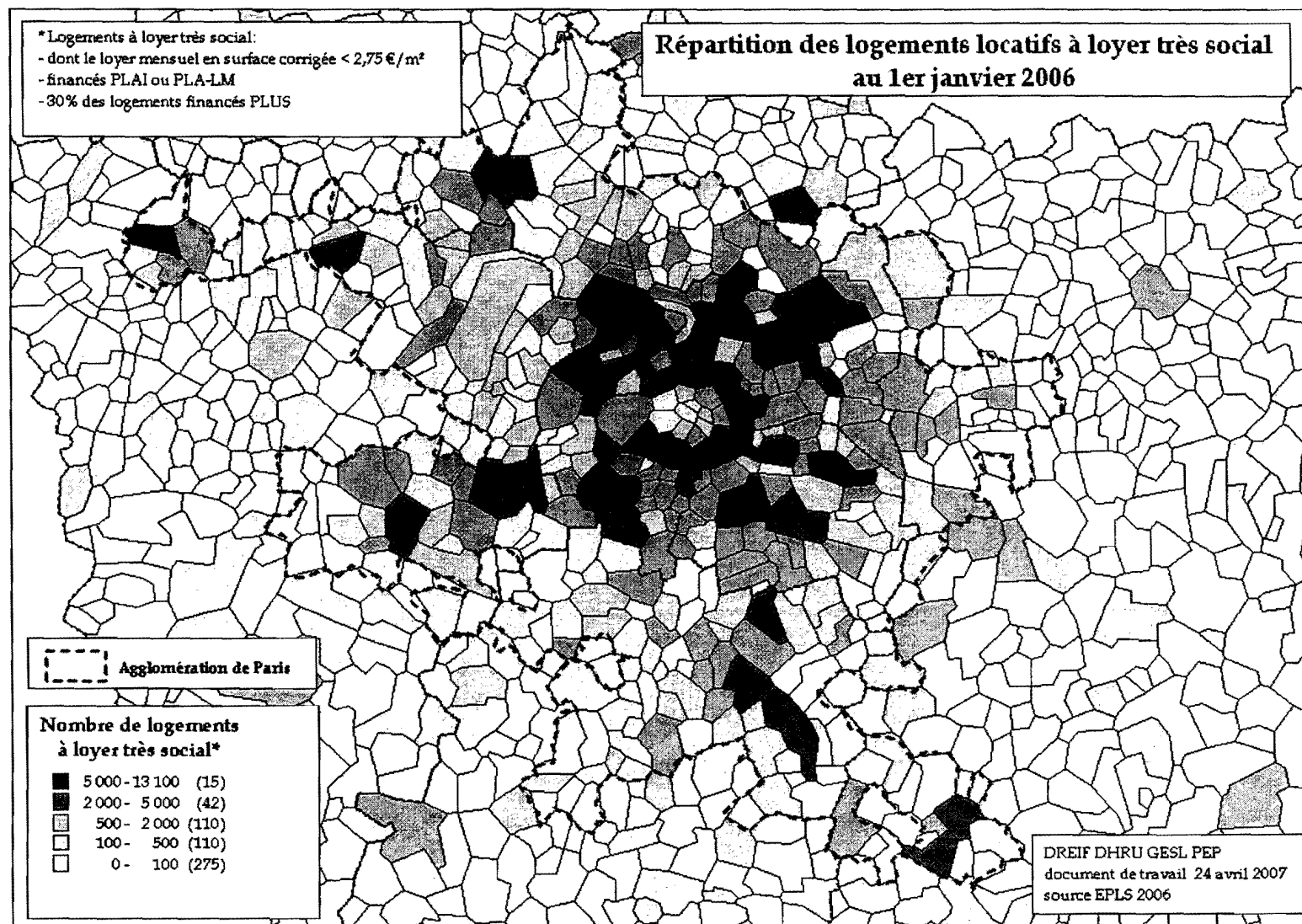
Le problème se pose d'autant plus que la personne est à temps partiel (80% par exemple) ; le reste à vivre sera alors en dessous du seuil de pauvreté.

D'un point de vue général, la catégorie de financement HBMC permet un prix de loyer plus favorable aux familles les plus modestes.

