

Pour un accès plus direct au logement des personnes sans-abri

6 références pour guider l'action

Le 4 juillet 2013, la FNARS organisait un séminaire sur le secteur AHI (accueil, hébergement, insertion) avec un double objectif :

- ➔ préciser la doctrine de la FNARS sur le concept du "logement d'abord", et réinterroger en conséquence le rôle et les missions du secteur AHI ;
- ➔ décliner ces orientations en pistes d'action pour la FNARS et ses adhérents.

Ce document est le résultat des travaux de cette journée. Il propose 6 références pour guider les acteurs qui accueillent, hébergent ou accompagnent des personnes sans-abri et qui s'interrogent sur le sens de leur action et sur l'évolution de leurs pratiques. Il peut aussi constituer un outil sur lequel s'appuyer pour élaborer ou faire évoluer des partenariats (avec des bailleurs par exemple) ou encore dans le cadre des dialogues de gestion avec les pouvoirs publics.

Bien sûr, la déclinaison de ces références doit prendre en compte la réalité des territoires, selon la tension plus ou moins importante sur la situation du logement. Il revient au réseau de s'en saisir et de l'adapter aux contextes territoriaux.

1. L'accès direct au logement doit être privilégié

Toute personne, à partir du moment où elle en remplit les conditions légales¹, doit pouvoir accéder le plus **directement** et le plus **rapidement** possible à un logement.

Cela implique de remettre en question la notion de parcours, compris comme un ensemble d'étapes successives selon le modèle dit en "escalier", pour permettre :

- ➔ soit un accès direct au statut de locataire ;
- ➔ soit une évolution du statut d'occupation (par exemple passage du statut d'hébergé à celui de locataire) dans le même logement pour éviter des **déménagements contraints**, sources de ruptures.

Cela implique également de ne pas conditionner a priori l'accès au logement à la **capacité supposée des personnes à « habiter »** mais de définir avec elles les **leviers** qui permettent de faciliter l'accès et le maintien dans le logement. Ainsi, pour les personnes qui en ont besoin et qui le souhaitent, le recours à un **accompagnement adapté** peut contribuer à favoriser l'insertion dans le logement. Pour les bailleurs, l'accompagnement contribue à favoriser l'intégration des personnes dans leur environnement et à prévenir des ruptures.

Il n'en demeure pas moins que l'accès direct au logement dépend de deux facteurs essentiels :

- ➔ la solvabilisation des ménages, ce qui implique une révision du mécanisme des aides au logement (et de leur prise en compte des charges), une ouverture des minima sociaux à partir de 18 ans ;
- ➔ la production d'une offre locative sociale (parc public et privé, notamment via les aides de l'ANAH – Agence nationale de l'amélioration de l'habitat) dont les loyers sont compatibles avec la situation économique des ménages, et adapté quantitativement et qualitativement

¹ Pour le logement social : ne pas dépasser les plafonds de ressources et être en situation administrative régulière

aux besoins sur les territoires (taille, localisation...). Il s'agit d'un enjeu fort pour les PLH (programmes locaux de l'habitat) et des futurs PDALHPD (Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées). Les OPAH doivent obligatoirement être encadrées pour favoriser la production de logements à loyers accessibles et économes en énergie. Ces OPAH doivent comporter des objectifs chiffrés en logements conventionnés très social.

2. L'hébergement doit être recentré sur ses missions

Le rôle de l'hébergement se définit par les 3 missions suivantes :

2.1. Assurer un accueil immédiat, inconditionnel et de courte durée pour répondre aux situations d'urgence

Cela implique de **redonner à l'urgence sociale sa vocation initiale** : un accueil immédiat, inconditionnel, continu et de courte durée pour favoriser l'accès à une solution plus durable. À cet égard, le code de l'action sociale et des familles définit les missions de l'urgence, qui ne se résument pas à une simple mise à l'abri : gîte, couvert, évaluation, accompagnement et orientation vers une solution plus durable.

Il est à ce titre urgent de mettre fin à une urgence sociale qui se transforme en une réponse humanitaire, de mise à l'abri constituée essentiellement de nuitées d'hôtel sans accompagnement, qui chronicisent les personnes dans la rue, et constitue une impasse dont elles ne parviennent pas à sortir.

