

La politique du logement « d'abord » : le point de vue des Acteurs du Logement d'Insertion

Les Acteurs du Logement d'Insertion, constitués de la Fapil, de la Fédération des Pact et de l'Unafo, se sont rassemblés, en juin 2011, autour d'une charte et d'une plateforme de propositions, pour renforcer leur coopération et « assurer une représentation politique du secteur en faisant voix commune, développer les moyens d'une connaissance commune, porter une réflexion stratégique sur le secteur, professionnaliser les organisations par la reconnaissance et la qualification des métiers ».(cf. charte)

septembre 2011

LE LOGEMENT EST UN DROIT FONDAMENTAL

Les Acteurs du Logement d'Insertion ont toujours eu la conviction que **l'accès à un logement autonome est l'objectif principal** d'une politique publique du logement. Pour cela, il faut produire et mobiliser des logements à coût abordable et adapté dans le parc privé et le parc public. Alors que la réforme des agréments confirme la légitimité des organismes à exercer des activités de développement d'offre nouvelle tant par la maîtrise d'ouvrage que par la captation de logements, cette nouvelle légitimité s'exerce, selon les Acteurs du Logement d'Insertion, dans un **contexte actuel très défavorable au développement de la production** : outre la réduction des prêts et des aides de la PEEC et de l'ANAH, les organismes agréés subissent **les réductions des budgets d'aide à la pierre et des crédits d'ingénierie** dédiés à la recherche de logements et d'opportunités immobilières. Les ratios de fonds propres à investir dans les opérations ne cessent d'augmenter. Ne disposant que de très peu de fonds propres, les opérateurs sont très pénalisés. Tous ces facteurs conduiront à la réduction de la production de logements d'insertion de **20% à 40% dans nombre de départements en 2011 et à ce que des programmes nécessaires de réhabilitation du parc ancien seront en diminution** (comme, notamment, le plan de traitement des foyers de travailleurs migrants en Ile de France).

De plus, lorsqu'il est possible de mobiliser du logement privé à vocation sociale, un programme comme celui de l'intermédiation locative favorise le logement temporaire au détriment du logement pérenne de droit commun.

Rappelons qu'aujourd'hui en France, on comptabilise encore 1,2 million¹ de demandeurs de logements sociaux en attente.

Les Acteurs du Logement d'Insertion proposent, pour les personnes en difficulté qui n'accèdent pas immédiatement à un logement autonome, **une offre de logements d'insertion**.

Basé sur un **diagnostic de la situation et des besoins** des personnes, peut être proposé un logement adapté qui réponde, à un moment donné, à la trajectoire résidentielle de la personne et qui s'articule avec d'autres réponses que sont l'hébergement et le logement social. Ce logement peut être temporaire ou pérenne. Les pensions de famille sont une des réponses en matière de logement adapté pour des personnes « vulnérables ». Or, actuellement, les fédérations constatent que celles-ci rencontrent **plusieurs types de difficultés qui fragilisent leur fonctionnement**. Une première difficulté est liée à l'incohérence entre la mobilisation des crédits de fonctionnement et des PLA-I ; une deuxième qui réside dans le décalage entre l'évolution des charges réelles et l'indexation des redevances à l'IRL et, enfin, la baisse des dotations à 14 euros par jour et par personne (au lieu de 16 euros) sur certains départements. L'objectif du PARSA, de 12 000 places fin 2010 et de 15 000 places fin 2011, ne sera pas atteint puisque seulement 9 212 places étaient financées fin 2010².

L'accès à un logement d'insertion doit être couplé avec **un accompagnement modulable** ; d'une intensité différente dans le temps en fonction des besoins et qui utilise les services de droit commun et les ressources sur le territoire. Cet accompagnement doit être financé. Il faut assurer une clarification concernant l'articulation des dispositifs et des financements de l'accompagnement des ménages au niveau national et local (Etat, Département), notamment concernant les coûts liés à la gestion locative adaptée (GLA). En effet, les moyens affectés au financement des surcoûts de gestion locative adaptée n'ont jamais été une contribution obligatoire des FSL, alors que l'Etat les prenait en charge jusqu'en 2004. Depuis la décentralisation des FSL, ces moyens sont réduits et le risque locatif est moins couvert aujourd'hui. La création récente du fonds AVDL - GLA devrait compenser cette perte, mais **les premiers résultats de la mobilisation de ces fonds restent très décevants**, quant à leur destination effective pour le financement des surcoûts de gestion locative sociale des logements détenus par les organismes agréés.