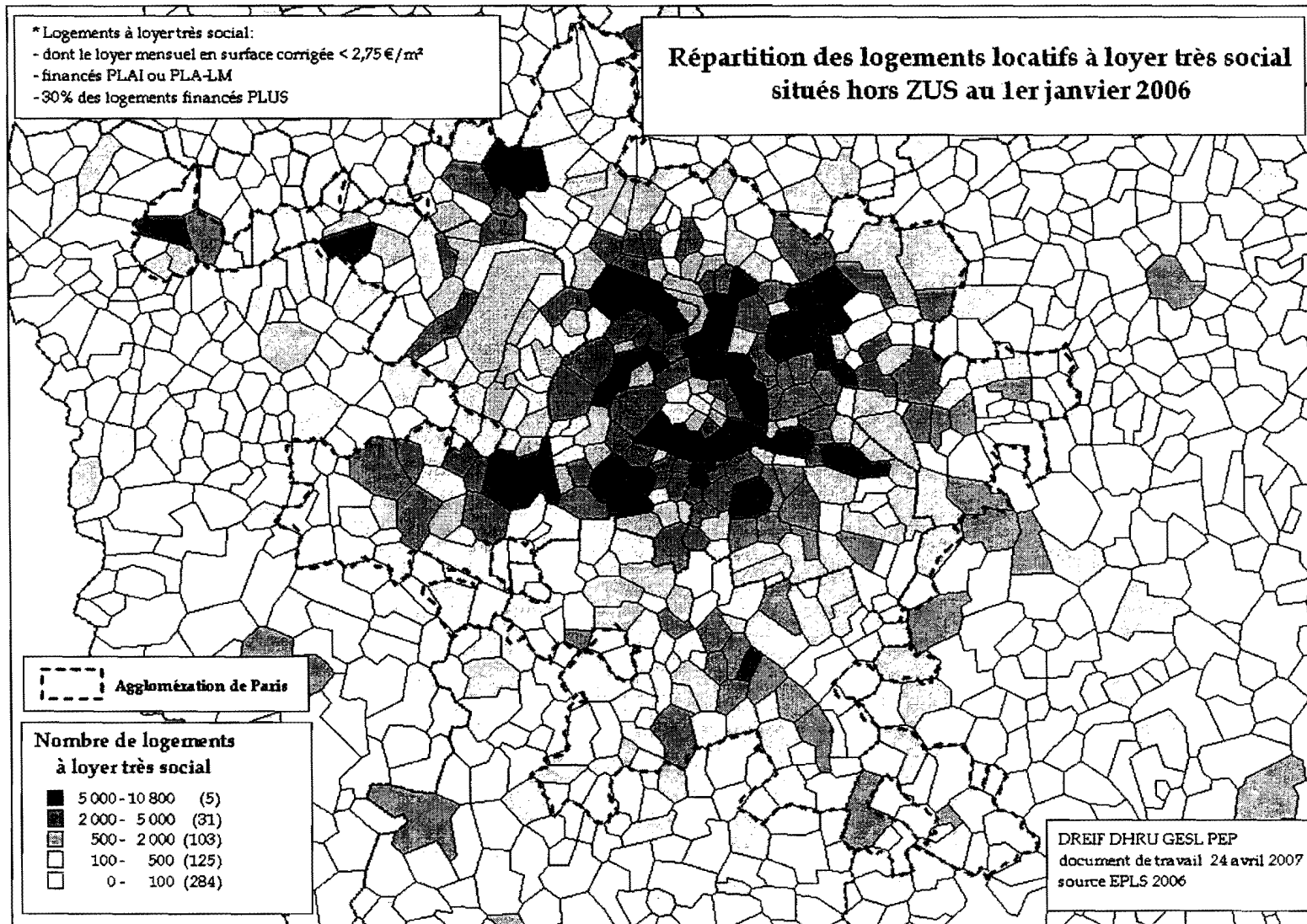
A noter également que la CAF se réfère à un "forfait" de charges lié au logement pour le calcul de l'APL qui est certainement insuffisant comparé aux charges réellement payées par le locataire.