Pour y parvenir, il faut :

- ➔ s'inscrire résolument dans une logique de **développement des solutions de sortie**, et non dans celle d'une augmentation des capacités de mise à l'abri ;
- ➔ **systematiser l'évaluation sociale et l'accompagnement**, le plus rapidement possible et orienter les personnes vers des **solutions durables** ;
- ➔ **mobiliser une palette de solutions d'hébergement/d'accueil immédiat diversifié**, en priorisant les **formules dignes et proches du logement** et en évitant le recours à l'hôtel, en particulier sur les territoires non tendus ;
- ➔ rendre effectif **l'accueil inconditionnel**.

Ces éléments doivent guider l'évolution des outils de programmation sur les territoires.

2.2. Être un levier pour proposer un accompagnement éducatif

Lorsque pour certains ménages l'accès direct à un statut de locataire peut conduire à un échec, il peut être nécessaire d'aménager une transition, par exemple en termes de statut d'occupation et/ou de lieux collectifs. L'accompagnement constitue à cet égard un levier pour l'autonomisation des personnes, lorsque cela s'avère pertinent au vu de leurs besoins et de leur parcours. L'hébergement constitue alors un cadre structurant qui contribue à renforcer l'impact de l'accompagnement.

2.3. Offrir un chez soi aux personnes en situation administrative précaire

Les personnes en situation administrative précaire (personnes ayant un titre de séjour de courte durée, généralement entre 3 et 6 mois) ou irrégulière ne peuvent être locataires dans le parc social, et marginalement dans le parc privé (leur accès restreint aux droits sociaux limite leurs ressources). **Elles doivent néanmoins bénéficier de lieux de vie dignes et adaptés à leur situation, conformes aux normes du logement.** Un hébergement en CHRS diffus peut être une réponse adaptée à prioriser

en mobilisant des logements à la fois dans le parc public et privé. C'est la vocation de l'aide sociale, indépendamment de toute notion de durée d'hébergement et de ressources. L'accompagnement peut alors leur permettre d'accéder à certains droits. Les hébergements d'urgence, qui ont vocation à être de courte durée, ne peuvent être les seules solutions mobilisées.

L'hébergement **ne doit pas constituer une réponse par défaut** en raison de l'inadaptation de certaines politiques publiques (logement, emploi, jeunesse, asile, etc.). Ainsi est-il nécessaire de solvabiliser les **jeunes de 18 à 25 ans** en leur octroyant des ressources, ou encore de redonner le droit au travail aux **demandeurs d'asile** et de réduire les délais de procédure. Ce sont des conditions déterminantes pour permettre à ces publics d'accéder plus directement au logement et à l'autonomie.

2.4. L'hébergement collectif peut représenter une solution adaptée dans certaines situations

Si les formules **d'hébergement éclaté**, plus proches du logement, doivent être privilégiées, il n'en demeure pas moins que **l'hébergement collectif** peut être pertinent, pour les personnes qui le souhaitent, parce qu'il offre :

- ➔ **un cadre temporaire sécurisant et anonyme** (pour des femmes victimes de violences, des personnes sortant de la prostitution, etc.), un lieu pour se poser, se ressourcer, se reconstruire ;
- ➔ **un cadre structurant** (pour définir un projet d'insertion, avec la possibilité de faire appel aux travailleurs sociaux toute la journée, ou pour les travailleurs sociaux d'identifier des problématiques qui ne seraient pas forcément visibles dans le cadre d'un rendez-vous extérieur) ;
- ➔ **un cadre de socialisation** (pour des personnes très désocialisées) ;
- ➔ **un lieu mobilisable rapidement** pour répondre à des situations d'urgence, et travailler l'ouverture de droits le temps d'accéder à un logement.

Toutefois, l'hébergement collectif doit répondre à certaines exigences en termes de qualité indiqués dans la circulaire humanisation de 2009 et dans le référentiel national des prestations (RNP) : normes du logement décent et du logement foyer en matière de sanitaires, de surfaces, de volume, de ventilation, d'éclairage, d'isolation phonique et thermique, d'hébergement individualisé (chambre individuelle ou chambre double pour un couple, unité de vie pour une famille), de sécurité, de régulation de la vie collective...

