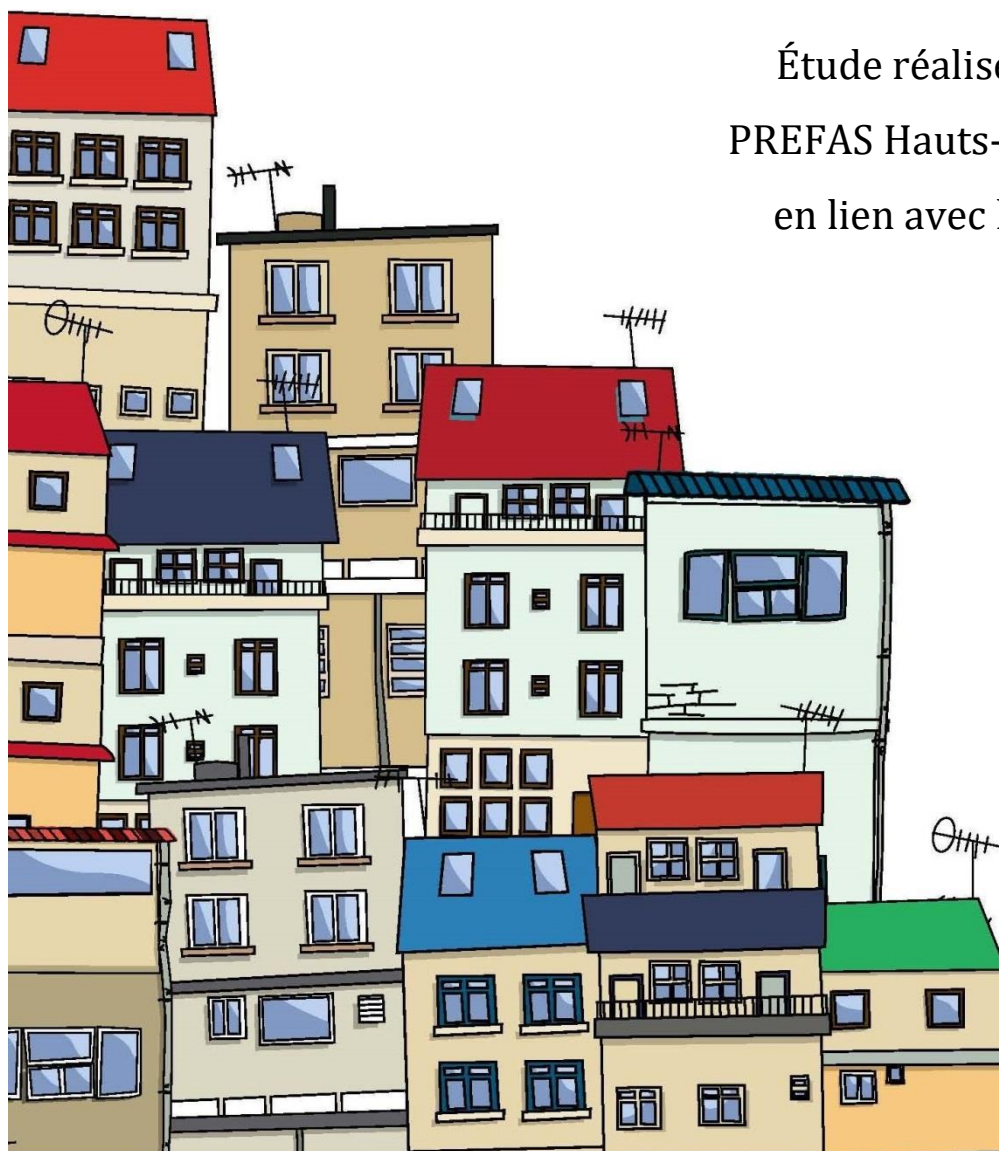


Accompagnement dans l'accès et le maintien dans le logement : des politiques publiques aux pratiques professionnelles



Étude réalisée par le
PREFAS Hauts-de-France,
en lien avec la CMAO

Table des matières simplifiée

Une table des matières détaillée se trouve en début de chaque chapitre.

CONTEXTE ET MÉTHODOLOGIE	1
I- UNE ÉTUDE EN LIEN AVEC L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DU LOGEMENT	2
II- ÉQUIPE DE RECHERCHE, TERRITOIRES ET MÉTHODOLOGIE	5
ANALYSE SOCIO-HISTORIQUE DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DE L'ACCUEIL HÉBERGEMENT ET INSERTION (AHI)	10
I- COMPRÉHENSION DU CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES	12
II- LES POLITIQUES PUBLIQUES LIÉES AU LOGEMENT	19
III- RETOUR SUR LE PLAN LOGEMENT D'ABORD ET LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME	34
LES TERRITOIRES DE MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE DU PLAN LOGEMENT D'ABORD	42
I- LES HAUTS-DE-FRANCE	44
II- LA VILLE D'AMIENS	54
III- LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE (MEL)	65
IV- LA COMMUNAUTÉ URBAINE D'ARRAS (CUA)	79
V- LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BÉTHUNE-BRUAY, ARTOIS-LYS ROMANE (CABBALR) .	90
VI- LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION DE LENS-LIÉVIN (CALL) ET D'HÉNIN-CARVIN (CAHC)	101
PITES D'AMÉLIORATION TRANSVERSALES	111
I- LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD ET SES DISPOSITIFS – ENJEUX NATIONAUX	112
II- LE DÉVELOPPEMENT D'UN PARTENARIAT TERRITORIALISÉ ET SPÉCIALISÉ	119
III- LES MOYENS PERMETTANT D'ABOUTIR À UN ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUS	123
IV- LA FORMATION DES ACTEURS DU LOGEMENT D'ABORD	130
LISTE DES SIGLES UTILISÉS	135
BIBLIOGRAPHIE.....	141

Contexte et méthodologie

I- UNE ÉTUDE EN LIEN AVEC L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DU LOGEMENT.....	2
II- ÉQUIPE DE RECHERCHE, TERRITOIRES ET MÉTHODOLOGIE.....	5
<i>L'équipe de recherche</i>	<i>5</i>
<i>Les territoires du Plan logement d'abord</i>	<i>5</i>
<i>La méthodologie d'étude</i>	<i>7</i>
<i>Les instances de coordination et de réflexion</i>	<i>8</i>

I- Une étude en lien avec l'évolution des politiques du logement

Dans son rapport annuel sur l'état du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre recense, en 2018, 4 millions de personnes souffrant du mal-logement ou de l'absence d'un logement personnel. Par ailleurs, elle observe que, *« alors que le nombre de personnes sans domicile a augmenté de 50 % entre 2001 et 2012¹, et sans doute encore depuis, les politiques du logement peinent à offrir des solutions dignes aux personnes en difficulté. D'année en année, la principale réponse des gouvernements successifs semble, dans l'urgence, d'augmenter encore et toujours le nombre de places d'hébergement, au détriment de la stabilité et de la dignité, conditions indispensables pour sortir de la précarité, mener une vie de famille, se soigner, reprendre une formation, chercher un emploi, bref se projeter dans la vie. »²*

De son côté, Jean-Claude Driant (2014) s'interroge sur le *« "millefeuille" des responsabilités publiques et des opérateurs impliqués dans ces politiques »³* du logement, ainsi que sur quatre leviers possibles déterminés à partir de l'expérience de pays voisins : la construction de nouveaux logements, l'accession à la propriété, la régulation des marchés locatifs (les loyers) et l'affectation des logements sociaux réservée aux plus pauvres. En tout état de cause, il constate la construction d'*« édifices politiques complexes qui allient de grands principes et objectifs énoncés au niveau national à des politiques nécessairement territoriales pour s'adapter à l'extrême diversité des configurations locales »*.

Enfin, le projet de loi de finance 2019 émet des interrogations sur les coûts de l'hébergement et de l'accompagnement des parcours vers le logement et l'insertion des personnes vulnérables. Surtout, il est noté que *« l'accompagnement social des personnes accueillies risque d'être réduit voire sacrifié, avec des suppressions de postes de travailleurs sociaux pour se conformer aux exigences tarifaires »⁴*.

Parallèlement à ces constats, force est de constater que les politiques du logement ont fortement évolué au cours des trente dernières années : loi Besson (1990), loi de lutte contre les exclusions (1998), loi instituant le logement opposable (2007), loi de mobilisation pour le

¹ D'après l'enquête « Sans domicile » de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

² Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel n° 23, 2018, 378 p. (citation p. 245).

³ Driant Jean-Claude, « Enjeux et débats des politiques du logement en France », *Revue d'économie financière*, vol. 115, n° 3, 2014, pp. 189-208.

⁴ Sénat, commission des affaires sociales, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2019. Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, Avis présenté par M. Jean-Marie Morisset, 2018, 45 p.

logement et de lutte contre l'exclusion (2009), loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (2014). En outre, à partir de 2010, le gouvernement français s'engage dans la stratégie du logement d'abord, dans un premier temps en expérimentant le programme « Un chez-soi d'abord » dans quatre communes (Lille, Marseille, Paris et Toulouse), puis via des appels à projets pilotés par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) pour inciter et soutenir les initiatives locales du logement d'abord. Plus récemment, le Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) est venu « *proposer une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile stable* » et constitue « *un changement de modèle* »⁵. Ce changement de paradigme impacte de nombreux acteurs :

- Les personnes accompagnées : « *Le Logement d'abord réaffirme la valeur de la parole et du choix de la personne accueillie et accompagnée. Il s'agit de faire confiance à la personne et travailler avec elle sans délai son projet d'accès au logement, en s'appuyant sur ses compétences et en prévenant les difficultés.* »
- Les professionnels du logement : « *Le développement de l'offre de logements abordables est une des priorités de ce plan : financement de 40 000 logements très sociaux (PLAI) par an, création sur 5 ans de 40 000 places en intermédiation locative par la mobilisation du parc privé et de 10 000 places en pensions de famille pour les personnes isolées en situation de grande précarité.* »
- Les professionnels de l'hébergement : « *Le Logement d'abord implique des évolutions structurelles et organisationnelles des dispositifs existants et des pratiques professionnelles. Décloisonner les approches et mieux coordonner les dispositifs pour offrir aux personnes un accompagnement au plus proche de leurs besoins seront des enjeux importants.* »
- Les politiques locales : « *La mobilisation des collectivités territoriales est un facteur clé de succès.* »

Avec le logement d'abord, l'hébergement n'est plus au centre des politiques. Les objectifs sont – entre autres – de « *rendre à l'hébergement d'urgence sa vocation première d'accueil inconditionnel et immédiat pour les personnes en détresse* », « *d'orienter plus efficacement vers le logement et augmenter la fluidité dans les dispositifs d'hébergement* »⁶. Ainsi, il y a glissement de l'hébergement – qui doit rester l'exception et non la norme – vers le logement, avec un accompagnement social consolidé. Il s'agit, en effet, de « *renforcer et articuler l'accompagnement social vers et dans le logement et proposer des approches pluridisciplinaires et coordonnées* » (axe 9 du Plan logement d'abord).

Ainsi, le métier des travailleurs du secteur AHI est voué à évoluer, « *l'accompagnement social vers et dans le logement* » prenant le pas sur l'accompagnement

⁵ Ministère de la cohésion des territoires, DIHAL, *Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022*, 40 p.

⁶ *Ibid.*

en hébergement. Ce changement implique également une évolution des connaissances des dispositifs et un travail partenarial et pluridisciplinaire renforcé. En effet, si les travailleurs sociaux exerçant en hébergement et en logement sont au cœur de cette étude, d'autres acteurs ont un rôle important, notamment dans le dépistage et l'orientation des publics ciblés par la politique du logement d'abord.

Au regard de ce contexte, la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) des Hauts-de-France a confié une étude au Pôle régional de recherche et d'étude pour la formation et l'action sociale (PREFAS), avec un double objectif :

- 1) Réaliser un état des lieux des politiques du logement. L'objectif est d'« *analyser les évolutions des politiques publiques notamment les évolutions relatives au secteur Accueil hébergement et insertion (AHI)* ». Il s'agit d'analyser les différents principes qui sous-tendent l'évolution des politiques publiques, mais également leurs impacts sur les organisations, les pratiques professionnelles et les parcours des personnes accueillies et accompagnées dans l'accès et le maintien dans le logement.
- 2) Observer la mise en place pratique sur le terrain et les impacts sur le travail social. Ce point concerne en particulier la récente politique du logement d'abord. Il s'agit de faire un état des points de vue quant aux freins et besoins actuels en matière d'accompagnement pour développer une meilleure connaissance partagée et soutenir l'accompagnement des personnes vers et dans le logement. Il s'agit également d'identifier des besoins spécifiques en termes de développement de compétences ou de création de nouveaux dispositifs de formation à destination des professionnels concernés par les questions liées à l'hébergement et au logement.

Les évolutions législatives ne sont pas sans impact sur les personnes accompagnées et sur les pratiques professionnelles des acteurs du logement et de l'hébergement, et notamment des travailleurs sociaux. Ainsi, cette étude vise à observer l'application sur le terrain de la politique du logement d'abord et à comprendre comment cette politique impacte le travail social.

II- Équipe de recherche, territoires et méthodologie

L'équipe de recherche

Cette étude a été réalisée par le PREFAS⁷ Hauts-de-France qui associe, dans un Pôle régional ressources, des centres de formation en travail social, des collectivités territoriales, des universités et des associations du secteur. Il s'agit d'un espace structuré et contenant favorisant la réflexion et la production de connaissances. En effet, la finalité du PREFAS Hauts-de-France est de « *produire des connaissances en travail social permettant une réflexion sur le sens de l'action, en mettant en synergie le milieu professionnel, la formation professionnelle et la communauté scientifique, afin de favoriser l'innovation dans les pratiques* ». Ont participé à cette étude quatre centres de formation et une association :

- l'APRADIS, Association pour la professionnalisation, la recherche, l'accompagnement et le développement en intervention sociale ;
- l'AFERTES, Association pour la formation, l'expérimentation et la recherche en travail éducatif et social ;
- l'IRTS, Institut régional du travail social Hauts-de-France ;
- l'ISL, Institut social de Lille ;
- la CMAO, association de Coordination mobile d'accueil et d'orientation.

Les territoires du Plan logement d'abord

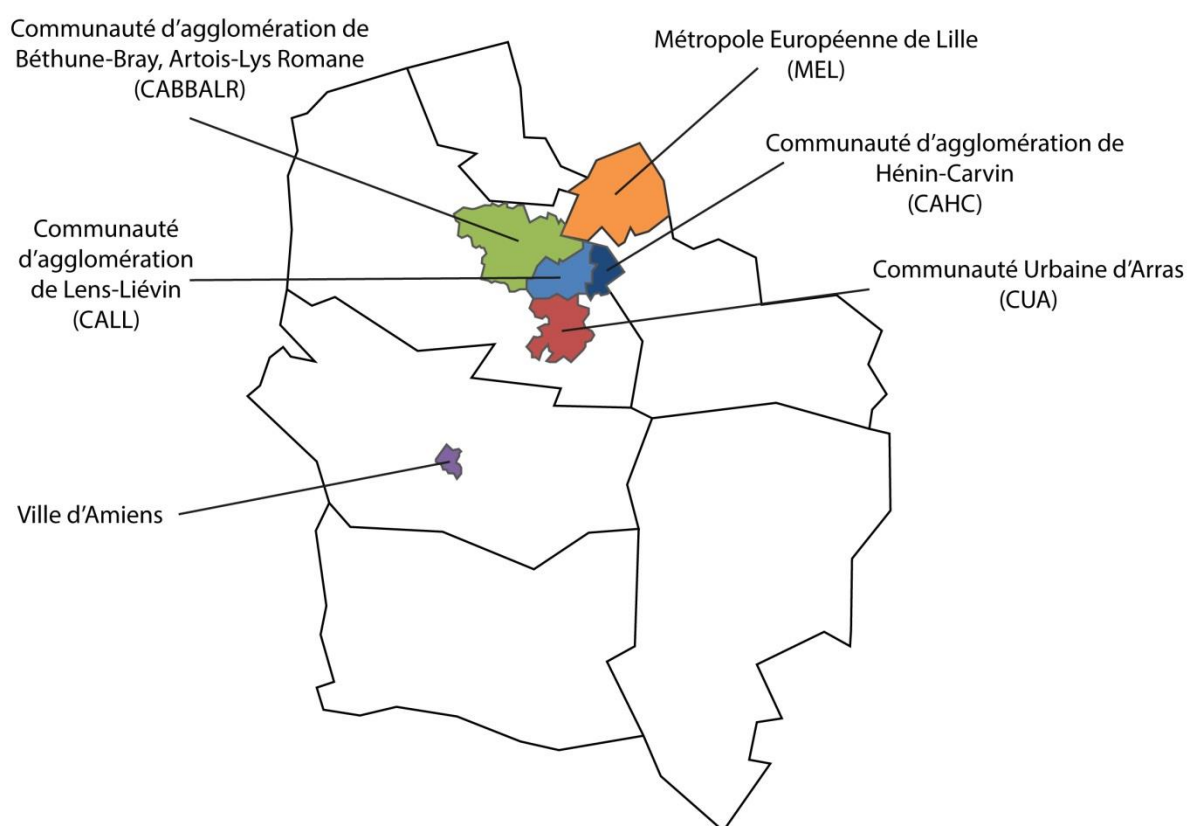
Fin 2017, un Appel à manifestation d'intérêt (AMI) a été proposé⁸ afin de désigner 15 territoires de mise en œuvre accélérée du Plan logement d'abord. Ce sont finalement 24 territoires qui ont été sélectionnés. Chaque projet est porté par une collectivité territoriale, mais les acteurs engagés dans ce projet sont nombreux : État, collectivités locales, acteurs de l'hébergement et du logement, partenaires sanitaires et sociaux, etc.

Parmi les territoires sélectionnés, 4 sont situés dans les Hauts-de-France :

⁷ Un PREFAS a été créé, dans chaque région, par la Circulaire DGAS/PSTS/4A n°2008-86 du 6 mars 2008.

⁸ Cet appel à manifestation d'intérêt a été lancé le 20 novembre 2017 par le ministre de la Cohésion des territoires et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), en partenariat avec l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et France Urbaine.

- une commune :
 - la ville d'Amiens,
- deux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) :
 - la Métropole européenne de Lille (MEL),
 - la Communauté urbaine d'Arras (CUA),
- un département : le Pas-de-Calais ; ce dernier s'est engagé sur trois EPCI :
 - la Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane (CABBALR),
 - la Communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL),
 - la Communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC).



Les communautés d'agglomération de Lens-Liévin et d'Hénin-Carvin ayant un fonctionnement similaire au niveau du logement d'abord – avec un seul coordinateur, par exemple, et des outils communs –, elles ont été regroupées dans cette étude qui porte donc sur 5 territoires distincts : la ville d'Amiens, la MEL, la CUA, la CABBALR et les CALL-CAHC.

La méthodologie d'étude

Le travail s'est basé sur les textes de loi et une analyse bibliographique en lien avec l'évolution des politiques liées à l'hébergement et au logement. Par ailleurs, afin d'observer les modalités d'application de la politique du logement d'abord au niveau local et de faire ressortir les « bonnes pratiques », les difficultés et les besoins des personnes accompagnées et des acteurs en charge de leur accompagnement, des entretiens ont été réalisés. D'une part, sur chacun des territoires AMI, un binôme de l'équipe du PREFAS a été constitué afin de rencontrer les acteurs locaux. D'autre part, des contacts ont également été pris avec des acteurs départementaux, régionaux et nationaux. Au total, 100 personnes ont été rencontrées et interrogées dans le cadre de cette étude :

- les cinq coordinateurs territoriaux du logement d'abord (5 personnes),
- des acteurs locaux (77 personnes) :
 - des travailleurs sociaux exerçant dans le secteur AHI (29 personnes),
 - des présidents, directeurs d'associations ou chefs de service du secteur AHI (18 personnes),
 - des bailleurs sociaux (14 personnes),
 - les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO, 10 personnes)
 - des personnes accompagnées (5 personnes),
 - un militant (1 personne),
- des acteurs départementaux inscrits sur les territoires d'étude (Nord, Pas-de-Calais, Somme) (11 personnes) :
 - les Conseils départementaux (CD), et notamment les services en charge du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD),
 - les Directions départementales de la cohésion sociale (DDCS),
- des acteurs nationaux ou régionaux (7 personnes) :
 - le Conseil régional des personnes accueillies et/ou accompagnées (CRPA) des Hauts-de-France,
 - la Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) des Hauts-de-France, réseau d'associations de solidarité et d'organismes qui accueillent et accompagnent les plus démunis,
 - la Fondation Abbé Pierre (FAP) des Hauts-de-France, association qui œuvre pour le logement des personnes défavorisées,

- l'Union régionale pour l'habitat (URH) des Hauts-de-France, association qui regroupe les 56 organismes de logements sociaux de la région,
- la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) en charge, au niveau national, de la coordination et du suivi des politiques publiques en matière d'hébergement et d'accès au logement.

Les travailleurs sociaux et les bailleurs sociaux ont été invités à participer ensemble, et ce sur chacun des cinq territoires, à deux focus-groupes. Le premier les invitait à échanger sur cinq thématiques : leur connaissance des politiques publiques, la mise en œuvre du plan logement d'abord sur leur territoire, les impacts sur leurs pratiques professionnelles, les impacts pour les personnes accompagnées et, ces focus-groupes ayant eu lieu entre les deux confinements liés à la crise sanitaire de 2020, sur les impacts de cette situation sur leur mode de fonctionnement, l'accompagnement proposé, les changements pour les personnes accompagnées et l'apparition éventuelle de nouveaux publics. Lors du second focus-groupe, il était question de réfléchir, ensemble, aux préconisations pouvant être formulées dans le cadre de cette étude.

Les autres acteurs ont été interrogés au cours d'un entretien individuel semi-directif, ces entretiens pouvant regrouper plusieurs personnes d'une même structure. Quelques exceptions cependant : sur le territoire de la Métropole européenne de Lille, plusieurs responsables ont été regroupés au sein d'un même focus-groupe⁹ et, sur le territoire des communautés d'agglomération de Lens-Liévin et d'Hénin-Carvin, trois personnes accompagnées ont également été rencontrées ensemble. Ces groupes d'échange ont permis des croisements de points de vue.

Les instances de coordination et de réflexion

L'ensemble de la démarche a été encadrée par deux instances. D'une part, un comité technique regroupant les membres du PREFAS engagés dans cette étude. Cette instance a permis de créer et valider la méthodologie et les outils (grilles d'entretiens et grilles d'analyse) ainsi que de coordonner les actions. D'autre part, un comité de pilotage regroupant les membres du comité technique, la DRJSCS en tant que commanditaire de l'étude et les cinq coordinateurs des territoires des Hauts-de-France ayant répondu à l'Appel à manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre accélérée du Plan logement d'abord.

⁹ La coordinatrice logement d'abord de la MEL, un représentant des personnes accompagnées (CRPA), un représentant des bailleurs (URH), trois représentants d'associations (la FAS, la directrice d'une association et la coordinatrice d'un dispositif).

Précisons également que ce travail s'inscrit dans un projet plus large entre la DRJSCS et le PREFAS des Hauts-de-France. Ainsi, deux journées d'étude sur « le logement d'abord vu par tous ses acteurs » ont eu lieu les 10 et 11 décembre 2020, avec pour objectifs le « croisement de regards, d'expériences et de pratiques » concernant cette politique. En outre, suite à cette étude, un nouveau travail s'engagera autour de propositions de contenus de formation.