Annexe 10 : Cartographie du parc locatif à bas loyer en Ile-de-France

• Le parc locatif social à bas loyers



• Le parc locatif social à bas loyers





• Le parc locatif social à bas loyers

Parc EPLS au 01/01/2006													
Parc EPLS au 01/01/06	Parc EPLS			EPLS - logements à loyer très social *				Taux de mobilité			Taux de vacance		
	ensemble du parc	dont logts conventionnés		total		dont logements d'insertion **		logts conventionnés	logts à loyer très social	logements d'insertion	logts conventionnés	logts à loyer très social	logements d'insertion
		en nombre	en % de l'ensemble du parc	en nombre	en % lots conventionnés	en nombre	en % logts à loyer TS						
75	217440	133 958	61,6%	64283	48,0%	2121	3,30%	5,2	4,1	5,8	1,4	1,5	1,9
92	186141	144 348	77,5%	62363	43,2%	4542	7,28%	6,6	5,5	5,3	2,0	2,6	1,3
93	202833	184 233	90,8%	65612	35,6%	2073	3,16%	5,9	5,0	4,6	1,6	2,1	2,5
94	159579	129 708	81,3%	52092	40,2%	2277	4,37%	6,5	5,1	6,0	2,3	2,6	2,0
Petite couronne	548 553	458 289	83,5%	180 067	39,3%	8 892	4,94%	6,3	5,2	5,3	1,9	2,4	1,8
77	91552	85 206	93,1%	38168	44,8%	1777	4,66%	9,3	8,8	7,3	2,1	2,4	1,3
78	113568	99 432	87,6%	34261	34,5%	1222	3,57%	7,9	7,3	7,2	2,3	2,7	2,2
91	97533	89 452	91,7%	35463	39,6%	1094	3,08%	8,3	7,4	8,6	2,3	2,8	1,8
95	109899	101 469	92,3%	37721	37,2%	1145	3,04%	6,9	5,5	5,3	1,8	2,1	2,3
Grande couronne	412 552	375 559	91,0%	145 613	38,8%	5 238	3,60%	8,0	7,2	7,2	2,1	2,5	1,9
Île-de-France	1 178 545	967 806	82,1%	389 963	40,3%	16 251	4,17%	6,8	5,8	6,0	1,9	2,3	1,8

* calcul basé sur les loyers en m2 de surface corrigée (2,75 € / m2sc), les loyers PLA/LM, PLA/I et 30 % des loyers PLUS

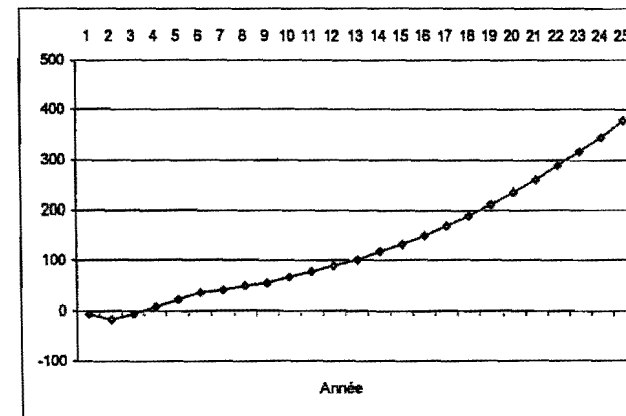
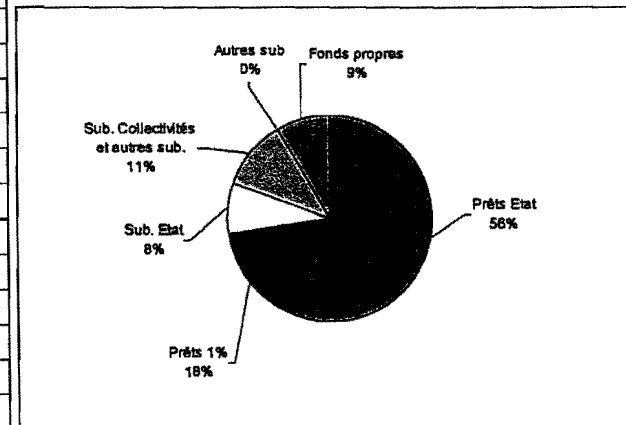
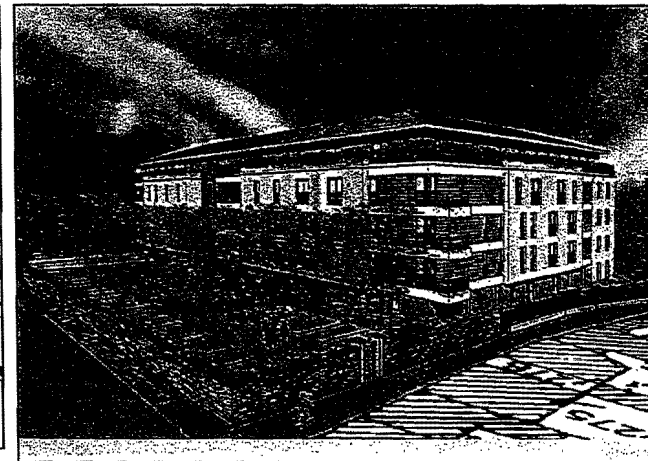
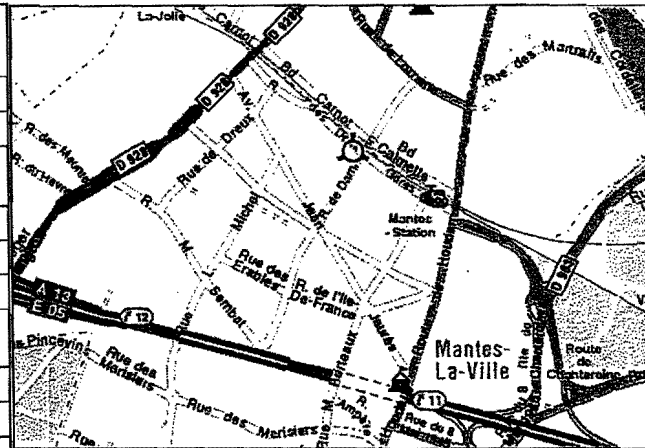
** PLA d'intégration, PLA LM, PLA TS et PLA/I