De plus, l'aide versée pour financer la gestion locative sociale mise en œuvre dans les résidences sociales (l'AGLS) n'a jamais été réévaluée depuis sa création en 2000. **Les crédits affectés à cette aide ne sont pas à la hauteur du développement quantitatif des résidences sociales**. En effet, le nombre de logements en résidences sociales a augmenté de 81% entre 2000 et 2008, alors que les crédits consommés n'ont augmenté que de 58% pour la même période. Aujourd'hui, dans une région comme Rhône-Alpes l'AGLS versée aux gestionnaires ne représente que 50% de l'AGLS éligible.

¹ Enquête nationale logement, INSEE, 2006.

² Rapport annuel de performances Ville et logement 2010

Le budget du programme 177 n'est pas à la hauteur de toutes les priorités que l'Etat veut lui faire porter. « L'insincérité [de ce budget] historiquement sous-doté (...) nuit à l'efficacité des politiques de lutte contre l'exclusion (...), au travail des associations »³

Les Acteurs du Logement d'Insertion revendiquent de **participer pleinement à l'attribution de logements** adaptés pour les ménages prioritaires dans le cadre des conventions de réservation. En effet, la réussite de l'insertion par le logement nécessite une adéquation entre les besoins du ménage et le logement proposé. Les services d'information d'accueil et d'orientation doivent organiser une orientation des personnes de manière concertée avec les opérateurs, en respectant les orientations des plans départementaux pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Les demandes de logement d'insertion doivent s'articuler avec la politique d'accès au logement social et le logement d'insertion ne doit pas constituer un habitat d'où les personnes ne peuvent pas sortir.

LA POLITIQUE DU LOGEMENT « D'ABORD » NE SE REDUIT PAS A L'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS POUR LES PUBLICS PRIORITAIRES

Les Acteurs du Logement d'Insertion estiment que **la politique du logement « d'abord » doit répondre aux besoins de toutes les personnes en difficulté d'accès au logement**, notamment celles qui sont fragilisées. Elle ne se résume pas à proposer un logement uniquement aux personnes **qualifiées de prioritaires**, au sens du DALO.

Aujourd'hui en France, on compte 3,5 millions⁴ de personnes mal logées ou sans logement, auxquelles il faut ajouter plus de 5 millions⁵ en situation de fragilité à court ou moyen terme dans leur logement. Accentuée par le contexte économique et un accroissement des prix des logements sans précédent, la crise du logement touche un public large, qui n'est pas uniquement le public prioritaire au sens du DALO. Les commissions de médiation dans les départements qualifient de « prioritaires » certains ménages, et l'Etat a l'obligation, sous peine de pénalités, de leur faire des propositions de logement. La mise en place des services d'information d'accueil et d'orientation va renforcer cette qualification de « publics prioritaires » en confiant à ces services l'obligation de désigner des solutions d'hébergement, de logement accompagné ou de logement social pour des publics pour lesquels l'Etat a une obligation de non-remise à la rue.

Le droit au logement opposable souhaité par nos fédérations ne doit pas constituer une nouvelle filière d'accès au logement, mais une orientation prioritaire donnée à tous ceux qui restent sans réponse à leur demande de logement. Cette obligation de l'Etat ne doit pas restreindre l'accès au logement d'insertion des publics très diversifiés accueillis par les adhérents de la Fapil, de la Fédération des Pact et de l'Unafo, publics reconnus « défavorisés » qui, grâce à leur accueil dans le logement d'insertion ne viennent pas grossir le nombre des publics « prioritaires ».

Il existe donc un risque fort, devant l'absence d'ambition des politiques du logement, de la sous-dotation des crédits du programme de prévention de l'exclusion et d'insertion des personnes vulnérables et des crédits d'aides à la pierre, de réduire la cible des politiques publiques et d'allouer des moyens aux seuls publics reconnus « prioritaires » et donc, paradoxalement, d'augmenter leur nombre par un effet filière pour l'accès au logement.