Analyse socio-historique des politiques publiques dans le secteur de l'Accueil Hébergement et Insertion (AHI)

I- COMPRÉHENSION DU CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	12
1- CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE	12
1.1- Entre pauvretés monétaires.....	12
1.2- ... et fragilisation individuelle.....	13
2- LA SATURATION DES DISPOSITIFS DE LOGEMENT (HLM) ET D'HÉBERGEMENT (CHRS).....	16
II- LES POLITIQUES PUBLIQUES LIÉES AU LOGEMENT	19
1- LA LOI BESSON	19
1.1- Un nouveau contexte, une nouvelle loi.....	19
1.2- Objectifs de la loi Besson	20
1.3- La loi Besson soumise à des modifications	21
1.4- Une nouvelle association d'acteurs	22
2- LA LOI DALO (DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE)	22
2.1- Contextualisation.....	22
2.2- Objectifs de la loi	24
3- LA LOI MOLLE (MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION)	25
3.1- Contextualisation.....	25
3.2- Objectifs de la loi	26
4- LE DISPOSITIF SIAO (SERVICE INTÉGRÉ D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION).....	27
4.1- Contextualisation.....	27
4.2- Objectifs du dispositif	29
5- LA LOI ALUR (ACCÈS AU LOGEMENT ET À UN URBANISME RÉNOVÉ)	31
5.1- Contextualisation.....	31

5.2- Objectifs de la loi	31
--------------------------------	----

III- RETOUR SUR LE PLAN LOGEMENT D'ABORD ET LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME . 34

1- LE LOGEMENT D'ABORD À L'INTERNATIONAL.....	35
2- LE PASSAGE À UN NOUVEAU PARADIGME EN FRANCE.....	37
3- DES EXPÉRIMENTATIONS NATIONALES AU PLAN LOGEMENT D'ABORD	38

I- Compréhension du contexte de mise en œuvre des politiques publiques

1- Contexte socio-économique

1.1- Entre pauvretés monétaires...

L'évolution du monde économique a brouillé les repères, notamment en ce qui concerne le travail avec la forte progression du chômage, ainsi que le développement des formes de travail atypiques. Le modèle économique reposant sur le salariat est de plus en plus remis en cause, concurrencé par un modèle libéral impliquant le recours aux emplois précaires (CDD, intérim, temps partiel). D'après l'INSEE, depuis les années 1980 et notamment les deux chocs pétroliers (1973 et 1979), le chômage n'a cessé d'augmenter et est passé d'environ 5% en 1980 à plus de 10% en 2015¹⁰ (et 9,1% en 2018). Robert Castel note, à propos de ce qu'il nomme le « précarariat », qu'il y a « *de plus en plus de travailleurs incertains de le demeurer et de pouvoir construire, à partir de cette position, un avenir déstabilisé* »¹¹. C'est-à-dire que la hausse de la précarité va provoquer un avenir parsemé d'obstacles. De ce fait, la dégradation du marché du travail a entraîné une montée du chômage affectant plus particulièrement les jeunes. En effet, en 2018, chez les 15-24 ans le chômage s'élevait à 20,8%, contre 9,1% pour l'ensemble de la population¹². En ce sens, bien plus que leurs aînés, ils souffrent d'une difficulté à s'insérer sur le marché du travail, alternant période d'emploi, souvent précaire, et période de chômage. Cette situation est d'autant plus difficile pour les moins de 25 ans, car ils ne bénéficient pas ou peu d'aides financières, telles que le RSA (Revenu de solidarité active).

Ensuite, la crise financière des années 2008-2009 et la croissance très ralentie qui s'en est suivie ont entraîné une dégradation du marché du travail et poussé un nombre grandissant de personnes en dehors de l'emploi, privant ainsi une partie de la population de sa principale source de revenus. Les effets de la crise sont d'autant plus sensibles que celle-ci se prolonge et s'accompagne de mutations structurelles : hausse du niveau et de la durée du chômage, recours accru aux emplois à durée limitée et à temps partiel¹³.

¹⁰ Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), « Tableaux de l'économie française. Edition 2017 », *Insee Références*, mars 2017, 272 p.

¹¹ Castel Robert, *La montée des incertitudes. Travail, protection, statut des individus*, Seuil, Coll. La couleur des idées, 2009, 464 p. (citation pp. 106-107).

¹² Insee Références, édition 2019 - Fiches - Marché du travail.

¹³ Faucheux-Leroy Sarah, Kertudo Pauline, Petit Clémence, Van Hille Julien, « Les ménages "aux portes du logement" », *Recherche sociale*, vol. 212, n° 4, 2014, pp. 6-97.

On assiste ainsi à une progression de la pauvreté, qui à la fois s'étend et s'intensifie. Par exemple, si on compare le nombre de bénéficiaires du RSA, on constate qu'en mars 2011 ils étaient au nombre d'environ 1 550 000, alors qu'en mars 2019 ce chiffre¹⁴ dépassait largement les 1 800 000. De manière générale, le nombre d'allocataires des minimas sociaux est en constante augmentation. En effet, en 2017 la France comptait 4 222 000 bénéficiaires des minimas sociaux, contre 3 452 900 en 1999¹⁵. Cette hausse est la conséquence de l'accès à l'emploi qui constitue de moins en moins un filet de protection contre la précarité. Ainsi que, de la hausse de la pénibilité au travail qui est constaté avec l'augmentation importante des allocataires de l'AAH (Allocation aux adultes handicapés) puisque le chiffre de bénéficiaires est passé de 693 000 en 1999 à 1 163 100 en 2017¹⁶. De ce fait, la pauvreté s'intensifie durablement.

Face à ce contexte, certains publics sont particulièrement touchés. C'est notamment le cas des familles monoparentales, des enfants, des jeunes, et des travailleurs précaires, qui enregistrent un taux de pauvreté nettement supérieur à celui de la population générale. Effectivement, en 2016, les familles monoparentales atteignaient presque 35% de taux de pauvreté, alors qu'il était à peine à 14% pour l'ensemble de la population française¹⁷. L'impact de la crise a été particulièrement vif pour les familles monoparentales, qui connaissent parallèlement une baisse de leurs revenus d'activité et une faible revalorisation des prestations sociales dont elles bénéficient¹⁸.

Les moins de 30 ans subissent aussi la crise de plein fouet. Plus d'un quart des jeunes actifs sont demandeurs d'emploi et ceux qui travaillent occupent, pour la moitié, des emplois précaires (contrat à durée déterminée, intérim). Parmi la population active, 18,8% des 15-24 ans étaient au chômage, contre 7,9% des 25-49 ans, en 2018¹⁹.

1.2- ... et fragilisation individuelle

Premièrement, de cette prégnance du chômage et de la précarisation d'une partie de la société française découlent des difficultés financières d'accès ou de maintien dans un logement. En effet, du fait des critères toujours plus exigeants pour obtenir un logement dans le parc privé²⁰ (les revenus doivent être supérieurs de 2 à 3 fois le montant du loyer), le nombre de demandeurs pour le parc social est également croissant. Or au cours de ces

¹⁴ Le nombre d'allocataires du RSA ne baisse plus depuis deux ans, Centre d'observation de la société, 2019.

¹⁵ Allocataires des minima sociaux en 2017: Données annuelles de 1999 à 2017, INSEE, 2019.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Insee Références, édition 2019 - Fiches - Niveaux de vie et redistribution.

¹⁸ Baronnet Juliette, Faucheux-Leroy Sarah, Vanoni Didier, « Les conditions d'émergence et de reconnaissance sociale et institutionnelle d'une catégorie particulière de mal-logés. Les personnes hébergées dans le logement d'un tiers », *Recherche sociale*, vol. 203, n° 3, 2012, pp. 7-127.

¹⁹ Au premier trimestre 2019 le taux de chômage baisse de 0,1 point : Chômage au sens du BIT et indicateurs sur le marché du travail (résultats de l'enquête emploi) (BIT) - premier trimestre 2019, INSEE, 2019.

²⁰ Bigot Régis, Hoibian Sandra, *Les difficultés des Français face au logement*, Crédoc : Cahiers de recherche n° 265, décembre 2009, 170 p.

dernières années, la baisse de la mobilité dans le parc social a entraîné une importante diminution de l'offre disponible.

Avec la diminution de l'activité économique et ses conséquences sur l'emploi, le décalage s'est progressivement creusé entre l'évolution du revenu des ménages et celle du coût du logement, dans un contexte où les mécanismes de développement de l'offre et tout particulièrement d'un parc de logements accessibles sont enrayés et où les aides personnelles au logement voient leur efficacité diminuer. Selon le Crédoc²¹, alors que les prix à la consommation ont été multipliés par 10 en 50 ans, les prix des loyers ont été multipliés par 18 et ceux des charges par 26. Le logement, de par les frais et les engagements financiers qu'il impose, représente à présent une lourde charge dans le budget des ménages et un risque de fragilisation supplémentaire²². Dans ces situations extrêmes, il n'est pas rare que les ménages aient recours à l'hébergement chez un tiers, sans attendre une intervention publique.

Dans ce contexte de fortes tensions sur le marché locatif privé et social, les acteurs et dispositifs institutionnels sont particulièrement sollicités. Les modes d'accès au logement tout comme les dispositifs d'hébergement sont engorgés²³. Ainsi, même les familles avec enfants sont parfois contraintes de dormir dehors, les dispositifs étant surchargés et incapables de les prendre tous en charge. Les acteurs sociaux et institutionnels sont donc contraints de gérer la pénurie en proposant des solutions le plus souvent dans l'urgence et fréquemment inadaptées. De ce fait, les acteurs et les dispositifs institutionnels sont désarmés et dépassés par les demandes.²⁴

Face à cette dégradation des conditions de logement dans un contexte de crise économique, les individus sont amenés à mobiliser les différents registres de solidarité et d'assistance auxquels ils peuvent prétendre lorsqu'ils sont en difficulté. Cependant, un décalage est créé entre une hausse de la demande globale de logement et d'hébergement, d'une part, et la capacité d'accueil des différents dispositifs, d'autre part. Par conséquent, il se produit un phénomène de concurrence entre les publics, malgré leur précarité et leur grande difficulté²⁵.

En ce sens, le contexte social et économique contraint les acteurs sociaux du logement à opérer des choix et établir des priorités, reléguant au second plan la prise en charge de certains individus, à commencer par les étrangers sans papiers. C'est pourquoi les politiques publiques, et notamment le dispositif DALO (Droit au logement opposable), que nous

²¹ Le Crédoc, Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie, est un organisme d'études et de recherche au service des acteurs de la vie économique et sociale.

²² Bigot Régis, Hoibian Sandra, *Les difficultés des Français face au logement*, Crédoc : Cahiers de recherche n° 265, décembre 2009, 170 p.

²³ Baronnet Juliette, Faucheux-Leroy Sarah, Vanoni Didier, « Les conditions d'émergence et de reconnaissance sociale et institutionnelle d'une catégorie particulière de mal-logés. Les personnes hébergées dans le logement d'un tiers », *Recherche sociale*, vol. 203, n° 3, 2012, pp. 7-127.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

présenterons dans la seconde sous partie, ne permettent pas véritablement de modifier cet état de fait²⁶.

Deuxièmement, malgré la présence d'un système de protection sociale qui permet de maintenir, pour le chômeur récent, un certain niveau de vie (grâce à l'allocation chômage), la prolongation d'une situation sans emploi entraîne rapidement des difficultés financières. Effectivement, la perte d'un salaire représente souvent une première rupture qui en appelle d'autres (endettement, incapacité à faire face aux dépenses habituelles). Les individus peuvent donc se retrouver dans une situation de « désaffiliation ». Ce processus, décrit par Robert Castel, correspond au déficit d'affiliation, conséquence du manque de travail et au déficit de filiation, c'est-à-dire d'insertion dans des liens sociaux²⁷ (isolement relationnel). Ce sociologue analyse les situations de dénuement selon deux axes, d'une part, l'axe d'intégration par le travail, qui permet d'accéder aux formes collectives de protection. D'autre part, l'axe d'insertion dans des liens sociaux primaires qui permettent d'accéder aux formes de protection par les proches.

De surcroît, ces événements peuvent être cumulatifs et avoir des impacts désastreux étant donné la vulnérabilité des individus. Mis les uns à la suite des autres, ces événements conduisent à une dégradation de la situation, à la fois personnelle, financière et professionnelle, et renforcent les difficultés vis-à-vis du logement. Le sujet se trouve donc dans une situation de disqualification sociale au sens de Serge Paugam²⁸ : l'individu socialement disqualifié est à la fois vulnérable face à l'avenir et accablé par le poids du regard négatif.

Néanmoins, la perte d'un emploi n'aura pas le même impact sur une personne diplômée, expérimentée, et en capacité de retrouver rapidement un autre emploi, que sur un jeune sans qualification. Une rupture conjugale n'aura pas les mêmes incidences si la personne a les ressources financières pour assumer les conséquences financières qui en découlent, à commencer par le fait de devoir payer un loyer seul. De même, des fragilités économiques n'auront pas ou peu d'impacts réellement déstabilisants si le réseau social et familial garantit un accompagnement et un soutien moral et financier.

En conséquence, plus un individu est doté de ressources, qu'elles soient personnelles et familiales (avoir un réseau, être entouré et aidé), financières (pouvoir subvenir à ses besoins malgré les difficultés rencontrées), intellectuelles et sociales (trouver un emploi, solliciter le

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Castel Robert, *La montée des incertitudes. Travail, protection, statut des individus*, Seuil, Coll. La couleur des idées, 2009, 464 p.

²⁸ Paugam Serge, *La disqualification sociale. Essai sur la pauvreté*, Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige, 2009, 256 p.

réseau pour dépasser l'obstacle rencontré), plus il sera en capacité de rebondir vis-à-vis de sa situation²⁹.

Les évolutions et événements personnels et familiaux peuvent avoir un impact sur la situation vis-à-vis du logement. Les tensions familiales concernant plus spécifiquement les rapports enfants/parents ou les ruptures conjugales sont ainsi les motifs les plus répandus dans le « sans-abrisme »³⁰. Dans les situations les plus conflictuelles, ces événements entraînent le départ précipité du logement, mais peuvent en outre s'accompagner de la perte du soutien moral et/ou financier que représente la famille proche. La séparation conjugale apparaît comme l'une des causes majeures du recours à l'hébergement chez un tiers. Lorsqu'elle concerne de jeunes adultes (hommes ou femmes) en début de vie de couple, cette rupture entraîne le plus souvent, un retour au domicile parental. Plus généralement, ces séparations sont particulièrement problématiques en termes de logement puisqu'elles induisent mécaniquement une forte diminution des ressources. Celui qui part se trouve ainsi confronté au marché du logement et au coût toujours plus élevé des logements, et celui qui reste pourra rencontrer des difficultés pour assumer seul le loyer du logement occupé³¹.

Pour résumer, dans un contexte économique et social particulièrement dégradé, la situation se tend et devient préoccupante pour un pan de plus en plus large de la population française, confronté à des risques importants de rupture sociale et de pauvreté.

2- La saturation des dispositifs de logement (HLM) et d'hébergement (CHRS)

Dans un contexte de pénurie³² de logements, la pression qui s'exerce sur le parc social, via ses différents réservataires est particulièrement forte et rend la question des priorités compliquée. C'est bien ce qu'illustrent les chiffres relatifs au DALO. Par exemple, en 2018, sur les 103 951 recours reçus pour le logement et l'hébergement, seulement 39 369 ont reçu un avis favorable³³. De manière générale, depuis 2008, seuls 167 500 demandeurs ont été relogés³⁴ alors que des centaines de milliers de demandes ont été envoyées.

La saturation du parc social se répercute aussi sur le secteur de l'hébergement, tout à la fois en générant une hausse de la demande d'entrée dans les structures d'hébergement pour

²⁹ Baronnet Juliette, Faucheux-Leroy Sarah, Vanoni Didier, « Les conditions d'émergence et de reconnaissance sociale et institutionnelle d'une catégorie particulière de mal-logés. Les personnes hébergées dans le logement d'un tiers », *Recherche sociale*, vol. 203, n° 3, 2012, pp. 7-127.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Bigot Régis, Hoibian Sandra, *Les difficultés des Français face au logement*, Crédoc : Cahiers de recherche n° 265, décembre 2009, 170 p.

³³ Ministère de la cohésion des territoires, InfoDALO (restitution TS1, données du 20 février 2019).

³⁴ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Chiffres et données sur le DALO*, 2019.

les « exclus » du parc HLM (Habitation à loyer modéré) et en limitant les perspectives de sortie des hébergés vers le logement de droit commun. Les CHRS (Centre d'hébergement et de réinsertion sociale) apparaissent en effet largement saturés, et les durées moyennes d'occupation tendent à s'allonger³⁵ (plus de trente mois pour les CHRS gérés par Emmaüs, dix-huit mois pour ceux gérés par le Centre d'action sociale de la Ville de Paris ou par l'Association des cités du Secours Catholique). D'après la DREES³⁶, en 2016, les 847 CHRS de France ont connu un taux d'occupation de 97%, c'est-à-dire que sur les 45 000 places permanentes, 43 900 personnes ont été accueillies. Malgré une hausse de 4 000 places de décembre 2012 à décembre 2016, les CHRS semblent limités et saturés en nombre de places disponibles. De manière générale, sur l'ensemble des établissements d'hébergement (2 994), le taux d'occupation est extrêmement élevé (94%). De même, au niveau des régions, la majorité ont des taux d'occupations dépassant les 90%. Par exemple, pour la région Haut-de-France, sur les 12 167 places permanentes, 11 258 personnes ont été accueillies, soit 93% de taux d'occupation³⁷.

La saturation du dispositif d'hébergement est étroitement corrélée au manque de solutions de sortie (logements d'insertion) qui permettraient de rétablir un parcours résidentiel pour des occupants prêts à quitter la structure. Dans cette perspective, beaucoup seraient maintenus en structure d'hébergement de droit commun, faute d'une sortie possible vers un logement³⁸. Toutefois, dans certains cas, les sorties se font sans solution.

De plus, l'accueil d'urgence est également en incapacité de faire face à la demande sociale qui provoque un déséquilibre entre l'offre et la demande et met l'ensemble des structures sous tension en générant des mécanismes d'exclusion qui s'auto-entretiennent. Étant donné que les territoires n'offrent pas suffisamment de logements sociaux, car les délais d'attente pour y accéder sont longs et que certains ménages disposent de ressources trop limitées pour prétendre à un logement locatif privé correct, les situations de « sur-mobilité » dans le parc privé se multiplient³⁹.

Cependant, les conditions de vie dans un parc privé sont pesantes, puisque ces ménages, du fait d'avoir des ressources très limitées, vont accepter des logements dégradés, parfois même insalubres⁴⁰. L'habitation dans un logement humide, sans chauffage, avec des bâtiments dégradés et potentiellement dangereux, va se répercuter sur leur santé et aggraver de plus en plus leur condition d'existence, voir conduire à des fins tragiques. Par exemple, à Marseille en 2018, l'effondrement de deux immeubles vétustes est révélateur d'un

³⁵ Faucheux-Leroy Sarah, Kertudo Pauline, Petit Clémence, Van Hille Julien, « Les ménages "aux portes du logement" », *Recherche sociale*, vol. 212, n° 4, 2014, pp. 6-97.

³⁶ Site de la DREES, enquêtes auprès des établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) 2012 et 2016.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS), *La précarité liée au logement : des difficultés récurrentes pour les ménages fragiles*, Les notes de l'ADEUS, n° 101, juillet 2013, 8 p.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

dysfonctionnement du gouvernement en matière de lutte contre l'habitat indigne. Cette situation est dénoncée depuis de longues années par la Fondation Abbé Pierre et, en mai 2015, un rapport officiel estimait à plus de 40 000 le nombre de logements indignes à Marseille. Toujours selon ce rapport, beaucoup d'immeubles sont habités par des locataires qui n'ont pas les moyens de vivre ailleurs et paient des loyers démesurés par rapport à la qualité du logement qu'ils occupent⁴¹.

Ces situations sont d'autant plus préoccupantes que les perspectives de sortie de ces logements sont quasi-nulles, faute de ressources suffisantes ou de disponibilité de l'offre dans le parc locatif décent⁴².

Par ailleurs, les délais de réponse de la majorité des dispositifs à l'œuvre se révèlent totalement inadaptés aux situations d'urgence rencontrées par les ménages. Ces derniers se retrouvent prisonniers d'une temporalité institutionnelle ne correspondant pas aux contraintes liées à leur situation personnelle. Alors que son objectif premier est de répondre à l'urgence sociale et aux ménages en grande difficulté et sans domicile personnel, le secteur de l'hébergement présente également une procédure perçue comme insuffisamment réactive. En effet, la saturation des dispositifs d'hébergement à laquelle peut s'ajouter, sur certains territoires, la pesanteur de leur fonctionnement, du temps d'orientation et de sélection des publics, ne permet pas un accueil et une prise en charge aussi rapide que celles dont les ménages auraient besoin⁴³.

Pour conclure, dans ce contexte de pauvreté, de saturation du parc de logement social et des dispositifs d'aide, le cercle des personnes qui restent « aux portes » du logement et de l'hébergement s'élargit considérablement, tandis que l'éventail des blocages auxquels les ménages peuvent être confrontés dans leur parcours de logement se diversifie. Effectivement, ces blocages peuvent intervenir à tous les niveaux de la chaîne engorgée de l'hébergement-logement, et être liés à des freins de natures diverses susceptibles de se cumuler (insuffisance des ressources, ruptures familiales, problèmes administratifs, dégradations de l'état de santé du ménage). Face à ces conditions de vie difficiles, l'État a décidé de mettre en place des dispositifs permettant de répondre aux problèmes du mal-logement.

⁴¹ Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel n° 24, 2019, 374 p.

⁴² Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS), *La précarité liée au logement : des difficultés récurrentes pour les ménages fragiles*, Les notes de l'ADEUS, n° 101, juillet 2013, 8 p.

⁴³ Faucheux-Leroy Sarah, Kertudo Pauline, Petit Clémence, Van Hille Julien, « Les ménages "aux portes du logement" », *Recherche sociale*, vol. 212, n° 4, 2014, pp. 6-97.

II- Les politiques publiques liées au logement

1- La loi Besson

1.1- Un nouveau contexte, une nouvelle loi

Dans les années 1970, on assiste à une forte médiatisation concernant les problèmes liés au logement. Ces problèmes vont faire émerger une prise de conscience, de la part des politiques, de la situation actuelle. Cela aboutira, en 1980, par la mise à l'agenda de l'exclusion mettant sur le devant de la scène les situations des personnes défavorisées vis-à-vis du logement⁴⁴. Cet effet sera accentué avec la nomination de Louis Besson au poste de ministre du Logement en 1989, qui sera à l'origine de la création d'une loi concernant le logement des personnes défavorisées.

La loi Besson sera promulguée le 31 mai 1990. Elle engage un renouvellement et un élargissement des formes d'actions dans le but de faciliter l'accès ou le maintien dans le logement pour les personnes en difficulté ou défavorisées. Selon l'article 1 de la loi d'origine, celle-ci vise « *Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir.* »⁴⁵. La définition de la population cible de cette loi n'étant pas spécifique à une catégorie, elle permet à ses exécutants de disposer d'une marge de manœuvre conséquente⁴⁶.

Ces nouvelles formes d'actions viennent, à la fois, compléter et remettre en question les précédentes qui se sont vu invalider car elles n'étaient pas adaptées à la mutation qu'a connue la demande des ménages. Cette mutation était liée à la crise économique et à une crise de l'accès au logement qui se caractérisent par une montée du chômage et l'affaiblissement du parc de logement locatif⁴⁷.

⁴⁴ Zittoun Philippe, « Conflits autour de la démolition : la politique du logement en question », *Mouvements*, vol. 35, n° 5, 2004, pp. 87-95.

⁴⁵ LOI n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁴⁶ Houard Noémie, « Le logement des personnes "défavorisées". Une question sociale à l'épreuve du territoire », *Vie sociale*, vol. 2, n° 2, 2007, pp. 91-109.

⁴⁷ Ballain René, « Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés », *Recherches et Prévisions*, n° 62, Villes et logements, 2000, pp. 3-11.