Source : - DREIF, enquête EPLS au 01/01/06

Annexe 11 : Exemple de montage d'une opération intégrant la contrainte de solvabilisation

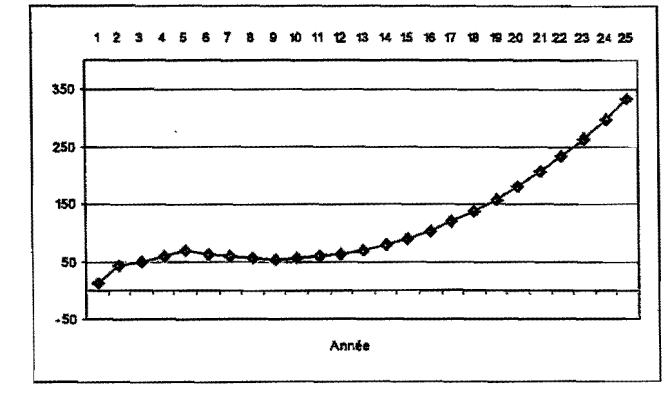
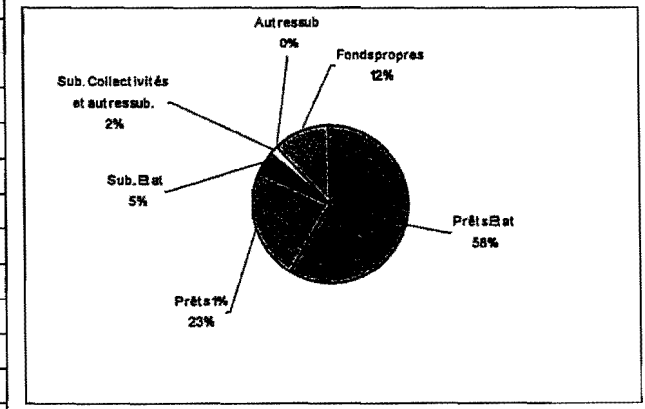
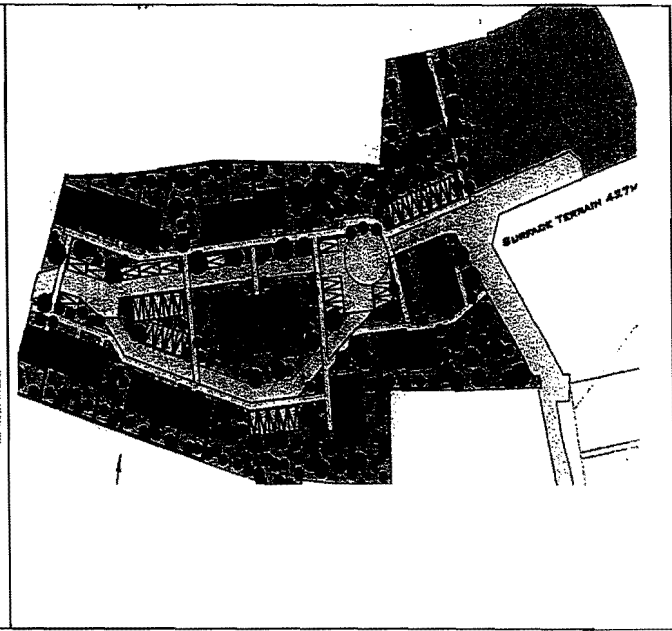
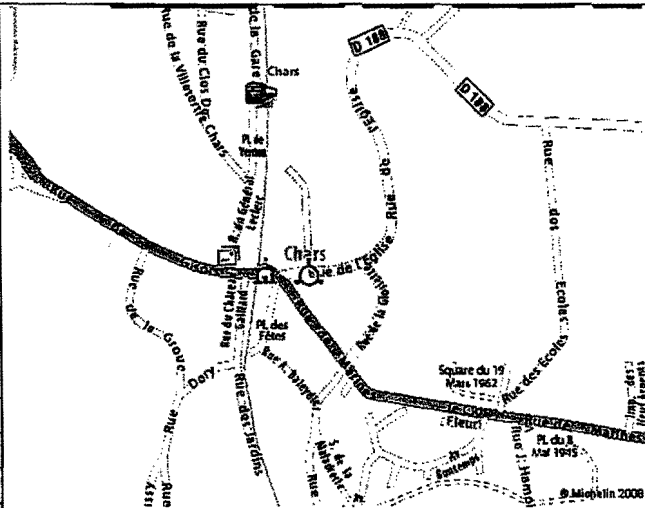
SOCIETE : LOGEMENT FRANCIEN