3. Vers un régime juridique unifié

Appréhender le secteur de l'hébergement en l'analysant par le prisme de ses missions conduit à sortir d'une logique de dispositifs (urgence, insertion, stabilisation, ALT...) et de financements (subvention, aide sociale d'État, CPOM, etc.) et de tendre vers un **statut juridique unique** qui englobe l'ensemble des activités d'accueil, d'hébergement, d'accompagnement. L'article 12 bis du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové dispose : « Avant le 31 décembre 2014, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement. »

4. L'intermédiation locative doit jouer un rôle précis

L'intermédiation locative peut jouer un rôle de facilitateur de l'accès au logement **dans le parc locatif privé**. Elle peut également être de nature à **inciter des bailleurs** à louer leur logement, en particulier dans les territoires tendus. La garantie universelle des loyers (GUL) permettra de sécuriser les associations qui pratiquent l'intermédiation locative dans le parc privé.

La modalité du bail glissant doit être privilégiée car elle permet de préserver la stabilité des ménages dans leur logement et leur environnement. Le glissement du bail est toutefois conditionné par le niveau des ressources des ménages, ce qui se révèle particulièrement problématique dans les zones tendues.

En revanche, le recours à **la sous-location avec ou sans bail glissant dans le parc social** doit être **restreint autant que possible à des cas très particuliers** dans la mesure où il fait partie des missions des bailleurs HLM d'accueillir les familles les plus défavorisées. Ainsi, l'article L. 441 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « l'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en œuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées ».

5. L'habitat doit prendre des formes diversifiées

Permettre un accès plus direct au logement implique également de **penser des réponses plurielles en termes d'habitat** (formules de logement alternatifs tels que des habitats communautaires, participatifs...) pour prendre en considération la diversité des situations des personnes et des territoires au regard de la tension sur le logement.

Les pensions de famille peuvent constituer un habitat adapté pour des **personnes isolées et vulnérables qui émettent le souhait explicite de vivre dans un cadre semi-collectif**. Elles ne doivent pas constituer une réponse par défaut face à la pénurie de places d'hébergement ou de logement abordable.

6. Vers une évolution du travail social

Permettre un accès plus direct des personnes à un logement, implique une évolution des **pratiques du travail social**. Il faut pour cela non seulement former les travailleurs sociaux mais aussi intervenir auprès de la gouvernance des associations sous forme de programmes de sensibilisation, de formation...

Quel que soit le lieu de vie des personnes, celles-ci doivent pouvoir prétendre au bénéfice d'un accompagnement social, si elles le souhaitent et si leur situation le nécessite. Cet accompagnement doit être **global**, pour prendre en considération l'ensemble des difficultés que peuvent rencontrer les personnes, et adaptable à leur situation. Cela implique une plus grande coordination des intervenants sociaux sur les territoires, et donc des dispositifs et des institutions.

Pour y parvenir, la FNARS propose d'expérimenter des **services territoriaux de l'accueil, l'évaluation et l'accompagnement**, sous forme de **consultations sociales de proximité**.

Une telle approche, qui implique une mutualisation de moyens humains et financiers, pourrait conduire à créer des **conférences des financeurs** pour mutualiser les financements dédiés à l'accompagnement social.

Pistes d'action pour une déclinaison opérationnelle

Le séminaire a permis de décliner les références en mesures davantage opérationnelles à impulser par le réseau (par les adhérents, le siège de la FNARS et la FNARS régionales). Certaines sont à mettre en œuvre en lien avec les pouvoirs publics (actions externes), d'autres peuvent être le fait d'initiatives du réseau FNARS (actions internes).