1.2- Objectifs de la loi Besson

Les objectifs sont de créer davantage de logements pour les personnes exclues, de faciliter l'accès au logement ainsi que de permettre le maintien dans le logement par le biais d'aides aux impayés. Pour cela elle va permettre la mise en place d'un Fonds de solidarité pour le logement (FSL) qui sera financé « *par l'État et au moins à parts égales par le conseil général et, à titre facultatif, par les communes, les bailleurs, les CAF (...), les ASSEDIC* »⁴⁸. À partir de 2005 le financement du FSL sera attribué aux départements, à la région, aux communes, aux CAF (Caisses d'allocation familiales) mais également à d'autres acteurs. Le budget dont dispose le FSL est donc composé par les crédits des dispositifs antérieurs, mais également par les apports des divers partenaires. Il permet aux personnes ayant des difficultés liées au logement d'obtenir des aides monétaires, pour ce qui est des loyers impayés, ainsi qu'un accompagnement social afin de leur venir en aide, que ce soit pour se maintenir dans un logement ou pour y accéder. Ce fond peut être attribué sous la forme d'une caution, d'un prêt, d'une garantie ou encore d'une subvention. Il est géré par le conseil départemental ou la CAF et peut également participer au financement des associations logeant de personnes défavorisées (Art. 6⁴⁹)⁵⁰. Toutefois, si pour la gestion du FSL il a été décidé de faire appel aux CAF c'est avant tout parce que ces dernières ont des connaissances importantes sur les populations, ainsi que, sur les systèmes d'aides existants⁵¹. La redistribution du budget du FSL varie entre les départements en fonction des priorités établies par les acteurs locaux.

La loi Besson va également permettre l'élargissement de l'offre locative avec les parcs locatifs privés, l'ouverture de parc social, ainsi que, la constitution d'un parc spécifique par le biais de financements publics mis en place. En effet, au moment de sa promulgation, on assiste à une augmentation de la production de logement, ainsi qu'à une augmentation du nombre de personnes accédant au logement. Cependant, celle-ci se voit être plus importante dans le domaine privé que dans le domaine public et plus spécifiquement en ce qui concerne les HLM.

Une obligation pour les préfets et les présidents des conseils généraux d'élaborer et de mettre en œuvre des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) est également mise en place. Ces plans triennaux sont élaborés par différents acteurs : les associations, les bailleurs (publics et/ou privés), les Caisses d'allocation familiales (CAF) ainsi que les services déconcentrés de l'État et le conseil régional. Ils visent principalement les personnes et ménages sans logement, les personnes en situation de mal-logement ainsi que les personnes menacées d'expulsion et sans opportunité

⁴⁸ Lefèbre Françoise, « Une contribution active des CAF au droit au logement », *Recherches et Prévisions*, n° 34, décembre 1993. pp. 67-71 (citation p. 67).

⁴⁹ LOI n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁵⁰ Kesteman Nadia, « Point de repère - Le lexique du mal-logement », *Informations sociales*, vol. 184, n° 4, 2014, pp. 10-17.

⁵¹ Ballain René, « Les politiques du logement en faveur des populations défavorisées », *Recherches et Prévisions*, n° 33, 1993, pp. 27-39.

de relogement⁵². L'objectif de ces plans est de repérer les personnes se trouvant dans ces situations et de résorber ces dernières⁵³. Selon l'article 2 de la loi d'origine, chaque département doit élaborer un PDALPD dans les 12 mois suivant la date de promulgation de la loi⁵⁴.

1.3- La loi Besson soumise à des modifications

Des modifications sont apportées par la loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui établit une durée maximale de 6 ans aux plans départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées⁵⁵. Un élargissement de la définition de la population cible est apporté pour la mise en place du PDALPD, avec la prise en compte des « *personnes victimes de violences au sein de leur couple ou de leur famille, menacées de mariage forcé ou contraintes de quitter leur logement après des menaces de violence ou des violences effectivement subies* » (loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté).

Cette loi sera enfin modifiée en 2014 avec la création d'un article 1-1 qui viendra spécifier la définition de l'habitat indigne, de l'habitat informel et de la précarité énergétique qui sont des situations prises en compte lors de l'application de la loi par le biais des PDALPD⁵⁶ :

« Constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. Sont constitutifs d'un habitat informel les locaux ou les installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénuée d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales, ou de voiries ou d'équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes. Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. »

⁵² *Ibid.*

⁵³ Iorio Chantal, « Normalisation de l'habitat. Entre protection des occupants et uniformisation des " modes d'habiter" », *Techniques & Culture*, vol. 56, n° 1, 2011, pp. 166-177.

⁵⁴ LOI n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ LOI n°2014-366 du 26 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

1.4- Une nouvelle association d'acteurs

Par le biais de la loi Besson, on assiste à la décentralisation de l'État laissant place à divers acteurs, tels que les collectivités locales, les associations, mais également l'État par le biais de ses services déconcentrés. L'application de cette loi se fait donc de manière locale et territoriale ce qui permet une prise en compte précise du contexte des départements. Ainsi, l'élaboration des actions se fera donc en fonction des objectifs et des moyens départementaux⁵⁷. Néanmoins, cette territorialisation de mise en place de la loi a pu générer une inégalité des niveaux de réponses entre les départements et donc une inégalité entre le traitement des situations des individus concernés, en fonction du département dans lequel ils se situent⁵⁸.

De par le fait que cette loi cible les populations défavorisées, elle se caractérise comme un instrument politique répondant à un objectif social puisqu'elle souhaite favoriser l'insertion de ces personnes en se tournant vers la politique du logement⁵⁹. Elle fera alors apparaître le logement des personnes défavorisées comme une priorité pour laquelle elle mettra en place de « *nouveaux modes d'interventions* »⁶⁰. Par la suite, les gouvernements « *qui succèd[eront] en repren[dront] les objectifs, et contribue[ront] à élargir les formes et les moyens d'action* »⁶¹.

2- La loi DALO (Droit au logement opposable)

2.1- Contextualisation

La loi DALO, revendiquée par le mouvement associatif depuis les années 2000, a été adoptée le 5 mars 2007⁶². Selon l'article L. 300-1. du Code de la Construction et de l'Habitation, « *le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* ». Ainsi, après la santé et l'éducation, le

⁵⁷ Ballain René, « Les politiques du logement en faveur des populations défavorisées », *Recherches et Prévisions*, n° 33, 1993, pp. 27-39.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Calcoen Francis, Aubrée Loïc, « Logiques d'insertion et actions en matière de logement ». *Sociétés contemporaines*, vol. 9, n° 1, 1992, pp. 87-99 (citation p. 95).

⁶⁰ Ballain René, « Les politiques du logement en faveur des populations défavorisées », *Recherches et Prévisions*, n° 33, 1993, pp. 27-39 (citation p. 29).

⁶¹ Ballain René, « Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés », *Recherches et Prévisions*, n° 62, Villes et logements, 2000, pp. 3-11 (citation p. 3).

⁶² LOI n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

logement devient le troisième droit opposable en France. C'est-à-dire que le citoyen dispose de voies de recours pour obtenir la mise en œuvre effective de son droit.

Par ailleurs, la loi DALO⁶³ instaure pour l'État une obligation de résultat dans la mise en œuvre du droit au logement : l'État se doit de mettre en place les moyens nécessaires à l'application du droit au logement ; il se pose comme le garant de ce droit et peut être condamné par un tribunal administratif en cas de non-respect de la loi. En effet, « *ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1 du Code de la Construction et de l'Habitation* »⁶⁴.

L'idée d'un droit au logement opposable apparaît en 2002 au sein du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD, créé en 1992 à la demande de l'Abbé Pierre). Cette idée arrive dans la sphère politique le 12 mai 2006, lors de la réunion du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion. Le Premier ministre, Dominique de Villepin, y affirme alors son intérêt pour la loi DALO. Il annonce sa décision d'autoriser des expérimentations là où des collectivités locales se porteraient volontaires. Il demande au Haut Comité d'en étudier les modalités pratiques, en lien avec les acteurs de la politique du logement.

Cette question de l'opposabilité pénètre la sphère publique et médiatique au cours de l'hiver 2006-2007, suite à la mobilisation de des Enfants de Don Quichotte⁶⁵. Dans un contexte de campagne présidentielle, les actions de cette association visent à sensibiliser l'opinion publique au « sans-abrisme » et contraignent les acteurs politiques à des prises de position publiques sur la question du logement. Toutefois, l'essentiel du travail de définition du problème étant déjà bien réalisé, les Enfants de Don Quichotte contribuent surtout à accélérer l'opérationnalisation du DALO en le rendant visible⁶⁶.

En outre, en quelques semaines, la mobilisation associative sensibilise les médias et l'opinion publique au problème du mal-logement et du « sans-abrisme ». Cette question sociale pénètre de plus en plus la scène publique. D'abord surprises par cette mobilisation portée par des personnalités inconnues liées à la sphère des acteurs du logement et de l'action sociale, les associations humanitaires et caritatives se rallient vite, se servant de cette

⁶³ Van de Walle Isabelle et al., « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés », *Recherche sociale*, vol. 218, n° 2, 2016, pp. 6-91.

⁶⁴ LOI n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

⁶⁵ Association qui lutte pour la défense des droits humains fondamentaux, créée le 16 novembre 2006. Son objectif est d'aider des personnes vivant à la rue à se réinsérer dans la société en trouvant un emploi ou un logement.

⁶⁶ Weill Pierre-Édouard, *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, 298 p.

dynamique comme d'une ressource pour relayer leurs formulations du problème et y greffer leurs propres solutions.

Forts de leur succès, les Enfants de Don Quichotte se lancent dans la rédaction d'une « charte du canal Saint-Martin » regroupant leurs propositions. En présentant la charte comme un ensemble cohérent de propositions indissociables, les Enfants de Don Quichotte parviennent à fédérer les associations signataires. Le gouvernement est ainsi amené à prendre position sur le principe de continuité de la prise en charge défendu par l'association Droit au logement, le développement de l'offre de logements sociaux accessibles porté par la Fondation Abbé Pierre, ou encore l'opposabilité. De nombreux hommes politiques⁶⁷ signent la charte.

Ainsi, l'arrivée de la loi DALO concrétise le passage de l'obligation de moyens à l'obligation de résultat et met en place un recours juridictionnel, dès le 1^{er} décembre 2008 pour les catégories prioritaires et dès le 1^{er} janvier 2012 pour ceux dont la demande de logement est jugée « anormalement longue ». La loi sanctionne l'absence d'attribution d'un logement social aux personnes reconnues prioritaires, le juge pouvant ordonner au préfet d'attribuer un logement au requérant. Les citoyens disposent donc d'un recours juridique pour l'attribution d'un logement social, l'État devenant le garant de sa mise en œuvre effective.

2.2- Objectifs de la loi

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi DALO est censée permettre aux ménages qui ne parviennent pas à accéder à un logement d'être pris en charge rapidement. Les ménages reconnus prioritaires doivent alors être relogés en urgence par le préfet sous peine que ceux-ci déposent un recours contentieux au tribunal administratif contre l'État défaillant. La loi rend éligibles à ce droit plusieurs catégories d'individus : les personnes à la rue, celles menacées d'expulsion sans relogement, les individus hébergés temporairement, ceux occupant un logement insalubre, indécent ou suroccupé avec une personne handicapée, ou bien ceux étant en attente d'un logement social depuis un délai anormalement long⁶⁸ (ce délai varie selon le département : 6 mois dans l'Aube, 24 mois dans le Bas-Rhin, 36 mois en Seine-Saint-Denis, 10 ans à Paris). Selon le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 36 % des ménages ayant bénéficié de la loi DALO sont des familles monoparentales, et 89 % des personnes ont entre 25 et 65 ans⁶⁹.

⁶⁷ Houard Noémie, « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales*, vol. 172, n° 4, 2012, pp. 64-73.

⁶⁸ Van de Walle Isabelle et al., « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés », *Recherche sociale*, vol. 218, n° 2, 2016, pp. 6-91.

⁶⁹ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Chiffres et données sur le DALO*, 2019.

L'attribution d'un logement s'accélère suite à la reconnaissance prioritaire et urgente de la demande. Entre la date de l'obtention d'un avis favorable, suite au recours DALO, et l'attribution d'un logement, les ménages relogés auront attendu un peu moins d'un an⁷⁰. La reconnaissance de priorité permet, en quelque sorte, de mettre les « compteurs à zéro ».

En fonction des caractéristiques des ménages et de leur demande de logement, les taux de relogement sont différenciés. Le fait d'être jeune, en couple avec au plus deux enfants, en CDI, sont des facteurs qui favorisent le relogement des ménages DALO. De plus, le fait de percevoir principalement un salaire, une pension d'invalidité ou l'allocation aux adultes handicapés augmente la probabilité d'accéder au logement social, comparé au fait de percevoir une indemnité chômage. À l'inverse, avoir le RSA comme source de revenu principal diminue la probabilité d'accéder à un logement social. En plus des caractéristiques socio-économiques du demandeur (âge, nationalité, type de ménage, situation professionnelle), le type de logement demandé (taille du logement, adaptation au handicap et localisation géographique) est également un facteur déterminant⁷¹.

En conséquence, plus on se trouve dans une situation de précarité, moins on a de chance d'être relogé. Selon le ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 47% des ménages DALO disposent de ressources supérieures au SMIC⁷². En ce sens, la loi DALO provoque des effets indésirables. En effet, comme le signale la Fondation Abbé Pierre, la loi a été votée « *sans réelle maturation démocratique, sans étude plus poussée des effets induits ou attendus, sans mesure financière accompagnatrice, sans lien réel entre l'État (...) et les collectivités locales* »⁷³.

3- La loi Molle (Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion)

3.1- Contextualisation

Le 25 mars 2009 est promulguée la loi de Mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion (dite MOLLE) portée par Christine Boutin, ministre du Logement. Ce texte de loi a pour but de mobiliser les organismes HLM, les collectivités territoriales, mais également les travailleurs sociaux ainsi que les maires afin qu'ils soient acteurs de

⁷⁰ Van de Walle Isabelle et al., « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés », *Recherche sociale*, vol. 218, n° 2, 2016, pp. 6-91.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Chiffres et données sur le DALO*, 2019.

⁷³ Houard Noémie, « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales*, vol. 172, n° 4, 2012, pp. 64-73.

changement.⁷⁴ De plus, à travers cette loi, le gouvernement « *entend optimiser les moyens consacrés chaque année à la politique du logement* »⁷⁵.

Cette loi vient apporter une définition à la notion d'habitat indigne : « *constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* » (article 84). De ce fait, la notion d'habitat indigne ne recouvre plus seulement les logements dépourvus de toilettes intérieures, d'un chauffage central et de salle d'eau. Ainsi, il va être pris en compte « *les locaux où le plomb est accessible (saturnisme), les immeubles menaçant ruine, les hôtels meublés dangereux, les habitats précaires* »⁷⁶. Elle inscrit également dans le code de l'action sociale et des familles (CASF) l'inconditionnalité de l'accueil, ce qui permet un élargissement de la population cible à laquelle s'ajoute que « *toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique et sociale a accès à tout moment à un dispositif d'hébergement d'urgence* »⁷⁷. (art. L. 345-5-2). Elle permet ainsi de compléter les lois précédentes ainsi que les mesures mises en place par ces dernières.

Elle prend place dans un contexte où l'accueil des demandeurs d'hébergement rencontre des difficultés. Celles-ci sont liées à l'inadéquation entre les offres existantes et le nombre de demandeurs.⁷⁸ Pour pallier cela, la loi prévoit une mutualisation des ressources financières en instaurant un prélèvement pour les bailleurs sociaux ne construisant pas suffisamment de logements. Elle envisage également la création d'un programme de requalification des quartiers anciens dégradés. Enfin, elle met en place de nouvelles mesures pour agir sur l'offre de logement⁷⁹.

3.2- Objectifs de la loi

L'une des actions notables est l'attribution de 25 % des 3 000 logements sociaux du contingent d'Action Logement à des personnes reconnues comme étant prioritaires selon les spécificités de la loi DALO⁸⁰.

⁷⁴ Fijalkow Yankel, « Le logement indigne : une nouvelle norme de l'action publique ? », *Informations sociales*, vol. 184, n° 4, 2014, pp. 18-30.

⁷⁵ LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁷⁶ Fijalkow Yankel, « Le logement indigne : une nouvelle norme de l'action publique ? », *Informations sociales*, vol. 184, n° 4, 2014, pp. 18-30.

⁷⁷ LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Lanzaro Marie, « Favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. De l'injonction politique aux pratiques de relogement en Île-de-France », *Politiques sociales et familiales*, n° 114, Logement : enjeux d'actualité, décembre 2013, pp. 39-49.

Cette loi engage également la transformation des Plans départementaux d'hébergement d'urgence (PDHU) en Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) qui seront désormais inclus dans les PDALPD⁸¹. Cette modification permet une prolongation de l'action qui deviendra continue tout au long de l'année alors qu'elle n'était mise en place que lors des périodes hivernales auparavant. Selon l'article L. 312-5-3 du texte de loi d'origine, les PDAHI doivent être élaborés dans chaque département par « *le représentant de l'État dans le département en association avec les collectivités territoriales [...] ainsi qu'avec les personnes morales concernées, notamment les associations, les caisses d'allocations familiales et les organismes d'habitation à loyer modéré* »⁸².

Afin de réduire l'écart entre la demande et l'offre, les places d'hébergement au sein des centres d'accueil de jour, des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, les logements temporaires ainsi que les locaux répondant aux normes d'hygiène doivent être pris en compte. De plus, est mis à disposition des demandeurs un accès à des « *services d'accompagnement social, des actions d'adaptation à la vie active et d'insertion sociale et professionnelle [...] ainsi que les diverses composantes du dispositif de veille sociale* »⁸³.

Ces plans seront mis en place pour une durée maximale de cinq ans. Durant cette période, ils devront principalement évaluer les besoins des personnes sans domicile ou en grande précarité, réaliser un bilan concernant les offres d'hébergement afin de déterminer les objectifs de développement, mais également déterminer les besoins en logements sociaux. Ces actions seront mises en place par le biais d'un service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO) qui pourra être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. Cette plateforme départementale disposera donc « *d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logement de transition.* »⁸⁴.

4- Le dispositif SIAO (Service intégré d'accueil et d'orientation)

4.1- Contextualisation

Créé par la circulaire du 8 avril 2010, le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) est pensé comme un véritable « *service public de l'hébergement et de l'accès au logement* ». La mise en réseau des différents dispositifs d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement doit favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion. La conception de ce dispositif résulte des concertations menées avec les partenaires associatifs dans le cadre du Chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes

⁸¹ Camberlein Philippe, *Le dispositif de l'action sociale et médico-sociale en France*, Dunod, Coll. Santé social, 2011, 512 p.

⁸² LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Camberlein Philippe, *Le dispositif de l'action sociale et médico-sociale en France*, Dunod, Coll. Santé social, 2011, 512 p.

sans-abri ou mal logées. Elle est fondée sur le constat que la segmentation très importante du secteur et que le manque de coopération entre les multiples acteurs de l'hébergement et du logement peuvent conduire à un défaut de prise en charge des personnes⁸⁵.

La phase de premier accueil, d'évaluation du besoin et d'orientation est primordiale dans le processus de prise en charge des personnes, et doit donc être organisée de manière cohérente, coordonnée dans les départements pour trouver des réponses adaptées aux besoins.

Les SIAO sont renforcés par la loi Accès au logement et pour un urbanisme rénové (ALUR) en 2014, dans le but de « *fluidifier les parcours de réinsertion* » et notamment les sorties de l'hébergement vers le logement. Ce service devient, par la loi du 24 mars 2014, l'instrument légal de la politique de prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être, ou mal logées. Le SIAO est désormais l'instance de coordination départementale du dispositif de veille sociale. La loi pose le principe d'un SIAO unique par département, compétent pour toutes les demandes d'hébergement d'urgence et d'insertion. Ces dispositifs sont souvent portés par des associations. Le choix des opérateurs est à l'initiative du préfet en fonction des contextes et des dispositifs locaux déjà en place et répondant aux objectifs du SIAO. Après une concertation avec les acteurs de terrain, notamment les gestionnaires des structures d'hébergement et de logement de transition, un opérateur unique ou plusieurs opérateurs sont chargés de la mise en œuvre des missions du SIAO mais sont organisés en dispositif unique coordonné⁸⁶. Ces dispositifs ont pour mission de recenser les places disponibles et les personnes en recherche d'hébergement à l'échelle du territoire de référence, souvent le département. De ce fait, ils sont chargés d'orienter les personnes conformément à leur évaluation sociale.

Le SIAO met en œuvre les missions définies à l'article L. 345-2 du CASF⁸⁷. Il fonctionne comme une plateforme unique ayant une vocation à disposer d'une vision exhaustive des places d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et du parc de logement de transition. Dans cette perspective, le SIAO coordonne les acteurs locaux de l'hébergement et du logement. Il veille à la continuité de la prise en charge des personnes tout au long de leur parcours notamment en s'appuyant sur des référents personnels.

⁸⁵ SIAO insertion 75.

⁸⁶ Camberlein Philippe, *Le dispositif de l'action sociale et médico-sociale en France*, Dunod, Coll. Santé social, 2011, 512 p.

⁸⁷ « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. Cet hébergement d'urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. L'hébergement d'urgence prend en compte, de la manière la plus adaptée possible, les besoins de la personne accueillie, notamment lorsque celle-ci est accompagnée par un animal de compagnie.* »

Dans ce contexte, la création du SIAO signe l'apparition d'un nouveau segment professionnel associée à l'autonomisation d'une compétence spécifique : la régulation de l'accès au système d'hébergement. De plus, la circulaire du 8 avril 2010 vise à favoriser la coordination⁸⁸ des acteurs, la fluidité des parcours vers le logement et précise que « *se placer du point de vue de l'utilisateur implique de rendre plus simples, plus transparentes, plus équitables les modalités d'accueil dans le dispositif d'hébergement* ».

Cependant, la création des SIAO a modifié les modalités d'accès au système de prise en charge et est contestée par les CHRS, acteurs historiques de l'hébergement. En effet, cette compétence fait l'objet d'un conflit pour son appropriation, puisque les CHRS, qui la détenaient, se sont vus contester leur légitimité à contrôler la population accueillie avec l'apparition des SIAO, porteurs de « *la norme d'inconditionnalité* »⁸⁹.

Les missions du SIAO sont assurées par différents opérateurs. Par exemple, pour le SIAO Urgence, on y trouve la Croix Rouge qui assure la régulation de l'ensemble des places d'hébergement d'urgence. Et pour le SIAO Insertion, ce sont les Groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) qui gère l'entrée dans l'hébergement d'insertion et de logement de transition (pensions de famille, maison relais). Dans ce cas, le rôle des travailleurs sociaux est de récupérer les évaluations sociales du terrain, de les analyser, de préconiser une orientation et de réguler, en fonction des dossiers, les entrées dans les places vacantes.

Par conséquent, ce dispositif répond à deux niveaux de prise en charge (l'urgence et l'insertion) en instaurant une collaboration active de tous les acteurs locaux de l'accueil, de l'hébergement et du logement.

4.2- Objectifs du dispositif

Le SIAO a pour enjeu premier d'identifier et de recenser les demandes, de réaliser un premier diagnostic de la situation des personnes en demande d'hébergement et d'enclencher une prise en charge adaptée. Cette mission doit être accomplie grâce à la mise en relation des différents acteurs de terrain que sont les collectivités locales (communes, conseils généraux, etc.), les bailleurs sociaux, les acteurs du logement accompagné et les associations d'insertion sociale. Ainsi, l'amélioration de la mise en réseau des acteurs et le choix d'un travail coordonné des intervenants de l'hébergement et du logement facilite la relation avec les usagers.