La politique du logement « d'abord » doit garantir **l'accueil inconditionnel** de tous, afin d'éviter que des demandeurs d'asile ou des personnes en situation administrative précaire soient contraints de vivre à la rue ou dans des logements indignes et inadaptés à leur situation. Les demandeurs d'asile doivent pouvoir être hébergés en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), afin qu'il n'y ait pas un recours systématique de ce public vers le secteur de l'hébergement.

La santé des personnes accueillies est également un souci fort des Acteurs du Logement d'Insertion. Or, la coupure instituée par la réforme générale des politiques publiques entre les directions départementales de la cohésion sociale et les agences régionales de santé les laisse très inquiets sur la prise en compte des populations en situation de précarité par les dispositifs de santé. Des signes forts doivent être donnés en ce sens.

³ Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances 2011 par Etienne Pinte.

⁴ L'état du mal logement en France, 16^{ème} rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, 2011.

⁵ L'état du mal logement en France, 16^{ème} rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, 2011.

Les personnes en souffrance psychique notamment doivent trouver un logement ou des modes d'habitat (pension de famille, résidence accueil) adaptés à leurs besoins, qui nécessitent des services d'accompagnement et de soins mobilisables sur le territoire.

INSCRIRE LA POLITIQUE DU LOGEMENT « D'ABORD » DANS LES LOGIQUES TERRITORIALES EXISTANTES

Les Acteurs du Logement d'Insertion considèrent que le chantier de la refondation de l'hébergement et de l'accès au logement pour les personnes sans abri ou mal logées doit prendre en compte les logiques territoriales et les dispositifs territoriaux (PDALPD, MOUS) qui fonctionnent de manière efficiente sur les territoires. Les services d'information d'accueil et d'orientation doivent s'articuler au PDALPD et au PDAHI, afin notamment de contribuer à la programmation des réponses nécessaires en termes de logements et de services à partir des besoins repérés. **La politique du logement « d'abord » ne doit pas faire table rase des pratiques antérieures.** En effet, les territoires ont une histoire. Des habitudes de travail entre les opérateurs se sont développées, des partenariats se sont formalisés, un travail en réseau s'est mis en place, qui ont permis de fabriquer de véritables réponses concernant l'accès et le maintien dans le logement.

Les Acteurs du Logement d'Insertion pensent que pour être efficace la politique de l'hébergement et du logement doit être **pilotée de manière cohérente** :

- en articulant les différentes politiques publiques au niveau national, (immigration, santé, justice), autrement dit en assurant un **pilotage interministériel qui doit trouver sa traduction sur les territoires**
- en articulant la politique de **l'Etat et des collectivités locales**, pour que les spécificités territoriales soient prises en compte et que la solidarité et l'équité soient assurées au niveau national. La participation des collectivités territoriales concernant la politique du logement étant variable selon les territoires. A terme, les conditions de mise en œuvre du droit au logement et de la politique du logement « d'abord » devront se structurer aux échelons territoriaux des politiques locales de l'habitat.
- en renforçant le rôle des acteurs associatifs sans **les instrumentaliser** ni les **mettre en concurrence** et en leur donnant des moyens financiers suffisants pour remplir leurs missions. Les Acteurs du Logement d'Insertion sont aujourd'hui dans la plus grande incertitude devant des jeux d'acteurs en pleine recomposition, face à des référentiels non stabilisés dans une période de baisse budgétaire. Le sentiment est qu'une priorité chasse l'autre et qu'une pression forte est exercée sur de nouvelles mesures (intermédiation locative, AVDL), alors que leurs opérateurs voient les moyens des dispositifs qu'ils gèrent déjà diminuer. C'est dans le temps qu'ils agissent et non dans celui des effets d'annonces politiques.

Les Acteurs du Logement d'Insertion ont conscience que la complexité des situations des ménages actuelles nécessite une adaptation de leurs pratiques professionnelles, d'où la nécessité de formaliser et de renforcer le partenariat entre la Fapil, les Pact et l'Unaf et de confronter les pratiques de l'insertion par l'habitat avec les pratiques de l'hébergement, sans les opposer ni nier l'efficacité des unes ou des autres.

Les assises interrégionales doivent permettre, selon les Acteurs du Logement d'Insertion, de faire remonter les préoccupations des opérateurs de terrain et formaliser une méthode, un calendrier et des propositions pour que l'objectif de la politique du logement « d'abord » ne soit pas seulement un slogan et soit à la hauteur des enjeux auxquels ils doivent faire face.