1. L'accès direct au logement doit être privilégié

➔ Une meilleure fluidité de l'hébergement vers le logement

Propositions opérationnelles	Actions à impulser dans le réseau/en externe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcer les partenariats entre bailleurs sociaux et associations à partir de cette nouvelle approche (pour une culture commune et faciliter la transition vers le logement à partir des dispositifs d'accueil ou d'hébergement) ▪ Rassurer et sécuriser les bailleurs sur les risques locatifs d'un point de vue : <ul style="list-style-type: none"> ▫ financier via la GUL ▫ éducatif via un accompagnement adapté par des plateformes d'accompagnement et la possibilité de nouvelle orientation en cas d'échec via le SIAO ▪ Développer du logement très social (PLAI adaptés) et logements conventionnés ANAH pour offrir une offre locative adaptée aux ressources des personnes et éviter les impayés de loyers 	<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Travailler l'évaluation sociale, du diagnostic aux préconisations d'orientation (philosophie, items, structure, etc.) ▪ Faire évoluer les pratiques du travail social pour favoriser l'accompagnement hors les murs
	<p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participer à l'expérimentation proposée par l'USH sur l'accès direct au logement de personnes sans-abri ou sortant d'hébergement au logement social ▪ Valoriser le développement de services d'accompagnement hors les murs, ses moyens, et les coûts sociaux évités ▪ Contribuer à la concertation sur la préfiguration de la GUL ▪ Suivre la montée en charge des-PLAI adaptés ▪ Peser sur la programmation des logements conventionnés ANAH

➔ Promouvoir l'évolution du statut d'occupation pour les personnes déjà hébergées en diffus pour éviter les déménagements successifs

Propositions opérationnelles	Actions à impulser dans le réseau/en externe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser des partenariats avec les bailleurs sociaux afin qu'ils mettent à disposition des associations un nouveau logement lorsque le changement de statut d'occupation a eu lieu ▪ Proposer un accompagnement dans le logement pour sécuriser le parcours locatif ▪ Développer le mandat de gestion pour les personnes en situation administrative précaire disposant de ressources suffisantes 	<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réfléchir aux modalités de déclinaison pour les associations propriétaires de leur bâti (collectif ou éclaté)
	<p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rebâtir des partenariats avec les bailleurs sociaux sur cette base ▪ Peser sur la programmation des logements conventionnés ANAH ▪ Réfléchir à l'utilisation du mandat de gestion pour les personnes en situation administrative précaire

2. L'hébergement doit être recentré sur ses missions

➔ Systématiser l'évaluation sociale et l'accompagnement

Propositions opérationnelles	Actions à impulser dans le réseau/en externe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser la réalisation d'évaluations des personnes hébergées en accueil immédiat, par : <ul style="list-style-type: none"> ▫ les services de la veille sociale pour mener les évaluations sociales (Accueil de jour, SAO) des personnes hébergées ▫ des services d'évaluation hors les murs pour aller vers les personnes, et réaliser les évaluations sociales dans les solutions d'hébergement éclaté ou à l'hôtel/services rattachés aux SIAO ▪ Transmission des évaluations au SIAO pour orientation 	<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réfléchir à un cahier des charges de l'expérimentation des services d'évaluation et d'accompagnement (consultations sociales de proximité) ▪ Favoriser la connaissance par les TS qui réalisent les évaluations du panel de dispositifs disponibles pour favoriser des orientations adaptées- privilégiant le logement
	<p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promouvoir la création de services d'évaluations et d'accompagnement sur les territoires ▪ Renforcer les moyens des services de la veille sociale pour mener les évaluations à court terme

➔ Mobiliser une palette de solutions d'hébergement/d'accueil immédiat diversifié, en priorisant les formules dignes et proches du logement

Propositions opérationnelles	Actions à impulser dans le réseau/en externe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prioriser des solutions d'hébergement / des places en accueil immédiat en hébergement éclaté avec des conditions d'accueil dignes (chambres individuelles...) (pour les migrants notamment) ▪ Maintenir des lieux avec des espaces collectifs pour des situations qui nécessitent un cadre sécurisant (femmes victimes de violence...). Exemple de l'hôtellerie sociale avec des espaces collectifs ▪ Mobiliser l'hôtel de manière résiduelle et subsidiaire pour s'adapter aux variations des demandes, notamment sur les territoires tendus 	<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Animation territoriale des adhérents (FNARS/SIAO ?) autour des appels à projet pour les créations de places ou mise en place de nouveaux services : favoriser des réponses concertées et territorialisées.
	<p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promouvoir la mise en place d'un statut unique pour l'hébergement ▪ Promotion par les têtes de réseau des conditions qualitatives pour les créations de places auprès des Services déconcentrés ▪ Rendre systématique la consultation du PDAHI et des têtes de réseau dans l'élaboration du cahier des charge des appels à projets