⁸⁸ Conseil supérieur du travail social (CSTS), « Logement et informations partagées », in : *Le partage d'informations dans l'action sociale et le travail social*, Presses de l'EHESP, 2013, pp. 117-142.

⁸⁹ Schlegel Vianney, « Pauvres, déviants, malades. Travail d'inférence et catégorisations professionnelles dans la régulation de l'accès à l'hébergement des personnes sans-domicile », *Terrains & travaux*, vol. 30, n 1, 2017, pp. 185-207.

Ce service a aussi pour but, sous l'autorité du Préfet, d'être une plateforme unique et intégrée d'accueil, d'évaluation et d'orientation afin de favoriser la transition de l'urgence vers l'insertion et le logement ordinaire. Il s'adresse ainsi aux personnes ou aux familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant⁹⁰.

Les objectifs⁹¹ du SIAO sont décrits dans la circulaire du 8 avril 2010 : « Il est chargé de l'articulation effective et continue entre les dispositifs et tous les acteurs de l'urgence et de l'insertion (associations, services de l'État, collectivités locales, bailleurs sociaux), évitant les ruptures de prise en charge et améliorant la fluidité hébergement – logement ; il doit être le lieu de la centralisation des demandes et de l'offre disponible en hébergement et en logements de transition, et de l'adéquation équitable entre ces deux données ; il doit à la fois simplifier les démarches des usagers et mettre en place un suivi effectif et continu du demandeur avec la création du « référent personnel » ; il doit intégrer l'observation sociale qui permettra d'analyser l'évolution des besoins et de rompre avec une action publique qui s'effectue le plus souvent dans l'urgence sans analyse post action ».

De plus, il doit permettre d'éviter les ruptures de prise en charge des usagers et apporter une réponse adaptée et continue en fonction des besoins des demandeurs. Il est également considéré comme la pierre angulaire de la stratégie qui vise à faire « du logement d'abord » un principe structurant permettant d'apporter une réponse durable à la question de l'hébergement et de l'accès au logement. Ce principe est en opposition au parcours « en escalier » actuel, obligeant souvent la personne sans abri à passer par toutes les étapes du centre d'hébergement d'urgence (CHU) au centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), puis à la maison relais et enfin au logement. Le SIAO a vocation à être à la fois la porte d'entrée du dispositif et la porte de sortie vers un logement pérenne, en assurant dans l'intervalle la continuité de la prise en charge⁹².

Les échanges entre le représentant du SIAO et la personne prises en charge portent sur les ressources, l'état d'avancement des démarches administratives, l'état de santé, le parcours de rue. Ces informations mènent à la formulation d'un diagnostic sur le degré d'autonomie de la personne en vue de l'orienter vers un dispositif jugé adéquat. Dans cette évaluation, le demandeur a une marge de manœuvre limitée : il peut préciser le type d'hébergement qu'il ne souhaite pas intégrer (hébergement en chambre collective, zone géographique) et peut refuser une proposition d'hébergement sans que cela le pénalise dans sa demande. Le travailleur

⁹⁰ Levray Nathalie, « 5 questions sur les services intégrés d'accueil et d'orientation », *La gazette santé sociale*, 17 juillet 2014.

⁹¹ Inspection générale des affaires sociales (IGAS), *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)*, Rapport établi par Dorothée Imbaud et le Dr Marine Jeantet, février 2012, 185 p

⁹² *Ibid.*

social dispense les informations qu'il juge nécessaire et évalue le degré d'autonomie de la personne accueillie⁹³.

L'évaluation sociale s'inscrit dans la recherche d'une allocation optimale des places disponibles en fonction des profils de demandeurs : par une articulation étroite avec les structures d'accueil et d'hébergement, les SIAO centralisent les informations dans des logiciels qui recensent quotidiennement l'état du parc d'hébergement et qui permettent de mettre à jour les évaluations sociales. Une offre et une demande de places d'hébergement sont ainsi mises en relation. Leur appariement n'est pas automatique, mais résulte de discussions collectives entre les acteurs de l'hébergement. Le logiciel constitue ainsi un support majeur des travailleurs sociaux du SIAO.

5- La loi ALUR (Accès au logement et à un urbanisme rénové)

5.1- Contextualisation

Le 24 mars 2014 a été promulguée la loi pour l'Accès au logement et à un urbanisme rénové (ALUR). Selon Pierre Madec⁹⁴, cette loi a pris place dans un contexte où l'on assiste à une crise du logement avec une baisse des transactions ainsi qu'une mobilité inexistante au sein des parcs locatifs privés et sociaux. Afin de lutter contre cette crise, la loi ALUR engage différents objectifs.

5.2- Objectifs de la loi

- Mise en place de la garantie universelle des loyers (GUL)

Avec l'instauration de la garantie universelle des loyers, la loi ALUR offre une protection aux propriétaires tout en permettant aux personnes rencontrant des difficultés à payer leur loyer de ne pas être exclues. En cas de loyer impayé, le propriétaire sera directement remboursé par la GUL. Pour ce qui est du locataire, sa situation sera examinée afin de déterminer s'il faut recourir à « *un recouvrement forcé [ou] à une prise en charge personnalisée en cas d'impossibilité de paiement.* »⁹⁵.

L'État étant le financeur de cette garantie, il permet à des personnes catégorisées comme ayant des situations fragiles (chômeur, travailleur précaire, etc.) d'accéder plus aisément à un logement. Cela permet de tendre vers une équité entre ces personnes et des

⁹³ Schlegel Vianney, « Pauvres, déviants, malades. Travail d'inférence et catégorisations professionnelles dans la régulation de l'accès à l'hébergement des personnes sans-domicile », *Terrains & travaux*, vol. 30, n 1, 2017, pp. 185-207.

⁹⁴ Madec Pierre, « Quelle politique du logement pour 2015 ? », in : *L'économie française 2015*, OFCE éd., La Découverte, 2014, pp. 109-113.

⁹⁵ *Ibid.*

locataires dits "sûrs" que sont les personnes ayant des contrats de travail de longue durée, des revenus suffisants, etc.

- Tendre vers une convergence des loyers

Faire converger les loyers est un des objectifs de la loi ALUR qui permettrait de lutter contre l'absence de mobilité. Afin d'enrayer ce phénomène, l'application de la loi a pour vocation d'engendrer « *un cercle vertueux d'érosion des loyers et des prix de l'immobilier et de maintien des rendements locatifs* »⁹⁶ afin de faire diminuer les écarts de loyer remarquables entre une personne venant d'emménager et une personne locataire depuis plusieurs années. Pour Pierre Madec, l'encadrement des loyers proposé dans le texte de loi sera « *une protection pour [les] ménages modestes, ménages qui, compte tenu de l'engorgement du parc social et du durcissement des conditions d'accès à la propriété, n'ont d'autres choix que de se loger dans le parc locatif privé.* »⁹⁷.

- Prise en charge des plans locaux d'urbanisme (PLU) par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)

Avec la mise en place de la loi ALUR, « *la définition des plans locaux d'urbanisme a été transférée de la commune à l'intercommunalité* »⁹⁸ créant ainsi des plans locaux d'urbanismes intercommunaux (PLUi). Les PLUi ont pour objectif d'assurer « *les conditions d'une planification durable du territoire [en] prenant en compte les besoins de tous les habitants et les ressources du territoire [ainsi qu'en] conjuguant les dimensions sociales économiques et environnementales* »⁹⁹. À cela s'ajoute le fait qu'avec cette loi, les EPCI sont devenus compétents en ce qui concerne les PLU¹⁰⁰. Ce transfert de compétence rend possible le passage d'une échelle d'élaboration communale à un niveau intercommunal¹⁰¹. Toutefois, la loi promulgue également la création d'une « *commission de conciliation* »¹⁰² qui devra être composée d'élus communaux ainsi que « *de personnes qualifiées [...] dont un représentant d'une association agréée de protection de l'environnement* »¹⁰³. Cette commission sera

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Baltzer Franck, « Quelle politique foncière pour l'Île-de-France ? », *L'Économie politique*, vol. 78, n° 2, 2018, pp. 40-53.

⁹⁹ Site du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, information sur le plan local d'urbanisme.

¹⁰⁰ Briant (de) Vincent, « Collectivités territoriales et environnement. Chronique 2014 », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 40, n° 3, 2015, pp. 493-505.

¹⁰¹ Madec Pierre, « La territorialisation de la politique du logement : un enjeu d'égalité », *Hérodote*, vol. 170, n° 3, 2018, pp. 175-194.

¹⁰² Briant (de) Vincent, « Collectivités territoriales et environnement. Chronique 2014 », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 40, n° 3, 2015, pp. 493-505.

¹⁰³ *Ibid.*

présente dans chaque département. Elle aura pour mission l'élaboration « *de schémas de cohérence territoriale, de schéma de secteur, de plans locaux d'urbanisme et de cartes communales* »¹⁰⁴.

- Création de Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD)

La loi ALUR rassemble, par le biais de la création des PDALHPD, les politiques de logements ainsi que les politiques concernant l'accueil, l'hébergement et l'insertion (AHI). En effet, les nouveaux plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées réunissent deux dispositifs qui avaient été mis en place par des lois antérieures. D'un côté, on retrouve les plans départementaux d'action pour le logement (PDALPD) qui avaient été mis en place par la loi Besson en 1990. De l'autre côté, figurent les Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) qui provenaient de la loi Molle de 2009. C'est donc de la fusion des PDALPD et des PDAHI que proviennent les PDALHPD.

Les PDALHPD reprennent les thématiques traitées par les dispositifs dont ils sont la fusion. Effectivement, comme les PDALPD, ils ont pour objectif de permettre à une catégorie de personnes spécifiques d'accéder ou de se maintenir dans un logement, tout en ayant la possibilité d'être accompagnées. Ils se doivent également de subvenir aux besoins en matière d'hébergement des personnes ayant été prises en charge par un dispositif de l'AHI comme le devaient les PDAHI. À cela s'ajoutent également des mesures d'accueil des personnes en situation de demande d'asile.

La loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté viendra, en 2017, apporter des modifications aux PDALHPD. Ceux-ci devront désormais prendre en compte les priorités qui auront été définies sur le périmètre d'application du plan. Elle ajoute également le fait que les critères d'attribution des logements sociaux ainsi que la catégorie de personne prise en compte devront être déterminés par « *le PDALHPD, la convention intercommunale d'attribution [...] et les accords collectifs* »¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Article 138 du texte d'origine de la loi ALUR.

¹⁰⁵ Site de l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL), présentation du Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, n°2017-19.

III- Retour sur le Plan logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme

La population sans-abri, en tant que catégorie sociale située à la marge des cadres sociaux ordinaires et de tout groupe social, fait l'objet de différents traitements de la part des institutions sociales, des pouvoirs publics et des médias¹⁰⁶. En outre, les causes du sans-abrisme ne sont pas seulement un problème de logement. Le problème de logement est la partie visible de l'iceberg, les autres domaines comme la santé, l'éducation, la formation étant la partie cachée¹⁰⁷. En conséquence, pour réduire considérablement le sans-abrisme, il semble indispensable de construire un travail de partenariat. Il ne suffit pas de donner de l'argent, un travail et un logement, il faut avant tout faire un travail d'accompagnement qui n'est possible qu'avec davantage de dialogue et une prise de conscience de la situation des SDF par les pouvoirs publics¹⁰⁸.

Comme nous venons de le voir, après les années 1990, arrive une offre d'hébergement et de logement accompagné qui s'est organisée selon le principe d'un parcours en escalier. Ce parcours est censé mener de la rue au logement : de l'hébergement d'urgence à un hébergement aidant à la réinsertion, puis au logement accompagné et enfin au logement ordinaire. L'idée est de permettre aux personnes sans domicile de se préparer à habiter dans un logement, grâce à un accompagnement social préliminaire. Dans ce schéma, le logement ordinaire est la destination finale d'un parcours d'insertion résidentiel¹⁰⁹.

Cependant, cette logique s'appuie essentiellement sur l'hébergement et non pas sur l'accès au logement, ce qui s'est avéré inefficace sur le long terme, comme en témoignent des représentants de la DIHAL lors d'un entretien :

« Depuis des années, la politique de l'État était une réponse par l'hébergement du sans-abrisme. Mais on est arrivé à une impasse, car plus on crée de l'hébergement, plus on va créer de l'hébergement de moins bonne qualité parce qu'on va systématiquement chercher de l'hôtel et mettre les gens dans l'hébergement de moins bonne qualité. On les met dans des conditions qui vont les précariser encore plus. Par exemple en Île-de-France, on a précarisé des ménages en les laissant dans des hôtels. La réponse par l'hébergement n'est pas

¹⁰⁶ Achard Christelle, « Sans-abrisme et errance : entre causes et conséquences », *Le Sociographe*, vol. 53, n° 1, 2016, pp. 85-96.

¹⁰⁷ Toulotte Sarah, « L'Europe face à la question des jeunes en errance », *Pensée plurielle*, vol. 16, n° 3, 2007, pp. 167-179.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), *Le logement d'abord et après. Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France*, mars 2017, 88 p.

adaptée parce qu'en même temps on n'a pas assez fait d'efforts sur l'accompagnement des ménages vers le logement. On a enfermé certains dans l'hébergement, et du coup les durées de séjour se sont allongées, etc. C'est une politique qui n'avait plus de sens, car il n'y avait plus vraiment d'insertion ».

Il fallait penser et recourir à un nouveau modèle qui sera : le logement d'abord. La priorité n'est plus seulement de sortir les personnes de la rue et de leur offrir un toit durant une période, il s'agit de les accompagner dans l'accès à un logement durable et, par voie de conséquence, à plus d'insertion sociale.

Ce nouveau paradigme provient des États-Unis. Dans les années 1970, aux États-Unis, le nombre de logements abordables était supérieur au besoin des ménages. Toutefois, dans les années 1980, du fait d'une importante croissance démographique, le phénomène s'inverse : c'est l'augmentation du sans-abrisme¹¹⁰. Des millions de ménages pauvres qui auraient besoin de logements à petit prix n'en trouvent pas. De ce fait, le gouvernement décide de créer un système d'urgence pour pallier ce qu'il pensait être une crise passagère.

À partir des années 1990, ce système d'urgence a commencé à devenir un système peu efficace d'aide institutionnalisée pour des personnes très pauvres avec des ressources faibles. Pour résoudre le problème, les pouvoirs publics leur proposent des logements ou encore des allocations. Au fil du temps, l'État américain s'est rendu compte, d'une part, que c'était une manière inefficace de s'attaquer au problème, mais en plus que cela revenait très cher¹¹¹.

C'est ainsi qu'en 1992 naît le modèle *Housing first*, théorisé par le Docteur Sam Tsemberis.

1- Le logement d'abord à l'international

Le dispositif *Housing first* avait pour but de faire « *accéder directement au logement des personnes en situation de grande exclusion, parfois à la rue depuis des années et cumulant des problématiques d'addiction et de santé mentale.* »¹¹². La mise en place de ce dispositif vise en priorité les personnes sans abri « *y compris les plus éloignés d'une sortie de la rue pérenne, sans condition de soin ou de suivis psychiatrique et médical préalables* »¹¹³. C'est notamment ce dernier élément qui vient le distinguer des autres

¹¹⁰ Nan Roman, « Éradiquer le sans-abrisme aux États-Unis », *VST - Vie sociale et traitements*, vol. 120, n° 4, 2013, pp. 123-130.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Chaput-Le Bars Corinne, Morange Arnaud, « Le *Housing-first*. L'expérimentation à la française », *Le Sociographe*, vol. 48, n° 4, 2014, pp. 67-77.

¹¹³ Chave Frédérique, Houard Noémie (coord.), « Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États », *Politiques sociales et familiales*, n° 114, Logement : enjeux d'actualité, 2013, pp. 92-94

programmes américains de réinsertion au logement « *dans lesquels l'accès au logement pérenne vient sanctionner un parcours de soin et de sevrage.* »¹¹⁴. Il s'accompagne également de la mise à disposition de suivis médicaux et sociaux¹¹⁵. Par la suite, ce dispositif a été « *généralisé dans la plupart des États américains au titre de la politique fédérale.* »¹¹⁶.

C'est un programme qui renverse la logique dominante de l'escalier d'insertion, en proposant un logement pérenne à des personnes sans domicile¹¹⁷. Il semble avoir des résultats coût/efficacité très intéressants et constitue un moyen réalisable pour mettre fin au sans-abrisme de nombreuses personnes¹¹⁸.

Dans la continuité de l'expérience américaine, le *Housing First* se développe dans de nombreux pays européens, comme en Finlande ainsi que dans des expérimentations menées en France. Ce concept y est appliqué afin de « *permettre à une personne sans domicile d'accéder directement à un "logement à soi", même si cette personne présente des troubles sévères (alcoolisme, troubles psychiatriques) [...] pour que l'accès au logement ne se solde pas par un échec, des personnels sociaux et sanitaires doivent pouvoir à tout moment être en situation d'intervenir quand la situation le nécessite.* »¹¹⁹.

Des dispositifs s'inspirant du *Housing First* se développent également au Canada, et plus précisément dans les villes d'Ottawa, Toronto, Calgary et Vancouver. Dans chacune de ces villes se mettent en place des plans logements ayant pour but de « *sortir le plus rapidement possible les itinérants de la rue en leur procurant un logement permanent* »¹²⁰. Ainsi, se sont développés les plans portant le nom de *Community plan on homelessness* à Ottawa, *Street needs assessment results* à Toronto, *Calgary's ten years to end homelessness* ou encore *Community action on homelessness* à Vancouver. Leur approche se divise en deux aspects. Le premier vise à « *prévenir l'itinérance chez les populations à risque notamment par des aides financières et le soutien de services publics ou associatifs* »¹²¹. Le deuxième aspect consiste en « *la prise en charge individuelle des personnes sans-abri par un intervenant social dans une démarche de recherche et d'accession à un logement [et] offrir à*

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Rhenter Pauline, « Vers un chez-soi. L'accompagnement de personnes sans abri ayant des troubles psychiques », *Le Sociographe*, vol. 42, n° 2, 2013, pp. 59-66.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), *Le logement d'abord et après. Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France*, mars 2017, 88 p.

¹¹⁸ Nan Roman, « Éradiquer le sans-abrisme aux États-Unis », *VST - Vie sociale et traitements*, vol. 120, n° 4, 2013, pp. 123-130.

¹¹⁹ Noblet Pascal, « Les Enfants de Don Quichotte. De la "stabilisation" au "logement d'abord" », *Le Sociographe*, vol. 48, n° 4, 2014, pp. 11-20.

¹²⁰ Margier Antonin, Bellot Céline, Morin Richard, « L'itinérance en milieu urbain. Deux voies de normalisation », *Le Sociographe*, vol. 48, n° 4, 2014, pp. 21-32.

¹²¹ *Ibid.*

ces personnes, une fois logées, des services publics ou associatifs d'intégration sociale et d'insertion sur le marché du travail. »¹²².

2- Le passage à un nouveau paradigme en France

En 2009, la stratégie Logement d'abord est défendue par Benoist Apparu. La volonté du secrétaire d'État au Logement était de refonder l'ensemble du dispositif d'hébergement et d'accès au logement afin de créer un service public de l'hébergement et de l'accès au logement.

C'est à travers l'expérimentation « *Un Chez soi d'abord* » que l'on retrouve la logique du logement d'abord¹²³. Ainsi, pour la France, le changement de paradigme débute en 2011-2016 avec le projet « *Un Chez-soi d'abord* ». Puis s'accélère le 11 septembre 2017 à Toulouse, quand le Président de la République, Emmanuel Macron, présente le « plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » (2018-2022). Le gouvernement propose alors une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile. Cette réforme répond aux constats d'un sans-abrisme persistant en France et d'une saturation toujours croissante des dispositifs d'hébergement d'urgence dans les territoires. Cette nouvelle stratégie a pour ambition de diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile d'ici 2022. Pour le ministère, il s'agit de passer d'une réponse construite dans l'urgence s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes¹²⁴.

La volonté politique est le changement de modèle, à travers une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile. Ainsi, l'idée d'un accès au logement à l'issue d'un parcours en escalier, entre rue et centres d'hébergement est totalement transformée. Le plan Logement d'abord répond à la volonté du gouvernement d'adopter une approche globale de la politique de lutte contre le sans-abrisme et de trouver des solutions concrètes, pragmatiques et efficaces pour améliorer l'action publique¹²⁵.

En effet, à défaut de permettre l'accès aux étages supérieurs du logement d'insertion, les modalités d'accueil jusque-là proposées semblent aggraver l'épuisement¹²⁶ et la situation des personnes accompagnées, comme l'ont expliqué des représentants de la DIHAL dans le cadre d'un entretien : « *Plus on crée de l'hébergement, plus on va créer de l'hébergement de*

¹²² *Ibid.*

¹²³ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), *Cinq conditions nécessaires à la mise en œuvre du "Logement d'abord"*, novembre 2018, 148 p.

¹²⁴ Ministère de la cohésion des territoires, DIHAL, *Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022*, 40 p.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Bruneteaux Patrick, « L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance », *Sociétés contemporaines*, vol. 63, n° 3, 2006, pp. 105-125.

moins bonnes qualités parce qu'on va systématiquement chercher de l'hôtel et mettre les gens dans l'hébergement de moins bonnes qualités. On les met dans des conditions qui vont les précariser encore plus ».

Par ailleurs, la politique du logement d'abord, via l'expérience du *Housing first*, peut être économiquement viable. En travaillant sur le coût des parcours au sein du modèle en escalier, l'Action Tank¹²⁷ a rendu compte de la façon dont certains allers-retours entre dispositifs, en particulier entre la rue et l'urgence, pouvaient engendrer des surcoûts importants : *« Il en ressort que, sur cinq ans, les parcours des sans-abri qui ont réussi à accéder au logement social coûtent en moyenne 9 000 euros par personne par an, tandis que les parcours des personnes qui ont fait des allers-retours entre la rue et l'urgence coûtent environ 20 000 euros par personne et par an, soit plus du double »*¹²⁸. Cette différence de coût s'expliquerait notamment par le recours à des services publics comme les hospitalisations et les urgences, qui peuvent être importantes pour les personnes qui vivent dans la rue. Ceci semble confirmé par Philippe Dallier (sénateur LR de la Seine-Saint-Denis) dans son rapport¹²⁹ de contrôle budgétaire du 14 décembre 2016 pour la commission des finances. Il décrit le secteur de l'hébergement *« au bord de l'asphyxie »* dont la gestion urgentiste *« conduit [...] à privilégier des solutions temporaires, souvent bien plus coûteuses, à la création de places et de structures plus qualitatives, notamment dans le secteur du logement adapté »*.

Ainsi, la politique du Logement d'abord s'inscrit dans une double temporalité « elle vise à permettre la réponse rapide aux situations de détresse et elle investit dans des solutions de logement ordinaire ou adapté, digne et pérenne pour les personnes en difficulté »¹³⁰.

3- Des expérimentations nationales au Plan logement d'abord

À la suite des expérimentations internationales, débute le programme « Un chez soi d'abord » en France qui vise à *« expérimenter un accompagnement inédit pour les personnes sans-abri atteintes de troubles psychiques sévères, en leur proposant un accès direct à un logement ordinaire, moyennant un accompagnement intensif, à la fois social et sanitaire, centré sur le rétablissement. »*¹³¹. Ce programme, initié par Benoist Apparu, a débuté en 2009

¹²⁷ Créé en 2010, à l'initiative de Martin Hirsch et Emmanuel Faber, l'Action Tank est une association reconnue d'intérêt général réunissant des entreprises, des acteurs publics, des associations et le monde académique autour d'un objectif commun : contribuer à la réduction de la pauvreté et de l'exclusion en France.

¹²⁸ Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), *Le logement d'abord et après. Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France*, mars 2017, 88 p.

¹²⁹ Sénat, commission des finances, *L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence*, Rapport d'information fait par M. Philippe Dallier, 2016, 93 p.