MANTES-LA-VILLE - 78	
Rue des Deux Gares	
Origine de la proposition	Nexity Féréal
Situation géographique et intercommunalité	
Aire géographique	Agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY)
Site	Zone agglomérée
Commune SRU	Non
EPCI	Oui
EPCI ou département éligible au conseil de surveillance de LF	Non
Programme	
Surface terrain	1 000 m ²
Surface (SHON)	1 437 m ²
Type	1 T1bis / 7 T2 / 6 T3 / 5 T4 / 1 T5
Loyer (m ² de surf. utile)	6,52 € (PLUS) – 5,79 € (PLAI)
Nombre de logements	20
Financement	17 PLUS/ 3 PLAI
Prix de revient	3 431 K€
Financement	
Prêt principal	1 939 K€
Prêt(s) collecteur(s)	560 K€
Subvention Etat	163 K€
Subvention collectivités	180 K€
Subvention 1% relance	76 K€
Subvention ANRU	0 K€
Autres subventions (FARIF)	0 K€
Surcharge foncière Etat	104 K€
Surcharge foncière collectivités	109 K€
Fonds propres	300 K€
	soit : 15 k€/logt
Prix de revient TTC/ SHAB	2 693 €/m ²
Prix du terrain TTC/ SHON	496 €/m ²



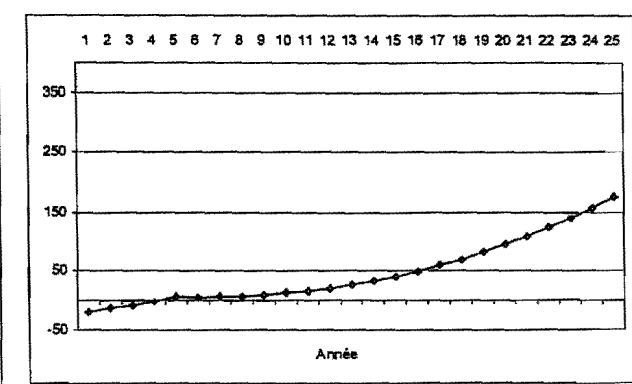
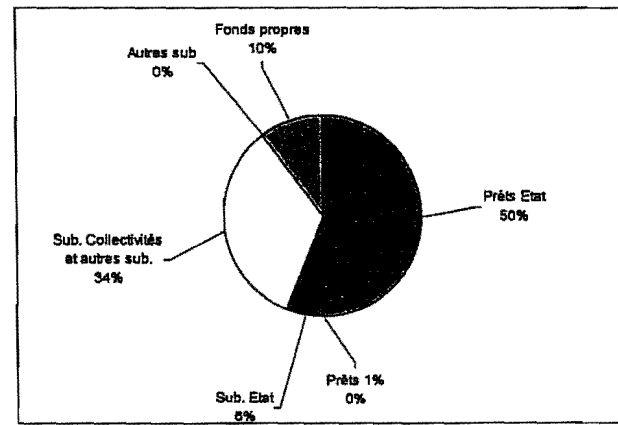
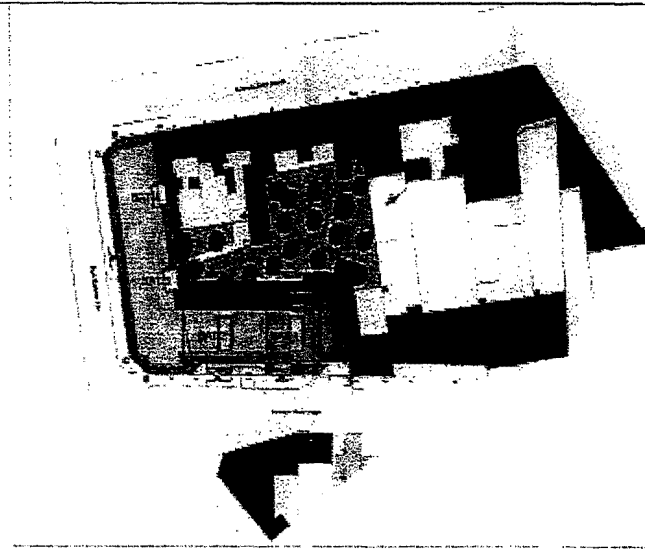
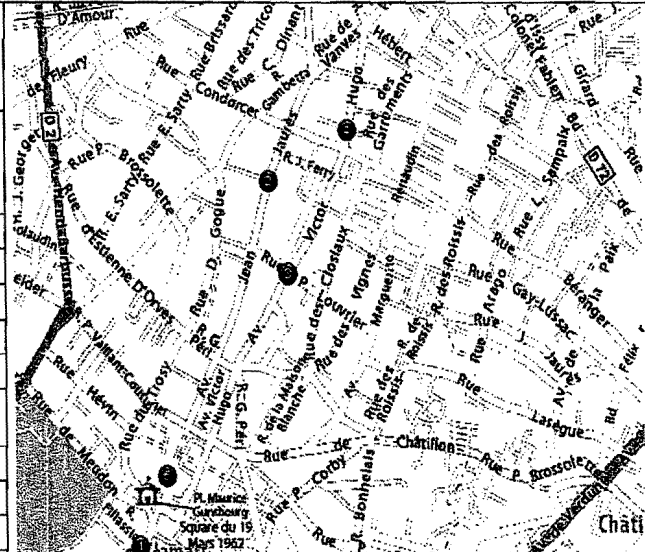
SOCIETE : LOGEMENT FRANCIEN