➔ **Rendre effectif l'accueil inconditionnel**

Propositions opérationnelles	Actions à impulser dans le réseau/en externe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favoriser une application du principe d'inconditionnalité par l'ensemble des acteurs AHI (structures d'hébergement/SIAO) ▪ Maintenir un droit à l'hébergement inconditionnel et ouvert sans participation financière demandée. Possibilité d'en mettre une place si maintien de la personne en accueil immédiat sur un séjour prolongé. 	<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Des réunions animées par le SIAO sur le respect de l'accueil inconditionnel sur le territoire (travail sur les critères des établissements/positionnement face aux injonctions des services de l'État) ▪ Charte d'engagement du réseau FNARS sur l'application du principe d'inconditionnalité
	<p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interpellation collective des services de l'État par les têtes de réseaux sur les injonctions illégales (transmission d'information, consigne de ne pas héberger les migrants, sanction financière...) ▪ Signature de la charte d'engagement par les partenaires

3. L'hébergement collectif est adapté pour certaines situations

Actions à impulser dans le réseau/en externe
<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accompagner l'évolution du parc d'hébergement vers des formules éclatées pour ne maintenir une offre collective que pour les personnes qui le souhaitent ou les situations qui le nécessitent
<p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Développer de l'hébergement éclaté pour les personnes en situation administrative précaire pour désengorger l'urgence à court terme (alternative à l'hôtel) avec un accompagnement adapté à leur situation ▪ Communiquer auprès des services déconcentrés et administrations centrales sur la plus-value de l'hébergement et sa place dans l'offre du secteur AHI

4. L'habitat doit prendre des formes diversifiées

➔ Promouvoir une conception plurielle de l'habitat

Propositions opérationnelles	Actions à impulser dans le réseau/en externe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développer des formules de logement alternatif adaptés aux souhaits et besoins des personnes (habitat communautaire/ habitat participatif / auto construction/ colocation/ habitat mobile...) à partir des remontées des besoins issus des diagnostics partagés ▪ Accompagner les projets alternatifs portés par les personnes (ex. : squats) 	<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Capitalisation d'expériences et mutualisation de projets à essayer
	<p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promouvoir ces formes d'habitat auprès des pouvoirs publics au niveau national (PJJ/PLF) et au niveau territorial dans le cadre des PLH, PDH ou PLUI ▪ Demander le soutien et la pérennisation des actions innovantes portées par les associations

➔ Développer les pensions de famille

Propositions opérationnelles	Actions à impulser dans le réseau/en externe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lier le développement des pensions de familles aux besoins objectivés par les diagnostics territoriaux. ▪ Favoriser l'intervention des plateformes territoriales d'accompagnement social hors les murs et l'accompagnement social global en pension de famille 	<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Améliorer la connaissance et l'animation du réseau d'adhérents porteurs de dispositifs de logement d'insertion
	<p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participer à la définition des objectifs et de la méthodologie de l'évaluation Dihal/DGCS/DHUP des pensions de famille et contribuer à sa réalisation

5. L'intermédiation locative doit jouer un rôle précis

➔ Développer l'intermédiation locative dans le parc privé

Propositions opérationnelles	Actions à impulser dans le réseau/en externe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Développer les plateformes territoriales d'accompagnement social hors les murs et l'accompagnement social global financé par l'aide sociale à l'hébergement en intermédiation locative pour sécuriser les parcours et les bailleurs ▪ Favoriser le recours à l'IML comme outil de prévention des expulsions, une fois la suspension du bail prononcée par le juge d'instance ou si celle-ci est imminente 	<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Améliorer la connaissance et l'animation du réseau d'adhérents porteurs de dispositifs de logement d'insertion
	<p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Participation au comité de pilotage et comités techniques du programme national d'intermédiation locative

6. Vers une évolution du travail social

Propositions opérationnelles	Actions à impulser dans le réseau/en externe
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expérimentation d'une consultation sociale de proximité ▪ Adapter le travail social dans ses missions et ses pratiques 	<p>Interne</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Élaboration d'un cahier des charges de l'expérimentation ▪ Démarchage auprès des conseils généraux et de l'État pour engager des expérimentations à partir de ce cahier des charges ▪ Élaboration d'un plan d'action pour le réseau FNARS suite aux journées du travail social de Valence (novembre 2013) <p>Externe</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Élaboration d'une plateforme de propositions FNARS en vue des États généraux du travail social