¹³⁰ Ministère de la cohésion des territoires, DIHAL, *Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022*, 40 p.

¹³¹ Rhenter Pauline, « Vers un chez-soi. L'accompagnement de personnes sans abri ayant des troubles psychiques », *Le Sociographe*, vol. 42, n° 2, 2013, pp. 59-66.

dans quatre métropoles françaises que sont Lille, Marseille, Paris ainsi que Toulouse¹³². Selon Myriam Léon, « *l'objectif est d'orienter directement vers un logement autonome cent personnes sans-abri atteintes de troubles psychiatriques sévères sur chaque site et de comparer leur insertion avec cent autres personnes poursuivant leur parcours dans le système d'urgence classique. L'équipe médico-sociale qui assure l'accompagnement expérimente une approche basée sur le principe du rétablissement* »¹³³. Le rétablissement est ici à comprendre comme la prise en compte de l'ensemble des difficultés auxquelles la personne est confrontée, l'unique objectif d'un accompagnement visant au rétablissement étant l'épanouissement et le bien-être de la personne accompagnée¹³⁴.

De 2011 à 2016, plus de 700 personnes ont été suivies lors de l'expérimentation de ce programme. Elles ont été réparties en deux groupes : le groupe « témoin » et le groupe « expérimental »¹³⁵. Les 353 personnes qui ont fait partie du second groupe ont eu un accès au logement qui différait de celui du premier groupe. En effet, il a été mis à leur disposition un logement diffus sans prise de traitement ni abstinence obligatoire. Ces personnes ont également bénéficié d'un accompagnement par des équipes pluridisciplinaires composées de psychiatres, de travailleurs sociaux, d'infirmiers ainsi que de pairs aidants¹³⁶. Avec cette expérimentation, 353 personnes ont été logées et accompagnées et 85 % d'entre elles étaient toujours logées et accompagnées en 2019¹³⁷.

Dans les années suivantes émergeront des projets de type logement d'abord au sein de plusieurs métropoles. Peuvent être nommés, à titre d'exemple, le projet « CHRS hors les murs » de l'association VISA mis en place dans le Nord en 2009 ou le projet Totem de l'association Relais Ozanam en Isère qui date de 2012. La même année, à Bordeaux, a été lancé le projet Oikeo par l'Association pour la Réadaptation et de l'Intégration (ARI). Ces trois projets avaient pour but de mettre à disposition un logement autonome aux « grands exclus » que sont les personnes à la rue pouvant présenter des addictions, des troubles de la santé mentale, etc. À Avignon a également été mise en place en 2013 une plateforme d'accompagnement par l'Association Hébergement, Accueil et Réinsertion en Provence (AHARP)¹³⁸.

¹³² Chaput-Le Bars Corinne, Morange Arnaud, « Le *Housing-first*. L'expérimentation à la française », *Le Sociographe*, vol. 48, n° 4, 2014, pp. 67-77.

¹³³ Léon Myriam, « Un chez soi d'abord : l'expérience marseillaise », *Lien social*, n° 1107, 2013, pp. 10-18.

¹³⁴ Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD), *Cinq conditions nécessaires à la mise en œuvre du "Logement d'abord"*, novembre 2018, 148 p.

¹³⁵ Laval Christian, « Genèse du "Un chez-soi d'abord" », *Vie sociale*, vol. 23-24, n° 3, 2018, pp. 175-185.

¹³⁶ Laval Christian, Estecahandy Pascale, « Le modèle "Un chez-soi d'abord" au risque de sa diffusion », *Rhizome*, vol. 71, n° 1, 2019, pp. 101-110.

¹³⁷ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Un chez-soi d'abord*, rapport, 15 octobre 2019.

¹³⁸ Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), *Le logement d'abord et après. Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France*, mars 2017, 88 p.

Le « plan quinquennal pour le Logement d’abord et la lutte contre le sans-abrisme », de 2017, est issu de la concertation de 80 acteurs de l’hébergement et du logement, qui ont été réunis par le ministre de la Cohésion des territoires, Jacques Mézard, et son secrétaire d’État Julien Denormandie. Son pilotage a été confié à la Délégation interministérielle à l’hébergement et à l’accès au logement (DIHAL). Pour le Gouvernement, ce plan fait de l’accès direct au logement une priorité pour la réinsertion des personnes sans domicile. Il « propose une réforme structurelle de l’accès au logement pour les personnes sans domicile stable [et] répond au constat d’un sans-abrisme persistant et d’une saturation toujours croissante des dispositifs d’hébergement d’urgence dans les territoires »¹³⁹.

Actuellement expérimenté sur 23 territoires de mise en œuvre accélérée, chaque porteur a pour mission, avec l’appui de la DIHAL, de mobiliser un collectif qui regroupe de multiples acteurs parmi lesquels on peut retrouver les collectivités locales, les acteurs de l’hébergement et du logement ainsi que les partenaires sanitaires et sociaux de ces territoires. L’objectif affirmé est de passer d’une réponse construite dans l’urgence, s’appuyant majoritairement sur des places d’hébergement avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes.

Le plan « Logement d’abord » s’appuie sur 16 axes d’action et 5 grandes priorités. Au regard de l’expérience issue des terrains d’expérimentation, certaines de ces priorités ont d’ores-et-déjà été amenées à évoluer légèrement afin de s’adapter à la réalité :

1. « *Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées* ». Centré initialement sur les personnes sans-abri, cet axe s’est élargi aux personnes mal logées, du fait de la situation d’insalubrité dans laquelle vivent de nombreux ménages ou de suroccupation des logements ;
2. « *Promouvoir et accélérer l’accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées* » ;
3. « *Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement.* » Là encore, l’objectif initial était centré sur l’accompagnement des personnes sans domicile. Or, il s’avère que les locataires risquant l’expulsion de leur logement en raison de difficultés financières sont de plus en plus nombreux et cette situation ne s’est pas améliorée avec la crise sanitaire. C’est pourquoi, le maintien dans le logement a également pris une place centrale dans le Plan logement d’abord ;
4. « *Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l’hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle.* » Ici, c’est l’ensemble du secteur de l’hébergement dont les missions se recentrent sur une réponse immédiate et inconditionnelle, tandis que seul l’hébergement d’urgence était initialement concerné.

¹³⁹ Ministère de la cohésion des territoires, DIHAL, *Plan quinquennal pour le logement d’abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022*, 40 p.

Il est notable que le glissement vers le logement d'abord entraîne également une évolution des publics au sein des centres d'hébergement, quels qu'ils soient ;

5. « *Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord* ».

À partir de l'étude menée sur les territoires de mise en œuvre accélérée du plan logement d'abord situés dans les Hauts-de-France, nous allons voir comment – en fonction des spécificités territoriales – les différents acteurs se mobilisent et parviennent à mettre en œuvre le principe du « Logement d'abord ».

Les territoires de mise en œuvre accélérée du Plan logement d'abord

I- LES HAUTS-DE-FRANCE.....	44
1- UNE RÉGION PEUPLÉE ET SOCIALEMENT DÉFAVORISÉE.....	44
1.1- <i>Un territoire dense et peu attractif</i>	44
1.2- <i>Une population plus jeune que la moyenne</i>	45
1.3- <i>Davantage de chômage et des revenus plus faibles.....</i>	45
1.4- <i>Une pauvreté qui touche les jeunes, les familles monoparentales et les locataires</i>	46
2- CONDITIONS DE LOGEMENT	48
2.1- <i>Un parc immobilier constitué de grandes maisons anciennes</i>	48
2.2- <i>Des habitants moins souvent seuls dans leur logement.....</i>	49
2.3- <i>Davantage de ménages locataires d'un logement social.....</i>	50
2.4- <i>Logements HLM : caractéristiques, locataires et demandes</i>	51
II- LA VILLE D'AMIENS	54
1- CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION ET DU PARC IMMOBILIER	54
1.1- <i>Une population jeune et fortement touchée par la pauvreté.....</i>	54
1.2- <i>Des petits appartements loués à des personnes seules.....</i>	55
1.3- <i>Les logements sociaux concentrés sur la ville d'Amiens.....</i>	57
1.4- <i>Un territoire bien doté en places d'hébergement et de logement accompagné..</i>	59
2- LE PLAN LOGEMENT D'ABORD SUR LE TERRITOIRE	59
2.1- <i>Organisation et fonctionnement</i>	59
2.2- <i>Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire</i>	61
2.3- <i>Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes.....</i>	63
III- LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE (MEL).....	65
1- CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION ET DU PARC IMMOBILIER	65
1.1- <i>Une population relativement jeune avec des étudiants et des jeunes actifs</i>	65
1.2- <i>Davantage d'appartements de petite taille pour des personnes mobiles.....</i>	66
1.3- <i>Une forte pression sur le logement social.....</i>	68
1.4- <i>Des places d'hébergement et de logement accompagné en nombre insuffisant.</i>	70

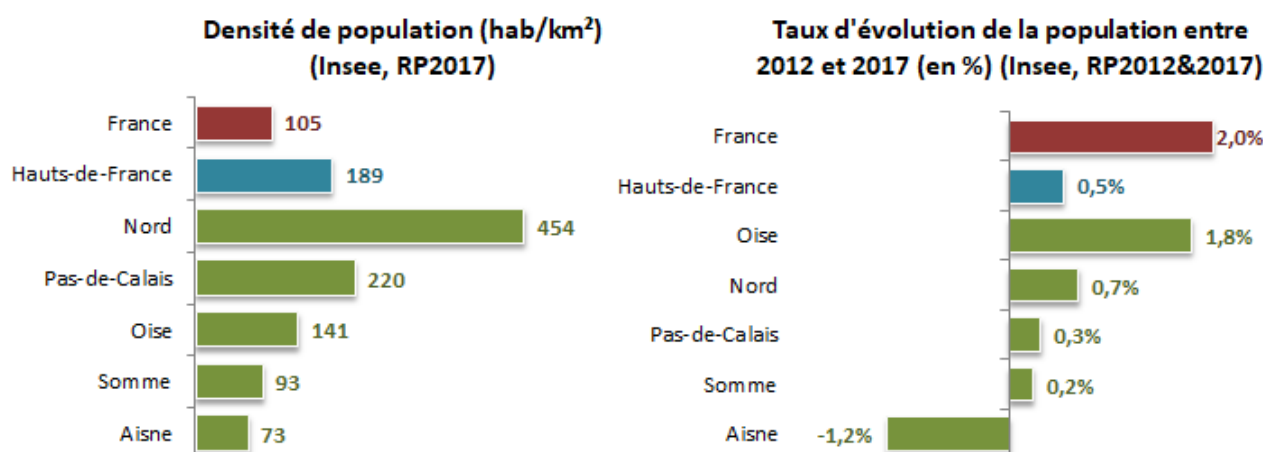
2- LE PLAN LOGEMENT D'ABORD SUR LE TERRITOIRE	71
2.1- Organisation et fonctionnement	71
2.2- Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire	73
2.3- Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes.....	77
IV- LA COMMUNAUTÉ URBAINE D'ARRAS (CUA).....	79
1- CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION ET DU PARC IMMOBILIER	79
1.1- Une pauvreté moins prégnante qu'ailleurs	79
1.2- Des logements pour des ménages d'une ou deux personnes.....	80
1.3- Les logements sociaux au sein de la communauté urbaine	82
1.4- Une offre d'hébergement diversifiée, mais centralisée sur Arras	84
2- LE PLAN LOGEMENT D'ABORD SUR LE TERRITOIRE	84
2.1- Organisation et fonctionnement	84
2.2- Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire	86
2.3- Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes.....	88
V- LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE BÉTHUNE-BRUAY, ARTOIS-LYS ROMANE (CABBALR)	90
1- CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION ET DU PARC IMMOBILIER	90
1.1- Une pauvreté plus prégnante qu'ailleurs	90
1.2- Des maisons avec de nombreuses pièces	91
1.3- Logements sociaux : moins de pression qu'ailleurs.....	93
1.4- Déficit de places en logement accompagné et manque de diversification en hébergement.....	95
2- LE PLAN LOGEMENT D'ABORD SUR LE TERRITOIRE	95
2.1- Organisation et fonctionnement	95
2.2- Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire	96
2.3- Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes.....	98
VI- LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION DE LENS-LIÉVIN (CALL) ET D'HÉNIN-CARVIN (CAHC).....	101
1- CARACTÉRISTIQUES DE LA POPULATION ET DU PARC IMMOBILIER	101
1.1- Une population sans emploi, fortement touchée par la pauvreté	101
1.2- Une surreprésentation des maisons et des locataires en HLM.....	102
1.3- Les logements sociaux au sein des communautés d'agglomération.....	104
1.4- Des places d'hébergement et de logement accompagné concentrées sur Lens et Liévin.....	106
2- LE PLAN LOGEMENT D'ABORD SUR LE TERRITOIRE	107
2.1- Organisation et fonctionnement	107
2.2- Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire	108
2.3- Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes.....	109

I- Les Hauts-de-France¹⁴⁰

1- Une région peuplée et socialement défavorisée

1.1- Un territoire dense et peu attractif

Les Hauts-de-France représentent seulement 5 % de la surface du territoire français, mais 9 % de la population y réside. Ainsi, avec 6 millions d’habitants, la densité de population y est relativement élevée : on compte, en moyenne, 189 habitants au km² contre 105 au niveau national. Il s’agit de la région métropolitaine la plus densément peuplée, après l’Île-de-France. Cette concentration de population n’est pas sans conséquence sur les questions de logement et d’hébergement. Cependant, la question de ne pose probablement pas de la même manière dans le département du Nord où la densité de population est extrêmement élevée (454 hab/km²) et dans le département de l’Aisne où elle est plutôt faible (73 hab/km²).



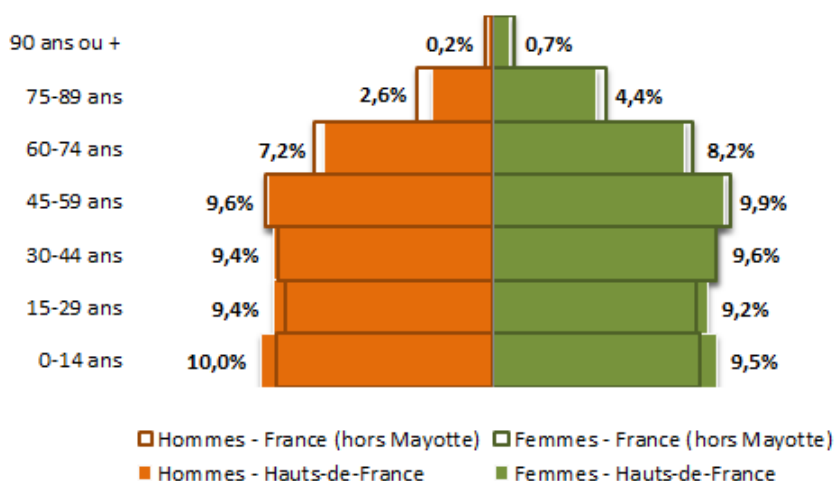
Parallèlement, le territoire des Hauts-de-France est peu attractif : tandis que la population française a augmenté de + 2 % entre 2012 et 2017, elle n’a évolué que de + 0,5 % dans la région. La variation due au solde naturel est positif (+ 2 %) – il y a plus de naissances que de décès –, mais la variation due au solde migratoire est quant à lui négatif (- 1,5 %) : davantage de personnes quittent la région qu’il n’y a de personnes qui viennent habiter dans les Hauts-de-France. Là encore, des différences existent selon les départements : l’Oise est un territoire attractif avec une évolution de la population de + 1,8 % entre 2012 et 2017 tandis que l’Aisne a vu sa population diminuer en cinq ans (- 1,2 %).

¹⁴⁰ Sauf indication contraire, les chiffres présentés dans ce chapitre sont issus du recensement de la population 2017 réalisé par l’Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

1.2- Une population plus jeune que la moyenne

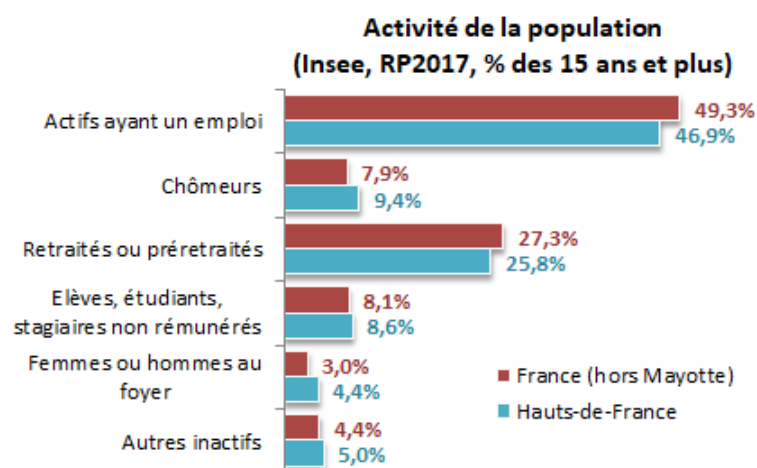
La structure de la population est relativement similaire à celle de la France, mais les habitants de la région sont légèrement plus jeunes. Ainsi, 38 % ont moins de 30 ans (contre 36 % au niveau national) et 23 % plus de 60 ans (contre 26 % au niveau national). Après l'Île-de-France, il s'agit là encore de la région métropolitaine, où la part des moins de 25 ans est la plus importante et la part des plus de 60 ans la plus faible. Le Nord est le département le plus jeune et l'Aisne le département qui concentre le plus de personnes âgées.

Pyramide des âges (Insee, RP2017, % de la population)



1.3- Davantage de chômage et des revenus plus faibles

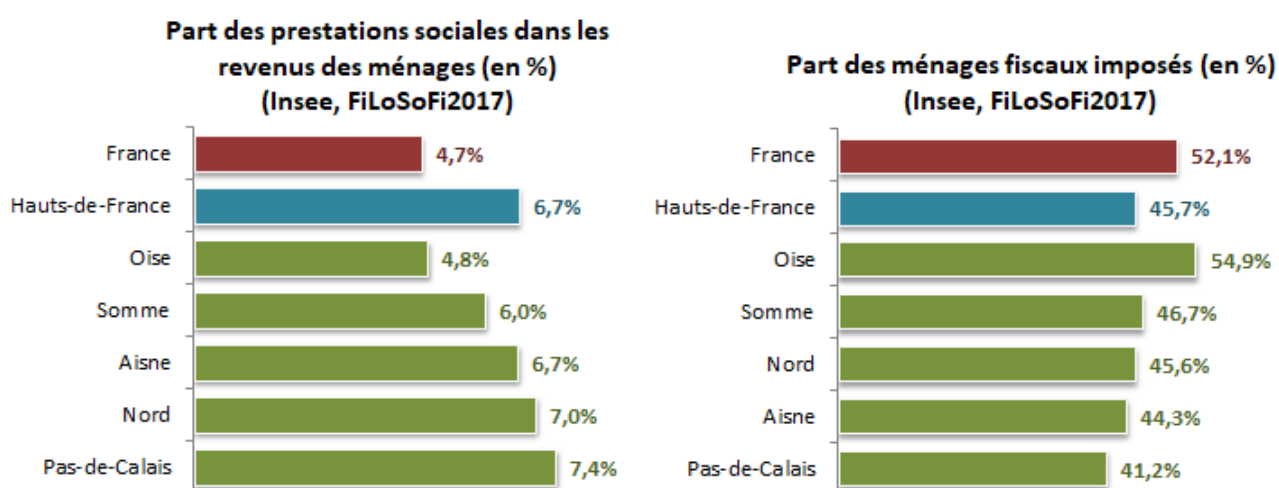
Du fait de cette différence d'âge, on recense, en Hauts-de-France, proportionnellement moins de retraités qu'ailleurs (25,8 % contre 27,3 %), mais les habitants de plus de 15 ans



sont également moins souvent en emploi (46,9 % contre 49,3 %). Ainsi, la proportion de personnes au chômage est supérieure à la moyenne nationale (7,9 % contre 9,4 %). L'écart est également important concernant le taux d'habitants, hommes ou femmes, au foyer (4,4 % dans la région contre 3 % en France).

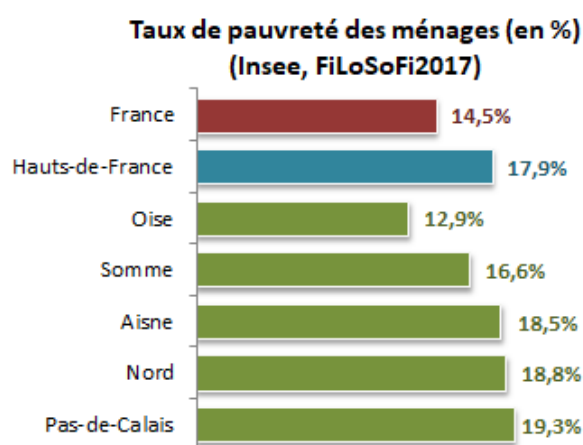
L'Oise se caractérise par un taux d'emploi supérieur à la moyenne nationale (51,7 %), l'Aisne par davantage de retraités (29,1 %) et le Nord et la Somme par une proportion plus importante d'étudiants (9,9 % et 9 %). Tous les départements de la région ont des taux supérieurs à la moyenne nationale concernant les trois autres catégories de la population. La proportion de chômeurs atteint 9,9 % dans le Nord et les proportions de personnes au foyer et d'autres inactifs sont de 5,4 % dans l'Aisne.

Cette situation d'activité a un impact sur les revenus des habitants des Hauts-de-France qui ont un niveau de vie inférieur à celui de l'ensemble des français. Ainsi, dans la région, la médiane des revenus des ménages est de 1 600 € inférieure à celle des ménages Français (19 520 € contre 21 110 €)¹⁴¹. Par conséquent, les habitants des Hauts-de-France perçoivent davantage de prestations sociales. Celles-ci représentent 6,7 % de leurs revenus hors impôts, contre 4,7 % pour l'ensemble de la population française. Ce taux est supérieur à la moyenne nationale dans tous les départements et seule l'Oise a un niveau équivalent. Dans ce département, il y a d'ailleurs plus de ménages imposés que sur l'ensemble de la France. Ce n'est pas le cas dans les autres départements et, d'une manière plus générale, dans la région où seuls 45,7 % des ménages sont imposés sur le revenu, contre 52,1 % des ménages français.



1.4- Une pauvreté qui touche les jeunes, les familles monoparentales et les locataires

En outre, les habitants des Hauts-de-France connaissent un taux de pauvreté¹⁴² supérieur à la moyenne nationale : 17,9 % des ménages de la région vivent sous le seuil de pauvreté, contre 14,5 % des ménages français. Une fois encore, seul le département de l'Oise se distingue, avec un taux de pauvreté de 12,9 % ; tous les autres départements ont un taux de pauvreté des ménages compris entre

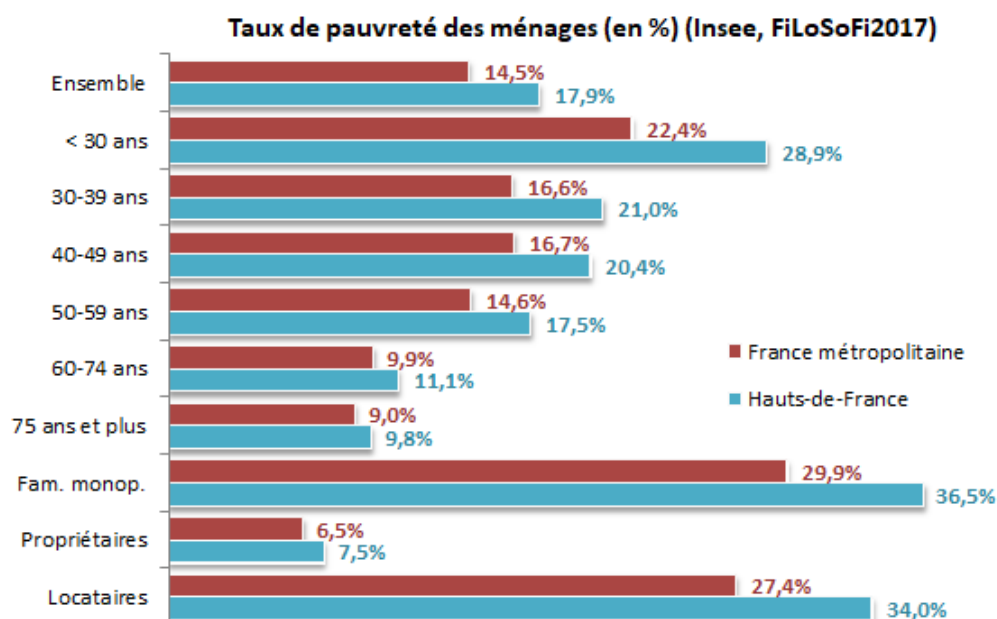


¹⁴¹ Ces sommes correspondent aux niveaux de vie médians des ménages fiscaux, sur chaque territoire. Elles sont issues du Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) créé par l'Insee à partir des données de la DGFIP, de la CNAF, de la CNAV et de la CCMSA.