CHARS - 95	
Rue de l'Hotel Dieu / Rue de l'Eglise	
Origine de la proposition	Particulier - M. Guisset
Situation géographique et intercommunalité	
Aire géographique	Agglomération du Val de Viosne
Site	Zone agglomérée
Commune SRU	Oui
EPCI	Oui
EPCI ou département éligible au conseil de surveillance de LF	Non
Programme	
Surface terrain	8 180 m ²
Surface (SHON)	2 848 m ²
Type	12 T2 / 8 T3 / 11 T4 / 6 T5
Loyer (m ² de surf. utile) coll.	6,56 € (PLUS) - 5,83 € (PLAI)
Nombre de logements	37
Financement	33 PLUS/ 4 PLAI
Prix de revient	6 487 K€
Financement	
Prêt principal	4 372 K€
Prêt(s) collecteur(s)	0 K€
Subvention Etat	227 K€
Subvention collectivités	588 K€
Subvention 1% relance	680 K€
Subvention ANRU	0 K€
Autres subventions (FARIF)	0 K€
Surcharge foncière Etat	0 K€
Surcharge foncière collectivités	0 K€
Fonds propres	620 K€
soit :	17 k€/logt
Prix de revient TTC/ SHAB	2 683 €/m ²
Prix du terrain TTC/ SHON	272 €/m ²



SOCIETE : COOPERATION ET FAMILLE

CLAMART – 92	
Ilot Péri – Av. Victor Hugo / Jean Jaures	
1^{ère} tranche	
Origine de la proposition	OPHLM Clamart, M. Treignier, M. Farkas, Madleine (boulangerie), Commune de Clamart
Situation géographique et intercommunalité	
Aire géographique	Ville de Clamart
Site	Zone agglomérée
Commune SRU	Oui
EPCI	Oui
EPCI ou département éligible au conseil de surveillance de LF	Non
Programme	
Surface terrain	2453 m ²
Surface (SHON)	1 073 m ²
Type	3 T1Bis / 7 T2 / 4 T3 / 3 T4
Loyer (m ² de surf. utile)	6,61 (PLUS) – 5,87 (PLAI)
Nombre de logements	17
Financement	14 PLUS / 3 PLAI
Prix de revient	3 322 K€
Financement	
Prêt principal	1 660 K€
Prêt(s) collecteur(s)	0 K€
Subvention Etat	95 K€
Subvention collectivités	709 K€
Subvention 1% relance	160 K€
Subvention ANRU	0 K€
Autres subventions (FARIF)	0 K€
Surcharge foncière Etat	110 K€
Surcharge foncière collectivités	248 K€
Fonds propres	340 K€,
soit	20 K€/lgt
Prix de revient TTC/ SHAB	3 784 €/m ²
Prix du terrain TTC/ SHON	441 €/m ²