¹⁴² Il s'agit du taux de pauvreté des ménages, c'est-à-dire de la part des ménages fiscaux ayant un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian, sur leur territoire. Par exemple, dans les Hauts-de-France où le niveau de vie médian des ménages est 19 520 €, le seuil de pauvreté s'établit à 11 712 €. Un ménage est défini comme pauvre si ses revenus annuels sont inférieurs à ce seuil.

16,6 % dans la Somme et 19,3 % dans le Pas-de-Calais.

D'une manière générale, la pauvreté diminue avec l'âge : après 60 ans, moins d'un ménage sur dix est concerné, contre 22,4 % des moins de 30 ans. Cette situation est encore plus vraie dans les Hauts-de-France où, plus les ménages sont jeunes, plus les écarts avec la situation nationale sont marqués. Ainsi, dans la région, 28,9 % des ménages de moins de 30 ans vivent sous le seuil de pauvreté, soit plus d'un ménage sur quatre. Ce taux atteint même 31,4 % chez les ménages de moins de 30 ans du Pas-de-Calais.



Par ailleurs, la pauvreté touche davantage les familles monoparentales : 29,9 % d'entre elles vivent sous le seuil de pauvreté, soit deux fois plus que la population générale. C'est également le cas dans les Hauts-de-France où 36,5 % des familles monoparentales sont considérées comme des familles pauvres. Excepté dans l'Oise où ce taux est inférieur à la moyenne nationale (27,3 %), il varie entre 35 % et 40 % dans les autres départements de la région.

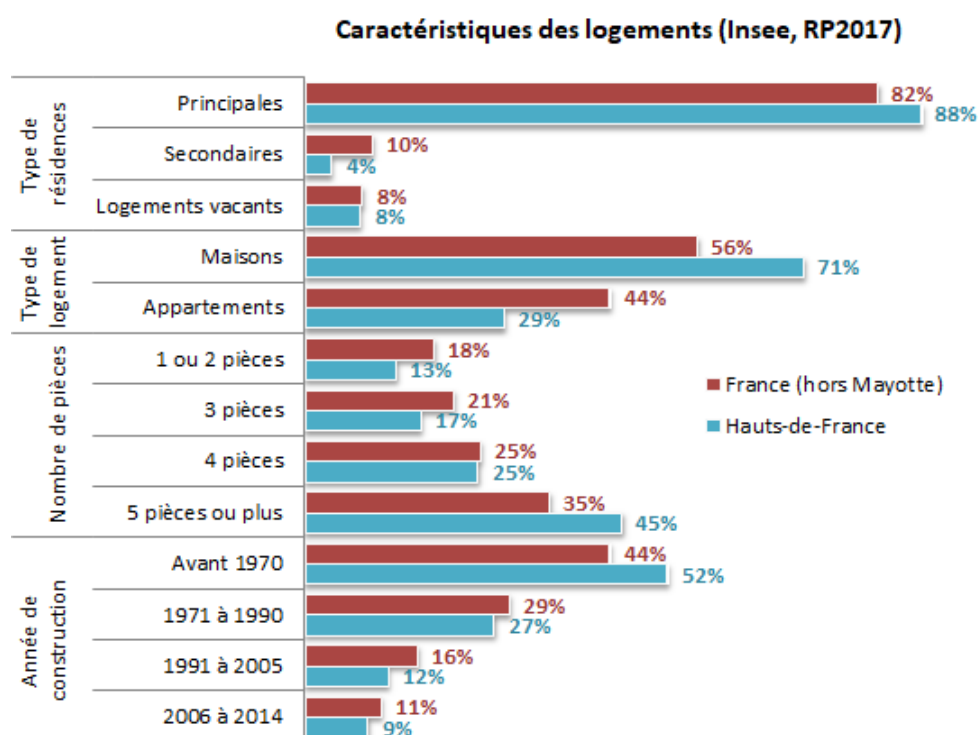
Enfin, la situation de logement¹⁴³ entraîne également de fortes inégalités quant au niveau de vie. Ainsi, seuls 6,5 % des ménages propriétaires de leur logement vivent sous le seuil de pauvreté, tandis que la part des ménages locataires est quatre fois plus importante (27,4 %). Dans les Hauts-de-France, la situation n'est pas très différente pour les propriétaires – 7,5 % sont pauvres –, mais la pauvreté concerne plus d'un tiers des locataires (34 %). Ces taux sont maximums dans l'Aisne pour les propriétaires (8,8 %) et dans l'Aisne et le Pas-de-Calais pour les locataires (35,8 %).

¹⁴³ À noter que le Fichier localisé fiscal et social de l'Insee prend en compte « l'ensemble des ménages fiscaux ordinaires : il exclut les personnes sans domicile ou vivant en institution (prison, foyer, maison de retraite...) ».

2- Conditions de logement

2.1- Un parc immobilier constitué de grandes maisons anciennes

La France compte presque 36 millions de logements, dont près de 3 millions sont situés dans les Hauts-de-France (2 865 279 lors du recensement de 2017). Avec 1,2 millions de logements, le département du Nord en concentre une grande partie (42 %) tandis que seulement 9 % de ces logements sont situés dans le département de l'Aisne. Entre 2012 et 2017, le nombre de logements a augmenté plus faiblement dans la région (+ 4,6 %) que sur l'ensemble de la France (+ 5,4 %). Cette augmentation est principalement due aux évolutions dans les départements de l'Oise et du Nord qui sont supérieures à + 5 %, très peu à la situation dans l'Aisne où l'augmentation est inférieure à + 3 %.



Sur le territoire national, seuls 82 % de ces logements sont des résidences principales, 10 % étant des résidences secondaires et 8 % des logements vacants. Le taux de vacance est sensiblement identique dans les Hauts-de-France, tandis que la part de résidences secondaires y est faible (4 %). Ainsi, 88 % des logements de la région sont occupés à plein temps par leurs habitants. C'est dans l'Aisne que le taux de vacance est le plus important (10 %). Les départements de la Somme et du Pas-de-Calais comptent, quant à eux, davantage de logements secondaires (respectivement 8 % et 6 %). Ainsi, c'est dans le Nord et dans l'Oise que les logements à usage d'habitation principale sont les plus fréquents (91 % et 90 %). Précisons que dans la région, comme au niveau national d'ailleurs, le nombre de résidences principales augmente moins vite que les autres logements. Entre 2012 et 2017, celles-ci ont augmenté de seulement + 3,1 % contre + 7,9 % pour les résidences secondaires ; le nombre de logements vacants a quant à lui augmenté de + 21,7 %.

Les logements sont constitués à 56 % de maisons et à 44 % d'appartements. Cependant, dans les Hauts-de-France, la proportion de maisons est beaucoup plus importante (71 %). Ceci est encore plus marqué dans la Somme, l'Aisne et le Pas-de-Calais, plus des trois-quarts des logements étant des habitations individuelles. Les nouvelles constructions sont quant à elle aussi souvent des maisons que des appartements.

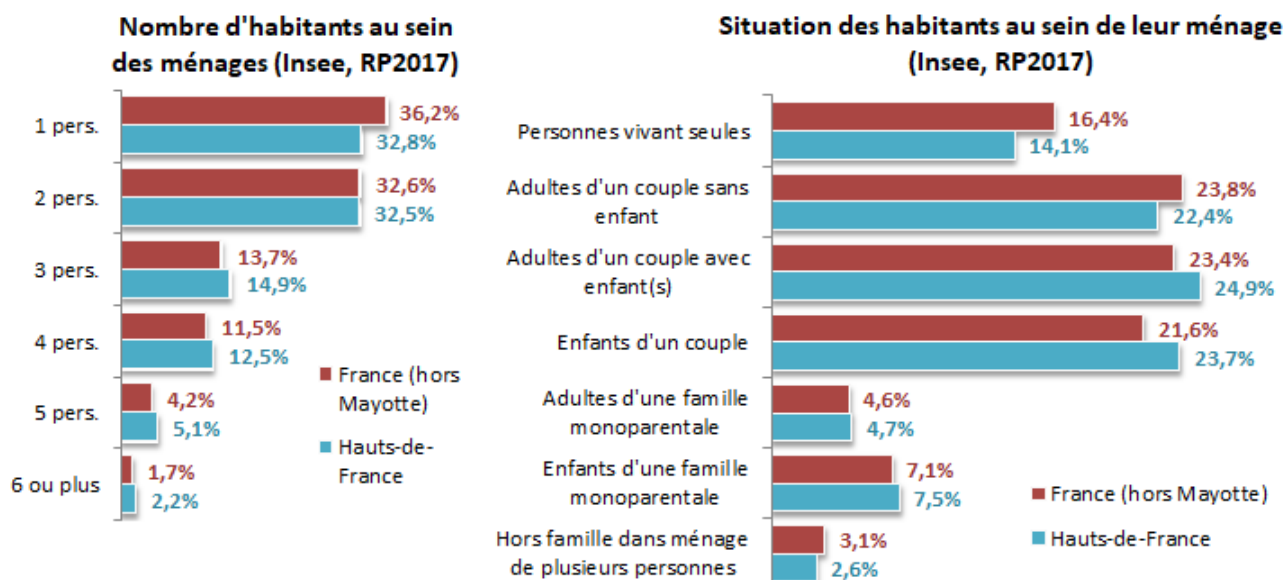
Par ailleurs, le parc immobilier est surtout constitué de grands logements : 35 % ont cinq pièces ou plus et 25 % quatre pièces ; seulement 18 % des logements sont constitués d'une ou deux 2 pièces. Dans la région, les petits logements sont encore moins fréquents (13 % ont une ou deux pièces) tandis que les grands logements sont majoritaires (45 % ont cinq pièces ou plus). Ceci est en lien direct avec le type d'habitation puisque le nombre moyen de pièces est de 2,9 dans un appartement et de 4,8 dans une maison.

Enfin, en France, les constructions sont assez anciennes puisque 44 % du parc immobilier a été construit avant 1970. Ce taux est de 52 % dans les Hauts-de-France et atteint même 59 % dans l'Aisne. Les logements les plus récents, à savoir ceux construits en 2006 et 2014 d'après les dernières données, représentent 11 % des logements en France et 9 % dans la région. C'est dans l'Aisne qu'ils sont les moins fréquents (7 %).

2.2- Des habitants moins souvent seuls dans leur logement

En préambule, précisons que les données présentées dans cette partie portent uniquement sur les personnes et ménages résidant dans un logement ordinaire. En France, c'est le cas de 97,8 % de la population. Parmi les autres, 0,2 % se trouvent « *en habitation mobile, marinières, sans-abri* » et 1,5 % « *dans un service ou établissement de moyen ou long séjour, maison de retraite, foyer ou résidence sociale* », sans qu'il soit possible de distinguer les personnes à la rue ou hébergées au sein du secteur AHI.

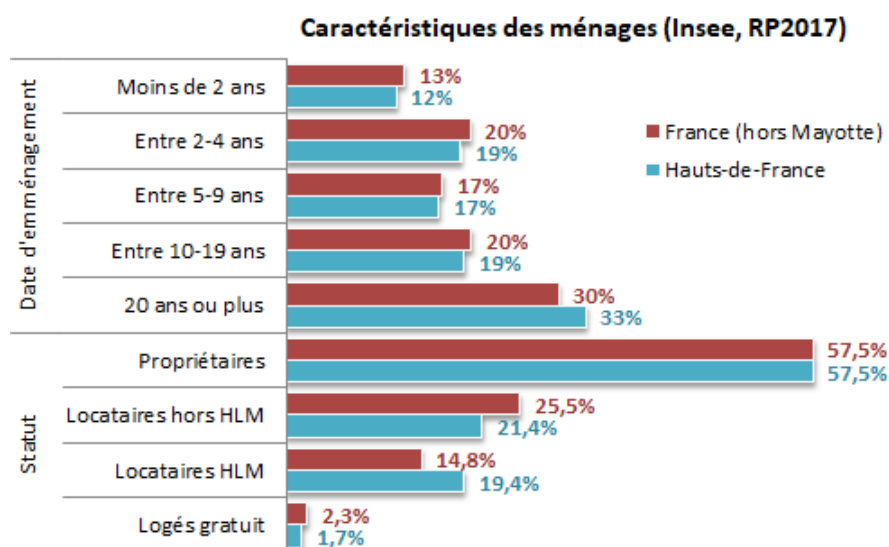
D'une manière générale, environ un tiers des ménages est constitué d'une seule personne, un tiers de deux personnes et un tiers de trois personnes ou plus. Dans les Hauts-de-France, les ménages d'une seule personne sont un peu moins nombreux (32,8 % contre 36,2 % sur l'ensemble de la France), ceci étant compensé par davantage de ménages de trois personnes ou plus (34,7 % contre 31,1 %). Cette surreprésentation des grands ménages est surtout vraie dans les départements de l'Oise et du Pas-de-Calais où il y a respectivement 30,1 % et 31,2 % de ménages d'une seule personne et 37,2 % et 35,4 % de ménages constitués de trois personnes ou plus.



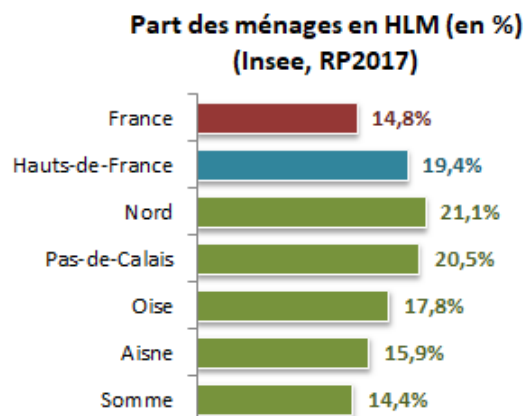
Au total, 16,4 % des français résidant en logement ordinaire habitent seuls, mais seulement 14,1 % dans la région et 12,6 % dans l'Oise. La part des adultes et enfants en famille monoparentale est équivalente au sein des différents territoires. En revanche, lorsque le ménage est constitué d'un couple, la présence d'enfants est plus fréquente dans les Hauts-de-France.

2.3- Davantage de ménages locataires d'un logement social

De nombreux ménages ne connaissent pas ou peu de mobilité résidentielle. En effet, la moitié des ménages français réside dans le même logement depuis plus de 10 ans et 30 % depuis plus de 20 ans. Cette dernière proportion est très légèrement supérieure dans les Hauts-de-France (33 %), principalement du fait d'une sédentarité plus importante dans l'Aisne (36 %), dans le Pas-de-Calais (35 %) et dans la Somme (34 %). Au cours de l'année précédant le recensement de 2017, seuls 7 % des habitants résidaient dans une autre commune et 2 % dans une autre région. Il n'y a pas de différence notable selon les départements.



Par ailleurs, environ 2 % des ménages sont logés à titre gratuit et plus de la moitié sont propriétaires de leur logement (57,5 %), cette proportion étant identique en France et dans les Hauts-de-France. En revanche, des différences existent pour les locataires. Au niveau national, il y a davantage de ménages locataires en dehors du parc social (25,5 %) que de ménages dans une Habitation à loyer modéré (HLM, 14,8 %), tandis que dans la région, ces proportions sont relativement similaires : 21,4 % dans un logement hors HLM et 19,4 % dans un logement HLM. Au niveau départemental, les territoires de l'ex-région Picardie, se distinguent par davantage de propriétaires et moins de locataires en HLM (respectivement 61,3 % et 16,2 %, en moyenne) et, à l'inverse, les territoires de l'ex-région Nord-Pas-de-Calais se distinguent par moins de propriétaires et davantage de locataires en HLM (respectivement 55,8 % et 20,9 %, en moyenne).



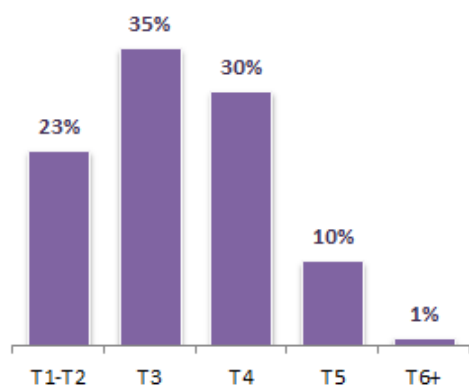
En France, les locataires d'un logement HLM résident majoritairement en appartement (84 %). C'est également le cas dans les Hauts-de-France mais, du fait d'un parc immobilier où les maisons sont beaucoup plus présentes, cette situation est moins marquée : 63 % des ménages en logement social sont en appartement, 36 % en maison et 1 % dans un autre type de logement. La part des ménages dans une HLM de type maison atteint même 54 % dans le Pas-de-Calais. Elle est de 36 % dans le Nord, 27 % dans la Somme, 22 % dans l'Aisne et seulement 16 % dans l'Oise.

2.4- Logements HLM : caractéristiques, locataires et demandes

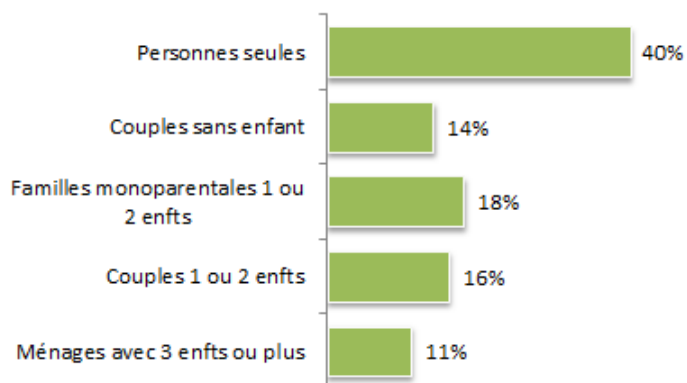
D'après le Répertoire du parc locatif social des bailleurs sociaux (RPLS), la région compte 580 994 logements sociaux au 1^{er} janvier 2019, ce qui représente un cinquième du parc immobilier. Un peu plus du tiers d'entre eux est situé dans un Quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV, 35 %) et 6 % du parc immobilier social a été construit au cours des cinq dernières années. Le taux de rotation des locataires HLM est de 10 % par an et les personnes en attente ont déposé leur dossier de demande de logement social depuis 16 mois, en moyenne.

Il s'agit essentiellement d'habitations de taille moyenne, deux-tiers des logements HLM étant de type T3 ou T4. Ainsi, les grands logements de cinq pièces ou plus ne représentent que 11 % de parc social et les petits logements d'une ou deux pièces 23 %. Pourtant, la demande porte surtout sur des habitations de petite surface puisque 40 % des locataires du parc HLM sont des personnes seules et 14 % des couples sans enfant.

Typologie des logements sociaux (URH-RPLS, 2019)

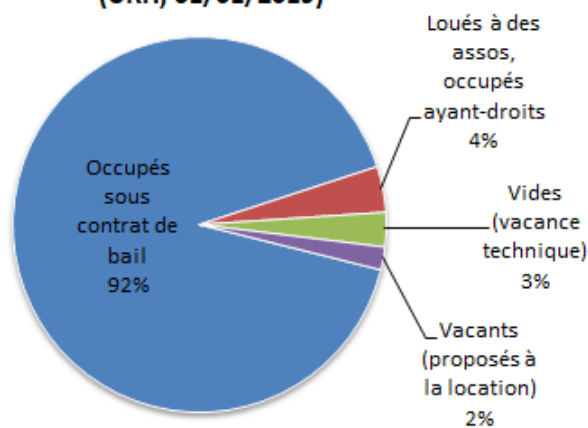


Composition familiale des locataires HLM (URH-RPLS, 2019)

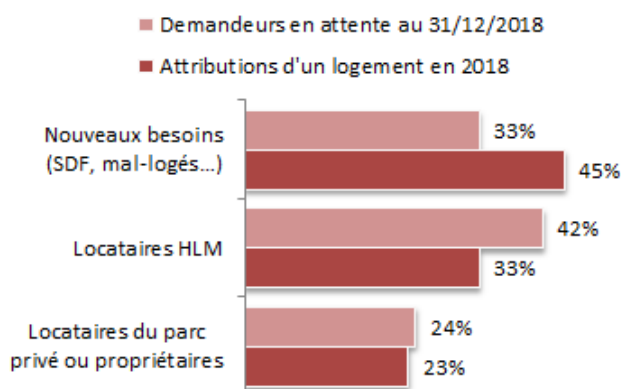


Ces logements sont, pour la plupart, occupés par des locataires, avec un contrat de bail (92 %) et 4 % sont « loués à des associations, occupés par des ayants-droits du régime minier ou sans contrepartie financière ». Restent 5 % des logements qui sont vides, soit en raison d'une vacance technique (3 %), soit en attente de nouveaux locataires (2 %). Parallèlement, le nombre de ménages en attente d'un logement social au 1^{er} janvier 2019 est de 178 880, soit un ménage en attente pour 3,2 logements. En outre, 56 277 logements sociaux ont été attribués au cours de l'année 2018, ce qui correspond à une attribution pour 3,2 demandes.

Statut d'occupation des logements sociaux (URH, 01/01/2019)

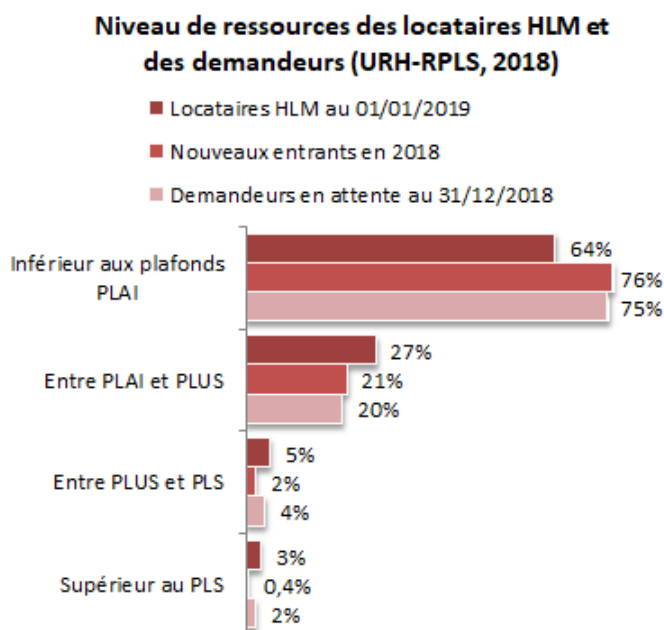


Situation de logement des demandeurs et des nouveaux entrants (URH-RPLS, 2018)



Les bailleurs sociaux essaient de répondre aux « nouveaux besoins » en privilégiant les dossiers des personnes mal logées, sans domicile fixe ou déshabitées : 45 % des attributions de logements sociaux concernent des ménages dans de telles situations alors que ces derniers représentent 33 % des dossiers en attente. Ces arbitrages se font au détriment des ménages qui sont déjà locataires d'une HLM et qui, à l'inverse, représentent 42 % des demandes et 33 % des attributions.

En revanche, le niveau de ressources des demandeurs ne semble pas avoir d'impact sur l'attribution d'un logement. Qu'ils soient en attente d'un logement ou qu'ils se soient vu attribuer une HLM dans l'année, les trois-quarts des ménages ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI (Prêt locatif aidé d'intégration), un cinquième ont des ressources situées entre les plafonds PLAI et PLUS (Prêt locatif à usage social) et ils sont minoritaires à avoir des revenus supérieurs aux plafonds PLS (Prêt locatif social). Les locataires HLM sont quant à eux dans une meilleure situation financière, l'accès à un logement social leur ayant probablement permis de stabiliser leurs finances.



II- La ville d'Amiens

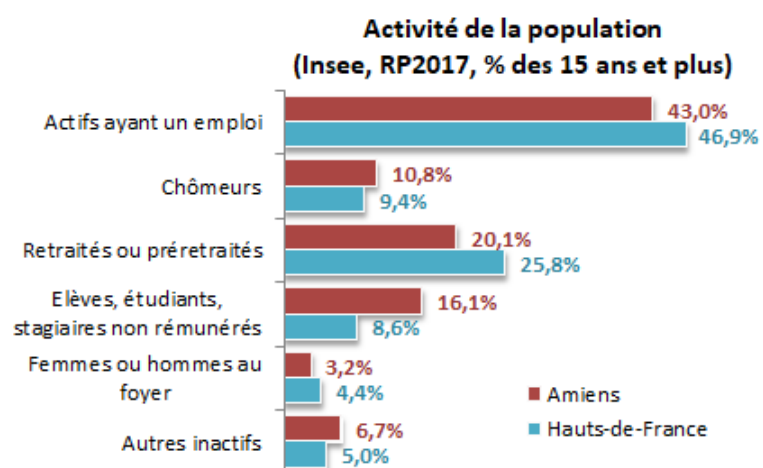
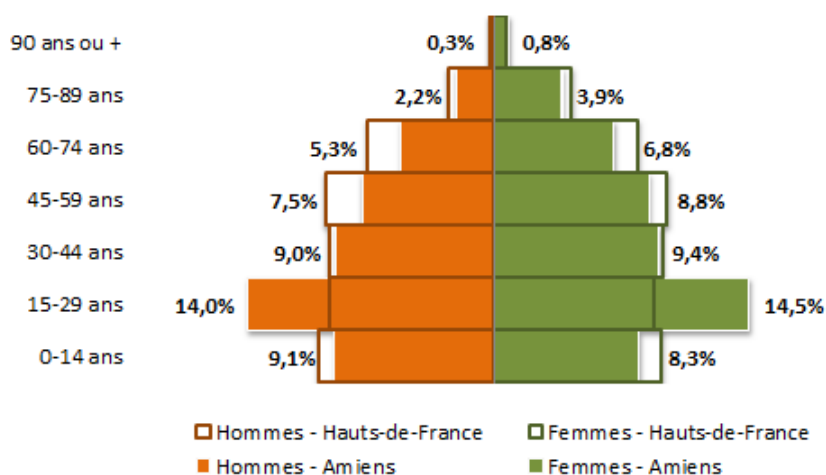
1- Caractéristiques de la population et du parc immobilier

1.1- Une population jeune et fortement touchée par la pauvreté

La commune d'Amiens compte un peu plus de 134 000 habitants et a vu sa population augmenter légèrement entre 2012 et 2017 (+ 1 %). Avec 2 710 habitants au km², la densité de population y est très importante, beaucoup plus élevée que sur n'importe quel autre territoire de cette étude. Pour rappel, la moyenne régionale est seulement de 189 hab/km².

Par ailleurs, un nombre important de jeunes réside à Amiens, les 15-29 ans représentant 29 % de la population, contre seulement 19 % au niveau régional. Toutes les autres catégories d'âge y sont sous-représentées.

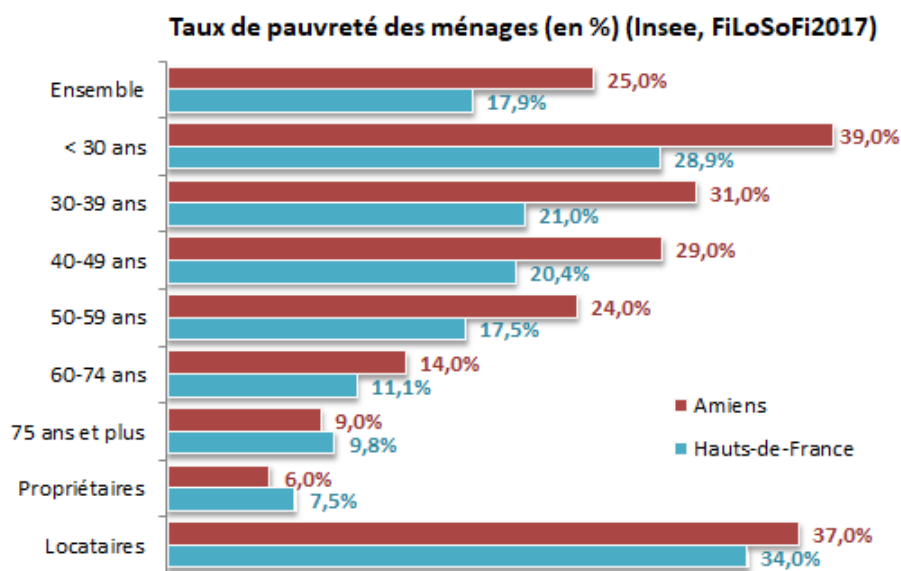
Pyramide des âges (Insee, RP2017, % de la population)



Cela est lié au fait que la ville accueille un nombre élevé d'étudiants : 16,1 % des habitants de plus de 15 ans poursuivent des études contre seulement 8,6 % dans les Hauts-de-France. Les chômeurs et autres inactifs y sont également surreprésentés. En revanche, on y compte moins d'actifs en emploi et beaucoup moins de retraités.

Les revenus des habitants sont constitués à 8,9 % de prestations sociales, soit beaucoup plus que le taux observé au niveau national (4,7 %) ou même régional (6,7 %). La part des ménages imposés est quant à elle similaire à celle des Hauts-de-France

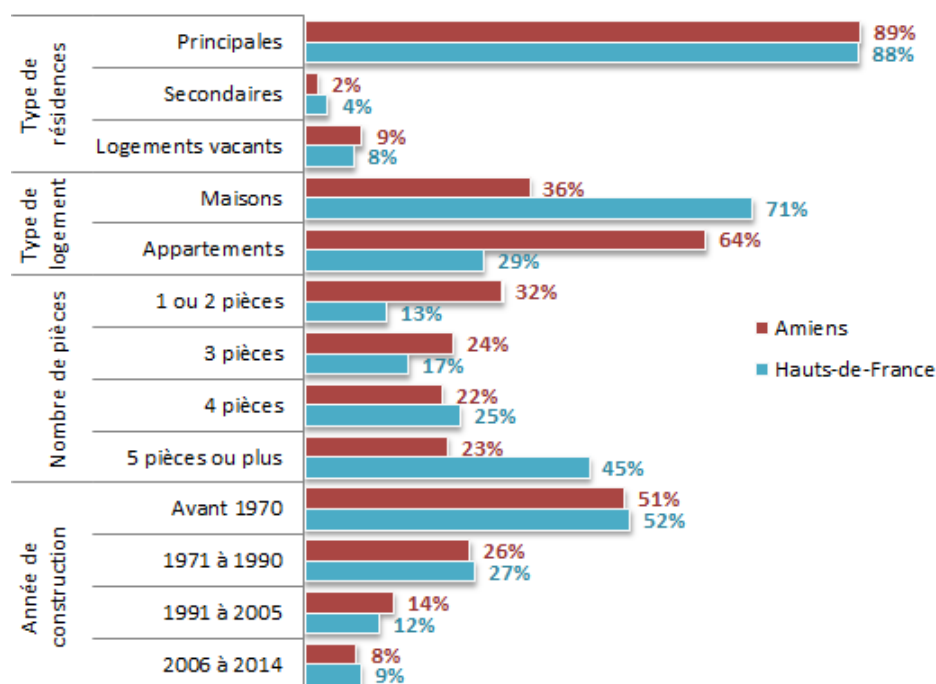
(respectivement 45 % et 46 %). Ce n'est pas le cas du taux de pauvreté qui atteint 25 % contre une moyenne de 17,9 % dans la région. Parmi les territoires de l'étude, c'est à Amiens que le taux de pauvreté de la population est le plus important. La pauvreté touche très fortement les plus jeunes – 39 % des moins de 30 ans vivent sous le seuil de pauvreté –, mais aussi les personnes de 30 à 60 ans qui sont entre un quart et un tiers dans cette situation. D'une manière générale, toutes les catégories d'âge sont concernées par un taux de pauvreté plus prégnant, exceptés les plus de 75 ans. Enfin, les locataires sont également dans une situation légèrement moins favorable qu'au niveau régional : taux de pauvreté de 37 % contre 34 %.



1.2- Des petits appartements loués à des personnes seules

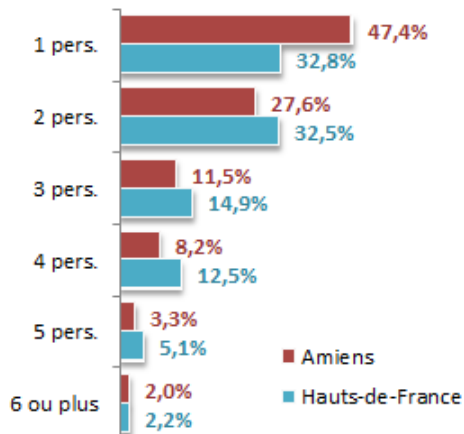
Environ 73 500 habitations sont situées sur la commune, ce nombre ayant augmenté de 4,9 % entre 2012 et 2017. Bien que la majorité des logements soient des résidences principales (89 %), la part des logements vacants est tout de même de 9 %, à savoir près d'un dixième du parc immobilier. Ce dernier est constitué, pour près des deux-tiers, par des appartements (64 %), soit plus du double de la moyenne régionale (29 %). Par ailleurs, les grands logements sont rares : seuls 23 % disposent de cinq pièces ou plus contre 45 % dans les Hauts-de-France. Leur nombre a diminué entre 2012 et 2017 (- 2,3 %), tandis que le nombre de petits et moyens logements a augmenté : + 5,2 % pour les T1, +9,6 % pour les T2 et + 3,6 % pour les T3. Ces configurations de logements sont aujourd'hui bien plus fréquentes à Amiens que sur le reste de la région : respectivement 13 % contre 4 % pour les T1, 18 % contre 9 % pour les T2 et 24 % contre 17 % pour les T3. En revanche, le parc immobilier n'est ni plus ancien ni plus récent qu'ailleurs.

Caractéristiques des logements (Insee, RP2017)

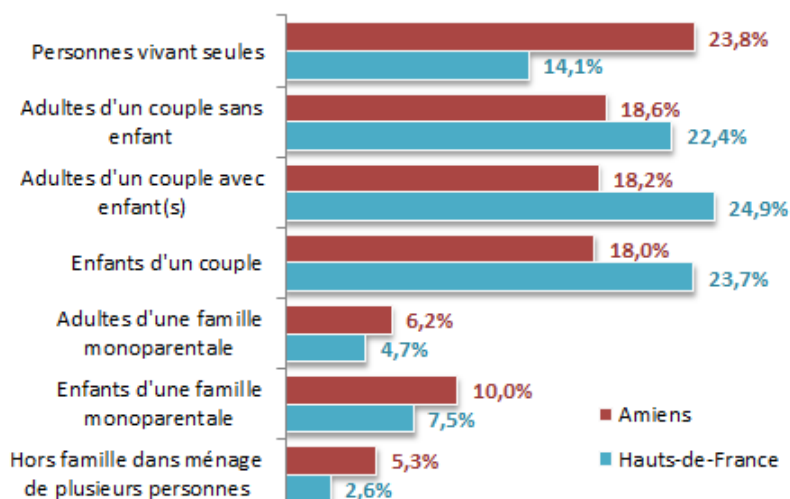


Au regard des caractéristiques de la population amiénoise et de la taille des habitations, il ne semble pas étonnant que les personnes résidant seules dans leur logement soient surreprésentées. Près de la moitié des ménages est constitué d'une personne seule (47,4 % contre 32,8 % en région) et celles-ci représentent près du quart des habitants (23,8 % contre 14,1 %). Sur la commune, il y a également davantage de familles monoparentales – 6,7 % des habitants sont des adultes d'une famille monoparentale contre 4,7 % en région –, ainsi que de ménages dits complexes, c'est-à-dire constitués de plusieurs personnes sans forcément de liens familiaux, comme dans une colocation, par exemple. À l'inverse, les couples, qu'ils aient des enfants ou non, sont beaucoup moins nombreux à vivre à Amiens – 36,8 % des habitants sont des adultes vivant en couple contre 47,3 % en région – et doivent résider dans les communes alentours.

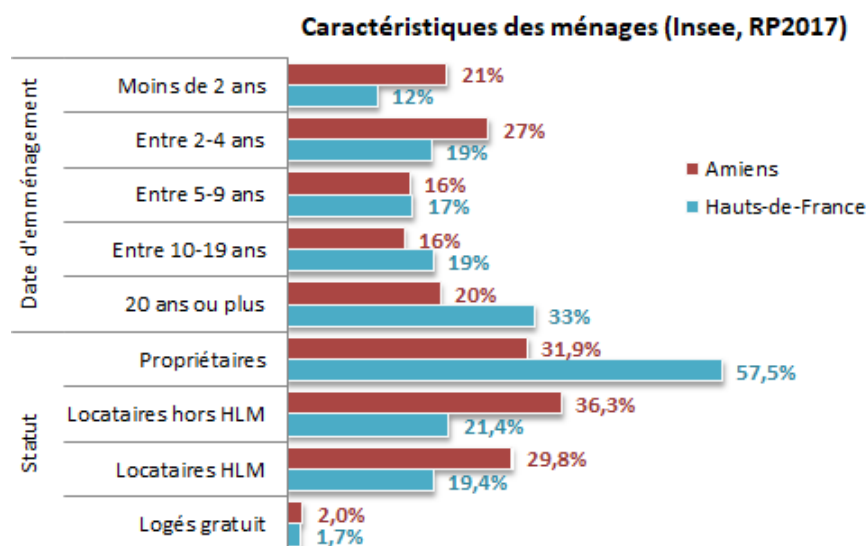
Nombre d'habitants au sein des ménages (Insee, RP2017)



Situation des habitants au sein de leur ménage (Insee, RP2017)



Le *turn-over* au sein des logements est important puisque près de la moitié de la population a emménagé il y a moins de 4 ans (contre 31 % en région) : 21 % depuis moins de 2 ans et 27 % entre 2 et 4 ans. Alors que, dans les Hauts-de-France, un tiers des ménages réside dans leur logement depuis plus de 20 ans, ils ne sont qu'un cinquième dans cette situation à Amiens. Il faut souligner que les propriétaires sont proportionnellement très peu nombreux : seuls 31,9 % des ménages sont propriétaires de leur logement contre 57,5 % au



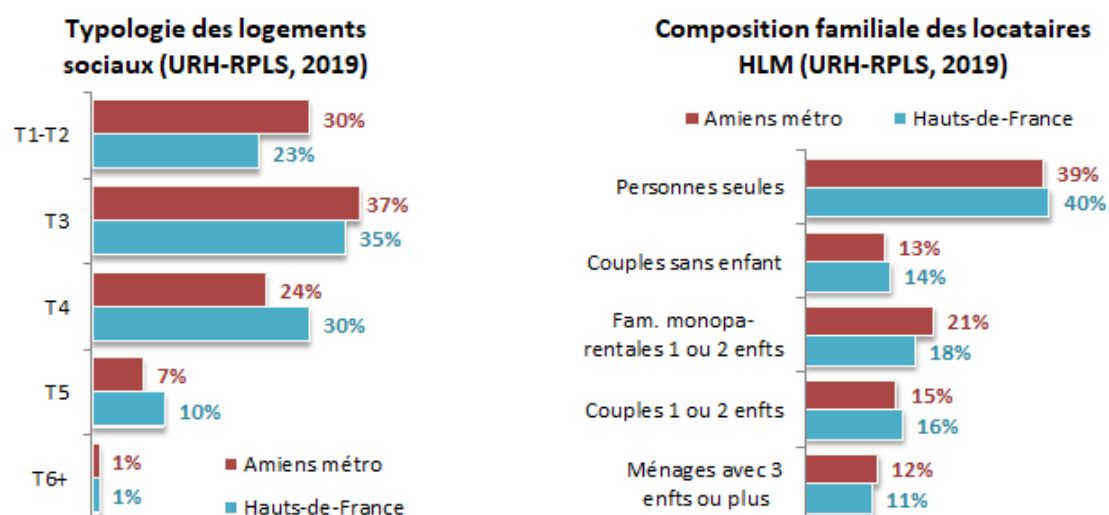
niveau régional. Cet état de fait entraîne une surreprésentation des locataires, qu'ils habitent dans un logement social ou non. Ainsi, près de 30 % des ménages sont locataires en HLM contre un peu moins de 20 % dans les Hauts-de-France.

1.3- Les logements sociaux concentrés sur la ville d'Amiens

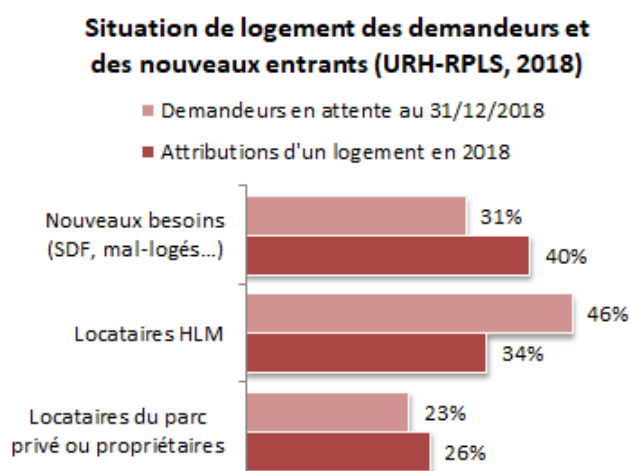
Les informations ci-dessous portent sur Amiens métropole, et non pas uniquement sur la commune d'Amiens. En effet, nous n'avons pas eu accès aux données du Répertoire du parc locatif social des bailleurs sociaux (RPLS), mais uniquement au traitement qui en a été fait par l'Union régionale pour l'habitat (URH) des Hauts-de-France et qui porte sur l'ensemble de la métropole. Cependant, la grande majorité des logements sociaux est concentrée sur la capitale : au 1^{er} janvier 2019, 25 792 logements sociaux sont implantés sur la métropole, dont 22 521 à Amiens. La commune d'Amiens concentre donc 87 % des logements sociaux de la métropole. AMSOM Habitat est en charge de plus de la moitié des logements sociaux (56 %) et la Société immobilière picarde (SIP) de plus du quart (27 %). Les bailleurs Clésence et ICF Habitat Nord-Est ont également une présence non négligeable (respectivement 8 % et 5 %).

Près de la moitié du parc immobilier social est situé dans un QPV (45 % contre 35 % en région) et la construction de nouveaux logements a été importante ces dernières années : 9 % des HLM ont été construites au cours des cinq dernières années, pour une moyenne de 6 % en Hauts-de-France. Par ailleurs, le taux de rotation annuel des locataires HLM est légèrement plus élevé qu'au niveau régional (12 % contre 10 %) et, comme dans l'ensemble de la région, les personnes en attente ont déposé leur dossier de demande de logement social depuis 16 mois, en moyenne.

Comme dans le parc immobilier général de la commune, les logements sociaux sont plus souvent de petite taille, cependant l'écart avec la situation régionale est moins important : 30 % de T1 ou T2 dans la métropole amiénoise contre 23 % dans la région. De même, la composition familiale des locataires HLM est sensiblement identique à celle observée dans la région alors que nous avons vu que les personnes seules étaient surreprésentées au niveau d'Amiens. Par ailleurs, les logements de 4 pièces ou plus sont sensiblement moins nombreux au sein de la métropole : ils représentent 32 % des logements sociaux contre 41 % dans la région Hauts-de-France.



Parmi les personnes en attente d'un logement social, 31 % sont mal logées, sans domicile fixe ou décohabitantes, soit presque autant qu'au niveau régional (33 %). Cependant, elles sont proportionnellement moins nombreuses à se voir attribuer une HLM (40 % des attributions 2018 contre 45 % en région). Par ailleurs, la part des locataires du parc privé ou des propriétaires accédant à un logement social est plus importante que leur proportion parmi les personnes en attente (26 % d'attributions pour 23 % en attente).



Les logements sociaux sont, pour la plupart, occupés par des locataires, avec un contrat de bail (91 %) et 6 % sont « loués à des associations, occupés par des ayants-droits du régime minier ou sans contrepartie financière », soit un peu plus qu'au niveau régional (4 %). Restent 3 % des logements qui sont vides, la moitié pour des raisons techniques et l'autre moitié en attente de nouveaux locataires. Parallèlement, le nombre de ménages en attente d'un logement social au 1^{er} janvier 2019 est de 8 219, soit un ménage en attente pour

3,1 logements. En outre, 3 007 logements sociaux ont été attribués au cours de l'année 2018, ce qui correspond à une attribution pour 2,7 demandes (moins qu'en région : 3,2).

1.4- Un territoire bien doté en places d'hébergement et de logement accompagné

Adopté récemment, le Programme local de l'habitat (PLH 2021-2026) de la métropole souligne qu'« Amiens Métropole ne présente pas de fortes tensions sur le segment de l'hébergement et propose un ratio de places d'hébergement (urgence et insertion) supérieur aux moyennes -nationale et régionale »¹⁴⁴. Bien que plus ancien, le PDALHPD de la Somme (2015-2020) faisait déjà le même constat et mettait en avant le fait que le nombre de places d'hébergement (265 places CHRS et 392 places hébergement d'urgence, représentant 89 % de l'hébergement du département) et de logement accompagné (255 places en logements temporaires – ALT) sur Amiens et ses environs était une force pour le territoire¹⁴⁵. D'autre part, les associations¹⁴⁶ sont nombreuses et proposent une offre diversifiée. Le PLH d'Amiens métropole fait cependant remonter deux principales difficultés concernant l'offre d'hébergement sur le territoire :

- « la fluidité des parcours résidentiels depuis les structures d'hébergements vers des solutions de logements pérennes. L'allongement des durées d'occupation au sein de structures ayant vocation à accueillir les personnes en urgence ou sur de courtes durées et l'insuffisance de l'offre de logements accompagnés, en résidence ou dans le diffus, bloque l'ensemble de la chaîne du parcours d'insertion pour les ménages en grande fragilité » ;

- « un besoin en hébergement ou en logement adapté pour les jeunes en situation de grande précarité ou de marginalité »¹⁴⁷.

2- Le plan Logement d'abord sur le territoire

2.1- Organisation et fonctionnement

Suite à sa réponse l'Appel à manifestation d'intérêt du ministère, la commune d'Amiens a embauché une coordinatrice-animatrice pour le logement d'abord. En plus de faire connaître cette politique, d'accompagner les différents acteurs du logement et de l'hébergement et de coordonner les différentes actions, celle-ci a pour objectif la « mise en

¹⁴⁴ Amiens métropole, *Programme local de l'habitat 2021-2026. Document d'orientations*, 37 p.

¹⁴⁵ Conseil départemental de la Somme, Préfecture de la Somme, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Somme 2015-2020*, 146 p.