Annexe 12 : Récapitulatif des mesures législatives

Mesures	Motivation	Articles
<p>Autoriser le cumul entre l'ALT (financée par l'Etat) et l'aide aux suppléments de dépenses de gestion (ex – AML) financée par les départements dans le cadre des FSL.</p>	<p>L'aide à la médiation locative (qui finance les dépenses liées à la gestion locative, par des associations, pour des logements destinés à l'accueil en sous-location de publics en difficulté) est en réalité complémentaire de l'ALT (qui tient lieu d'aide personnelle et permet de minorer le loyer). La mission estime que l'interdiction de cumul, introduite par la loi de lutte contre les exclusions et rappelée dans la loi du 13 août 2004 qui opère la décentralisation des FSL, n'a pas de justification sur le fond et peut constituer un obstacle au développement de la sous-location.</p>	<p>Article 40 loi du 29 juillet 1998 Article 65 loi du 13 août 2004</p>
<p>Etendre à l'ensemble du parc social (SEM, patrimoine HLM antérieur à 1977) l'obligation pour le bailleur de faire droit à une demande d'exclusion du loyer d'éléments accessoires de la part du locataire.</p>	<p>Un des moyens de favoriser le relogement de ménages à faibles ressources consiste à diminuer la quittance en excluant du bail certains éléments annexes (exemple : parking) relevant du loyer accessoire. La demande faite au bailleur est de droit depuis 1977 sauf pour les SEM et le patrimoine HLM antérieur à cette date. Cette difficulté a été soulevée par des associations dédiées au relogement et des préfetures.</p>	<p>Article L 442-6-4 CCH</p>
<p>Prévoir que le relogement à titre temporaire puisse être proposé par le préfet dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), au vu de la situation du ménage ou des conditions particulières du marché.</p>	<p>La mission a identifié une diversité de problématiques qui appellent des solutions de logement transitoires, particulièrement en zone tendue : personnes autonomes dans l'attente d'une proposition dans le parc social ; personnes autonomes sans possibilité d'accès immédiat au parc social (surendettement, instance de divorce, attente de titre de séjour définitif, temps de consolidation d'un parcours professionnel) ; personnes ne remplissant pas les conditions d'autonomie du point de vue des bailleurs : ressources non stabilisées (problème des intérimaires), absence de parcours locatif antérieur...</p> <p>Des réponses en termes de logement transitoire devraient pouvoir être apportées dans le respect du DALO.</p>	<p>Article L. 441-2-3 CCH</p>

<p>Prévoir la faculté pour le préfet, de définir dans un règlement départemental opposable aux bailleurs sociaux des règles communes en matière d'attributions.</p>	<p>Les critères d'attribution sont actuellement peu encadrés et donnent lieu à des pratiques très hétérogènes selon les bailleurs, notamment en ce qui concerne l'examen des conditions de solvabilité des ménages. Certaines règles ont ainsi pour effet, dès lors qu'elles sont appliquées de manière systématique, d'exclure d'emblée certains types de publics (par exemple les ménages aux minimas sociaux). La mission recommande de donner au préfet la possibilité de mieux encadrer les attributions si le besoin s'en ressent au plan local.</p> <p>Cet outil, supprimé par la loi ENL, est indispensable sur certains territoires et devrait être recentré par rapport à l'ancien règlement départemental d'attribution (RDA) sur les critères d'attribution. Il ne saurait ainsi interférer avec le volet « attributions » des PDALPD.</p>	<p>Article L. 441-1-1 CCH</p>
<p>Garantir l'effectivité des relogements au titre du contingent préfectoral en dotant d'emblée le préfet d'un pouvoir effectif d'attribution sur son contingent ou en facilitant la mise en œuvre de ce pouvoir d'attribution en cas de refus du bailleur. Se doter d'un mécanisme de sanction opérant en cas de non respect par un bailleur de l'accord collectif ou de refus de signer l'accord.</p>	<p>La loi « Engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006 a prévu un mécanisme de substitution en cas de refus du bailleur, permettant au préfet d'attribuer un logement au lieu et place de la commission d'attribution. Mais ce dispositif est complexe à mettre en œuvre et semble largement inopérant. Il conviendrait de réécrire l'article concerné (qui concerne également les accords collectifs) pour faciliter la mise en œuvre par le préfet de l'attribution directe de logements sur son contingent et renforcer les sanctions en cas de non respect des accords collectifs.</p>	<p>Article L. 441-1-3 CCH</p>
<p>Donner au préfet de région en Ile-de-France la possibilité de définir un objectif en matière d'attributions, s'imposant à l'ensemble des accords collectifs départementaux.</p>	<p>Les accords collectifs départementaux mobilisent une part limitée des attributions au regard des enjeux de relogement des publics défavorisés. Dans les départements visités par la mission, les attributions réalisées à ce titre ont représenté en 2007 de 2 % à 16 % des attributions annuelles. La renégociation des accords en 2008 a montré la difficulté à aller au-delà des objectifs fixés précédemment. C'est pourquoi, la mission estime qu'un objectif commun à l'ensemble des départements, fixé par exemple à 25 % des attributions annuelles, pourrait être fixé par le préfet de région au moins en Ile-de-France.</p>	<p>Article L. 441-1-1 CCH</p>

<p>Définir, sur chaque territoire communal et intercommunal, des objectifs quantifiés d'accueil des populations les plus défavorisées. Cette mesure vise particulièrement l'Ile-de-France.</p>	<p>L'un des principaux freins au relogement des publics en difficulté tient au refus de certains maires d'accueillir sur leur territoire ces publics. Ce constat, partagé par l'ensemble des acteurs (services de l'Etat, bailleurs et associations), vaut particulièrement pour les ménages en structures d'hébergement (foyers, CHRS...) qui sont par définition « a-territoriaux ». La mission recommande de prévoir que les objectifs d'attributions inscrits dans les accords collectifs départementaux puissent être « territorialisés au niveau de chaque commune ou intercommunalité ». Une articulation explicite avec les accords collectifs intercommunaux serait ainsi faite. Ces objectifs territorialisés donneraient lieu à une contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales.</p>	<p>Article L. 441-1-2 CCH</p>
<p>Articuler la mise en œuvre du DALO avec les dispositifs existants antérieurement pour l'accès au logement des plus défavorisés, en prévoyant que la commission de médiation s'assure de la mobilisation préalable des dispositifs de relogement prioritaire mis en œuvre sur le territoire concerné.</p>	<p>La loi DALO introduit une nouvelle filière d'accès prioritaire au logement dont l'articulation n'a pas été pensée avec les filières existantes (accords collectifs, dispositifs locaux relevant des PDALPD etc.). La mission considère que ces dernières devraient être mobilisées prioritairement, ce qui devrait se traduire par une réorientation systématique vers ces dispositifs au moment du dépôt du dossier DALO. Par ce biais les autres réservataires (Communes, 1%) seraient sollicités en amont.</p> <p>Cette articulation devrait être explicitement prévue dans la loi afin de limiter les risques de contentieux.</p>	<p>Article L. 441-2-3 CCH</p>

Liste des sigles

ACD	Accord collectif départemental
AGLS	Aide à la gestion locative sociale
AIVS	Agence immobilière à vocation sociale
ALT	Aide au logement à caractère temporaire
AML	Aide à la médiation locative
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
AORIF	Association régionale hlm de la région Ile-de-France
APL	Aide personnalisée au logement
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASI	Appui social individualisé
ASLL	Accompagnement social lié au logement
CADA	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAL	Commission d'attribution de logement
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
COHPHRA	Connaissance de l'offre d'hébergement et de la population hébergée en Rhône-Alpes
CMP	Centre médico-psychologique
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
DALO	Droit au logement opposable
DASS	Direction des affaires sanitaires et sociales de Paris
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départemental de l'équipement
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRASSIF	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales d'Ile-de-France
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREIF	Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FJT	Foyer pour jeunes travailleurs
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FSL	Fonds de solidarité pour le logement
FTM	Foyers de travailleurs migrants
GIP HIS	GIP habitat et interventions sociales
GRL	Garantie des risques locatifs
MILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
MIPES	Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale en Ile-de-France
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
PASS	Permanence d'accès aux soins
PARSA	Plan d'action renforcé en faveur des sans abris
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PLA-I	Prêt locatif aidé d'intégration
PLATS	Prêt locatif aidé très social
PLI	Prêt locatif intermédiaire
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
RMI	Revenu minimum d'insertion
SAHI	Schéma départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion
SEM	Société d'économie mixte
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance
UESL	Union d'économie sociale pour le logement
USH	Union sociale pour l'habitat