¹⁴⁶ Accueil et promotion (AEP) ; Agena ; Association picarde d'action préventive (APAP) ; Association Accompagnement, prévention, réflexion et médiation pour l'insertion sociale (Aprémis) ; Coallia ; Habitat & Humanisme, Association picarde d'accueil Le Toit ; L'Ilot.

¹⁴⁷ Amiens métropole, *Programme local de l'habitat 2021-2026. Document d'orientations*, 37 p.

place d'une synergie entre tous les acteurs, l'échange d'informations autour des situations des personnes accompagnées pour réaliser un meilleur accompagnement » (coordinatrice LDA, Amiens).

Ainsi, elle travaille par exemple en partenariat étroit avec l'Union départementale d'accueil et d'urgence sociale (UDAUS), porteuse du SIAO sur l'ensemble du département, dans l'objectif d'une « *accélération du processus d'accès au logement pour tous dans le cadre du logement d'abord* » (coordinatrice LDA, Amiens). Lorsque des ménages rentrant dans le cadre du logement d'abord sont identifiés par l'UDAUS, ces derniers sont orientés vers les opérateurs de mise en œuvre de cette politique qui, via les travailleurs sociaux, accompagnent ces personnes vers des logements adaptés à leur situation.

Pour la mise en place de la politique du logement d'abord et son bon fonctionnement, différentes instances ont été créées, permettant de réunir les différents acteurs :

- Un comité de pilotage, co-animé par la ville d'Amiens et l'État, et regroupant les directeurs des structures du secteur AHI. Ces réunions permettent aux établissements d'évoquer leurs difficultés, notamment en termes de budgets, et à la DDSC de mesurer l'avancement des mesures mises en place dans le cadre du logement d'abord. Également présent dans ce comité, le SIAO est fortement mobilisé sur l'évaluation du bilan de l'action et la création des indicateurs de suivi.

- Un comité technique, animé par la coordinatrice LDA, et regroupant les bailleurs sociaux et les chefs de service des structures AHI. Ce comité permet d'échanger et d'analyser les situations des personnes accompagnées. Ces rencontres permettent de faire le point sur les ménages et sur d'éventuels changements d'accompagnement.

Ces réunions avec les partenaires permettent de savoir si les actions mises en place sont efficaces ou non et quelles autres mesures peuvent être retenus. Par ailleurs, ces rassemblements permettent de renforcer les partenariats déjà existants et peuvent en créer d'autres. Cependant, les acteurs territoriaux rencontrés ne semblent pas toujours saisir les objectifs de ces réunions, ni bien comprendre le Logement d'abord.

Par ailleurs, le travail partenarial ne semble pas encore assez développé et les acteurs territoriaux déclarent encore mal se connaître. Les travailleurs sociaux regrettent notamment un manque de dialogue avec certains bailleurs, voir une absence totale de relations réciproques. De leur côté, les bailleurs ont du mal à repérer la multitude d'acteurs et de dispositifs. Ils observent que tous les acteurs ne reçoivent pas les mêmes informations, ce qui réduit l'avancement des dossiers et impacte les relations entre partenaires. Cette situation n'est pas récente puisque le PDALHPD 2015-2020 soulignait déjà le besoin d'« *une coordination institutionnelle qui pourrait être renforcée pour permettre une prise en charge efficace et pertinente* ».

2.2- Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire

En lien avec les caractéristiques de la population et les besoins des personnes hébergées, tous les acteurs du territoire s'accordent pour regretter, d'une part le manque de petits logements (T1 et T2) – et ce malgré leur présence très importante à Amiens – et, d'autre part, le manque de très grands logements (T5 et plus). Ainsi, en termes de taille du ménage, deux catégories rencontrent des difficultés pour se loger : les personnes seules avec un faible revenu et les familles nombreuses. Le manque se fait aussi ressentir pour les personnes en situation de handicap car les logements adaptés sont numériquement faibles et elles se retrouvent dans des logements inadaptés.

En plus de ces publics, les acteurs du logement et de l'hébergement constatent des difficultés d'accès au logement pour :

- les personnes en situation de handicap psychique, ayant une maladie psychiatrique ou rencontrant une problématique d'addiction ;
- les demandeurs d'asile et les réfugiés qui ne peuvent pas bénéficier de certaines aides et pour lesquels trouver un emploi dans leur situation est très difficile, en raison de leur situation administrative incomplète ;
- les personnes à la rue car elles cumulent plusieurs difficultés : papiers administratifs incomplets, présence d'animaux, public éloigné du logement, etc. ;
- les personnes qui risquent et/ou qui vont être expulsées avec de grosses difficultés ;
- les jeunes sortant de l'Aide sociale à l'enfance.

Ces publics sont également ceux repérés dans le PDALHPD comme « *les principales catégories de public plus particulièrement sujettes à des ruptures de parcours* ». Les femmes victimes de violence sont également citées dans ce document départemental¹⁴⁸.

Plus globalement, les travailleurs sociaux du secteur AHI observent que cette politique induit un glissement des orientations et provoque petit à petit la disparition du logement temporaire. Au final, celui-ci reste surtout adapté pour un public très spécifique, confronté à l'une des problématiques majeures du Logement d'abord : le manque, voire l'absence de papiers administratifs pour un grand nombre de personnes. Deux profils en particulier sont concernés : les personnes à la rue et les déboutés du droit d'asile. De plus, les professionnels soulignent que ces publics nécessitent un accompagnement poussé sur le « vivre ensemble » et la manière d'habiter seul dans un logement après avoir passé des années à la rue ou dans des squats.

¹⁴⁸ Conseil départemental de la Somme, Préfecture de la Somme, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Somme 2015-2020*, 146 p.

En outre, la politique du Logement d'abord devait permettre aux personnes de choisir leur quartier d'habitation, mais les professionnels constatent que c'est impossible pour une grande partie des ménages. Le PDALHPD souligne également qu'il y a, sur le territoire, « *une offre de logement ordinaire éloignée des secteurs géographiques souhaités et causant un éloignement par rapport à l'environnement familial et professionnel* »¹⁴⁹ qui peut entraîner des ruptures de parcours. En effet, les familles se retrouvent dans des quartiers qu'elles ne voulaient pas et qu'elles quittent par la suite pour des raisons financières ou géographiques. Pour les travailleurs sociaux, il est impossible de remédier à ce problème à cause de la contrainte du temps et des quotas à respecter. En effet, du fait de la réduction des temps d'accompagnement et d'un manque de personnel, le taux de ménages à accompagner par référent est plus important qu'avant.

Afin de pallier certaines des difficultés rencontrées sur le territoire et pour « *permettre l'égalité à l'accès à un logement autonome aux personnes en grande difficulté* », les instances territoriales se sont fixé des objectifs prioritaires¹⁵⁰, dont :

- « *libérer les places d'urgence et d'insertion pour favoriser l'insertion des publics fragiles* », en soutenant des projets tels que le développement de pensions de familles ou encore du parc immobilier à vocation très sociale ;

- « *limiter le risque locatif pour le propriétaire en développant les mesures d'intermédiation locative dans le parc privé* » ;

- « *soutenir la coordination au niveau local des différents acteurs (bailleurs sociaux et gestionnaires de structures, réseau associatif), de favoriser la complémentarité des différents dispositifs et d'optimiser la prise en charge des publics afin d'améliorer la fluidité des parcours résidentiels* » ;

- soutenir et renforcer les dispositifs existants pour les jeunes, comme la Garantie Jeune, par exemple, mais aussi de diversifier les solutions proposées aux jeunes. Il s'agit « *de lancer la réflexion sur les moyens de favoriser la colocation, le développement de produits intergénérationnels ou d'hébergement de courte durée, mais aussi de lever les entraves à l'accès au logement pour les jeunes qui bénéficient souvent de moyens financiers plus limités et de situations moins stables face à l'emploi* ».

Au regard des difficultés multiples que les jeunes rencontrent pour accéder au logement, il faut souligner que la commune d'Amiens a fait de ce public une cible prioritaire dans le cadre du plan Logement d'abord. Ainsi, dans le programme d'actions du PLH, Amiens métropole envisage, « *en partenariat avec l'État, le Conseil Départemental, les associations d'insertion ainsi que les bailleurs sociaux, des opérations de colocation (type*

¹⁴⁹ Conseil départemental de la Somme, Préfecture de la Somme, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Somme 2015-2020*, 146 p.

¹⁵⁰ Amiens métropole, *Programme local de l'habitat 2021-2026. Document d'orientations*, 37 p.

« Quattro ») ou spécifiques aux logements jeunes (bail mobilité, attribution prioritaire aux jeunes de moins de 30 ans, location de logements meublés pour les jeunes de moins de 30 ans, cohabitation intergénérationnelle) »¹⁵¹. Par ailleurs, afin de répondre à des besoins insatisfaits concernant les personnes à la rue, une structure d'hébergement permettant d'accueillir des jeunes avec animaux a été développée à Amiens.

2.3- Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes

Sur le territoire d'Amiens, le type de dispositif le plus fréquemment utilisé est l'Intermédiation locative (IML) dans le secteur public. Pour l'instant, les acteurs du logement et de l'hébergement ne sont pas parvenus à mobiliser les bailleurs privés. En dehors des dispositifs classiques, deux actions spécifiques au territoire méritent d'être mises en avant, la première existant en amont de l'appel à manifestation d'intérêt Logement d'abord et la seconde ayant été mis en place depuis.

QUATTRO : ce dispositif s'adresse à des jeunes isolés précédemment pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ou ayant une mesure de Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Les jeunes cohabitent à quatre dans une maison, sous forme d'une colocation. Cet espace intermédiaire permet à la fois aux jeunes de ne pas se retrouver seuls en sortant d'une famille d'accueil ou d'une structure et de bénéficier d'un accompagnement individuel dans l'accès à l'autonomie (rapport aux droits communs, accès au logement, etc.). D'après l'URIOPSS Hauts-de-France, « le nombre de quatre paraît être le bon équilibre pour apporter une dynamique sans fragiliser les individualités »¹⁵². Initialement mis en place en tant que dispositif expérimental suite à un appel à un projet de la DIHAL en 2016, les bienfaits de ce dispositif pour des jeunes isolés sont aujourd'hui reconnus et celui-ci reçoit le soutien financier de la DDSC, du Conseil départemental de la Somme et des collectivités locales. Par ailleurs, pour l'orientation des jeunes, une commission d'attribution réunit le SIAO, les services de protection de l'enfance du CD, les CCAS (Centres communaux d'action sociale), les missions locales et les deux associations qui mettent en place cette mesure : Coallia et l'association Le Toit.

L'Accompagnement pour son propre logement pérenne (APLP) : ce dispositif spécifique à l'association APREMIS est mis en place depuis 2019 et porte sur deux leviers. Une partie concerne l'appropriation du logement, c'est-à-dire tout ce qui se rapporte à l'installation dans le logement, par exemple par l'ameublement. Une autre partie concerne le social avec un accompagnement d'un travailleur social qui intervient, entre autres, pour s'assurer qu'il n'y a pas de difficultés au niveau du paiement du loyer, que les personnes s'approprient leur logement ou encore que la scolarisation des enfants est effective. Cette

¹⁵¹ Amiens métropole, *Programme local de l'habitat 2021-2026. Programme d'actions*, 43 p.

¹⁵² Union régionale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux, www.uriopss-hdf.fr/sites/default/files/article/fichiers/fiche_descriptive_atelier_8.pdf.

mesure est utilisée pour des personnes sortant d'hébergement et accédant à un logement autonome. Ce dispositif est encore en phase expérimentale.

Par ailleurs, la DIHAL a publié un document relevant les bonnes pratiques territoriales, deux ans après la mise en place du Logement d'abord. Elle relève que la ville d'Amiens a réussi à favoriser l'accès direct au logement depuis la rue : « *La mise en œuvre du Logement d'abord sur la ville d'Amiens s'est traduit par une augmentation importante des orientations vers le logement (52 % des ménages repérés par le SIAO en 2019, contre 35 % en 2018). Ce changement de pratiques a permis des résultats sensibles : en 2019, 107 ménages sans domicile ont pu accéder au logement ordinaire (84 %) ou adapté (16 %). La moitié de ces ménages était auparavant à la rue et l'autre moitié en hébergement d'urgence ou d'insertion. Une coordinatrice Logement d'abord fait l'interface entre les différents acteurs et s'assure que les bons dispositifs d'accompagnement sont mobilisés, lorsqu'ils sont nécessaires.* »¹⁵³

¹⁵³ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), *Logement d'abord. Deux ans d'actions dans les territoires de mise en œuvre accélérée*, septembre 2020, 28 p.

III- La métropole européenne de Lille (MEL)

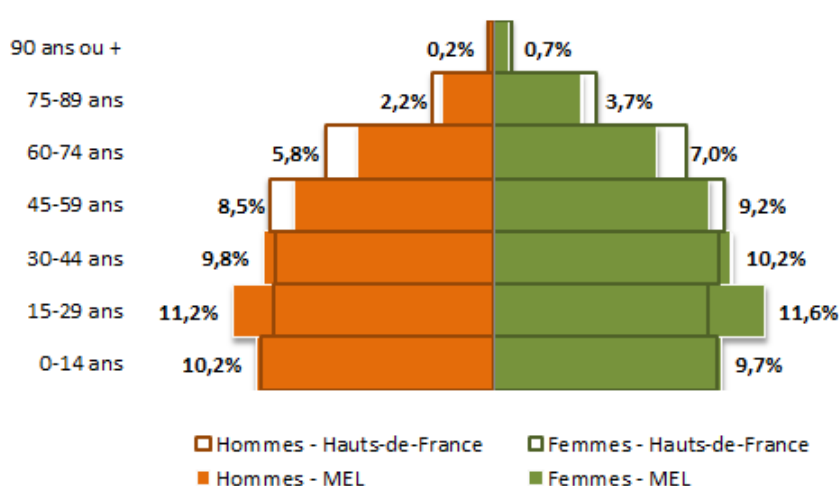
1- Caractéristiques de la population et du parc immobilier

1.1- Une population relativement jeune avec des étudiants et des jeunes actifs

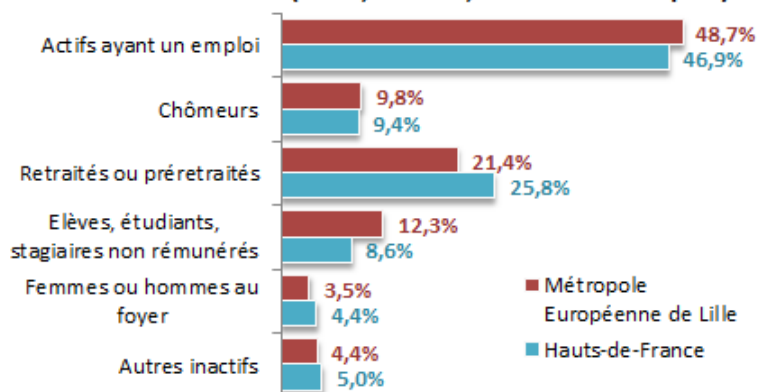
La métropole européenne de Lille regroupe 90 communes, ce qui en fait de loin le territoire le plus peuplé de la région. Elle compte près de 1,15 millions d'habitants et a vu sa population augmenter de manière significative entre 2012 et 2017 (+ 1,8 %). Avec 1 770 habitants au km², la densité de population y est très importante. Pour rappel, la moyenne régionale est seulement de 189 hab/km².

Par ailleurs, la population de la MEL est relativement jeune : 63 % des habitants ont moins de 45 ans contre 57 % au niveau régional, mais c'est surtout la part des 15-29 ans qui est plus élevée (23 % contre 19 %). À partir de 45 ans, toutes les catégories d'âge y sont sous-représentées.

Pyramide des âges (Insee, RP2017, % de la population)



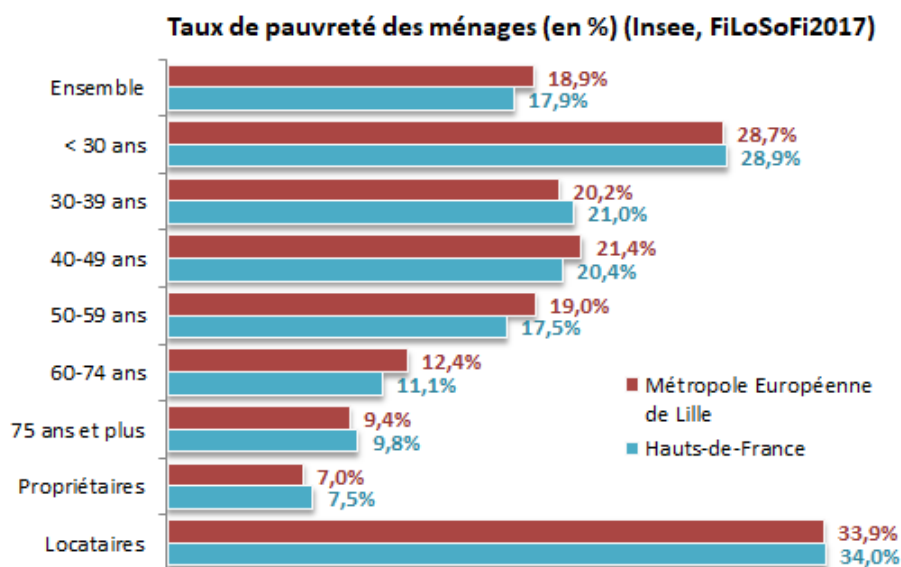
Activité de la population
(Insee, RP2017, % des 15 ans et plus)



En effet, les étudiants ainsi que, dans une moindre mesure, les actifs en emploi sont plus nombreux à résider dans la métropole : 12,3 % des habitants de plus de 15 ans poursuivent des études contre seulement 8,6 % dans les Hauts-de-France. Il n'y a pas de différences importantes sur les autres catégories de population, hormis les retraités qui

sont moins présents sur la métropole : 21,4 % des plus de 15 ans contre 25,8 % en région.

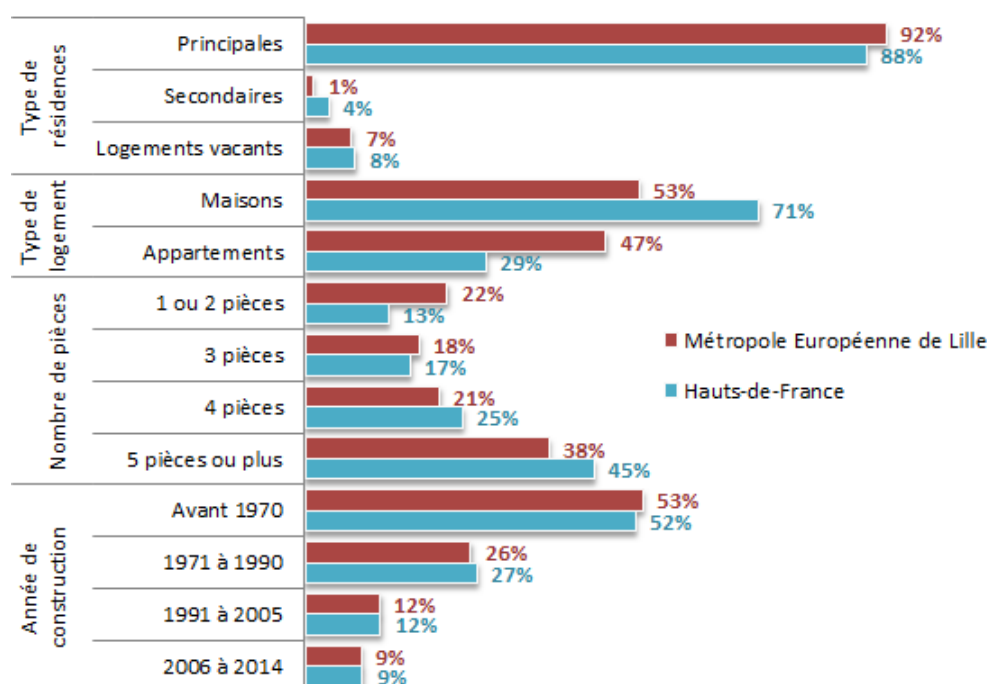
Comme au niveau régional, les prestations sociales représentent 6,7 % des revenus des habitants, tandis que la part des ménages imposés y est un peu plus élevée (49 % contre 46 % en région). De même, avec 18,9 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté, le taux de pauvreté est sensiblement identique à celui de la région (17,9 %). Quels que soient le groupe d'âge et la situation face au logement, la pauvreté ne semble ni plus prégnante, ni moins fréquente qu'ailleurs.



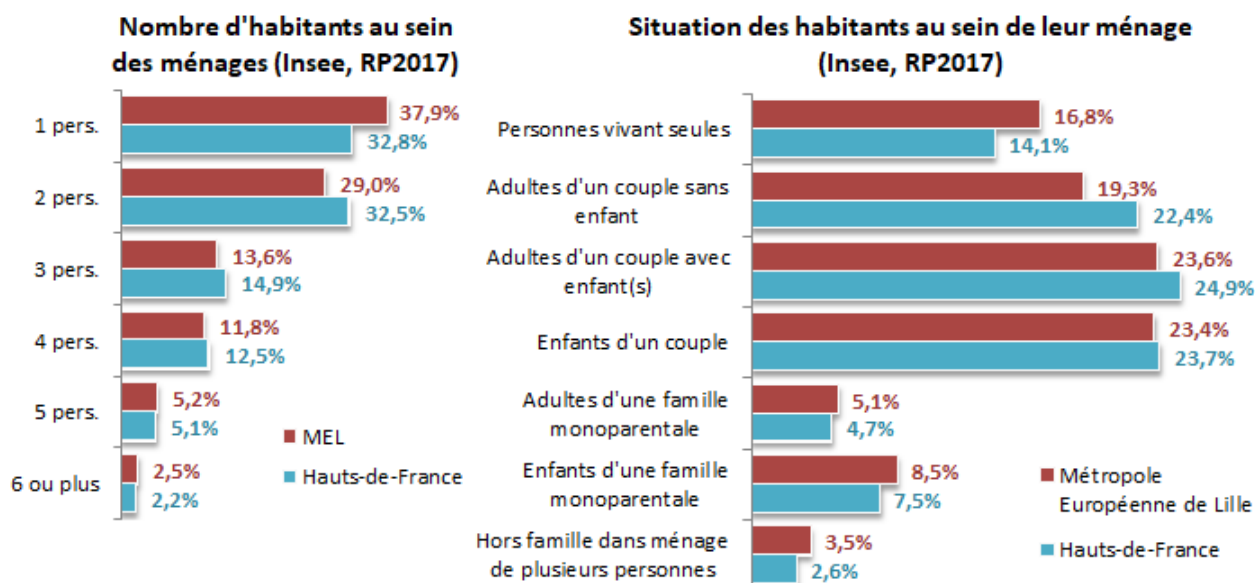
1.2- Davantage d'appartements de petite taille pour des personnes mobiles

Environ 542 700 habitations sont situées sur la métropole, ce nombre ayant augmenté de 6,4 % entre 2012 et 2017, soit davantage qu'au niveau régional (+ 4,6 %). Il y a très peu de résidences secondaires sur le territoire (1 %) et la part de logements vacants est légèrement plus faible que dans la région (7 % contre 8 %). Ainsi, la quasi-totalité des logements sont à usage d'habitation principale (92 % contre 88 % en région). Contrairement au reste du territoire régional, il s'agit pratiquement aussi souvent d'appartements (47 %) que de maisons (53 %). Par ailleurs, bien que majoritaires, les grands logements sont sous-représentés : 59 % disposent d'au moins quatre pièces contre 70 % dans les Hauts-de-France. À l'inverse, les petits logements sont bien plus fréquents sur la métropole lilloise que sur le reste de la région : respectivement 7 % contre 4 % pour les T1 et 15 % contre 9 % pour les T2. En revanche, le parc immobilier n'est ni plus ancien ni plus récent qu'ailleurs.

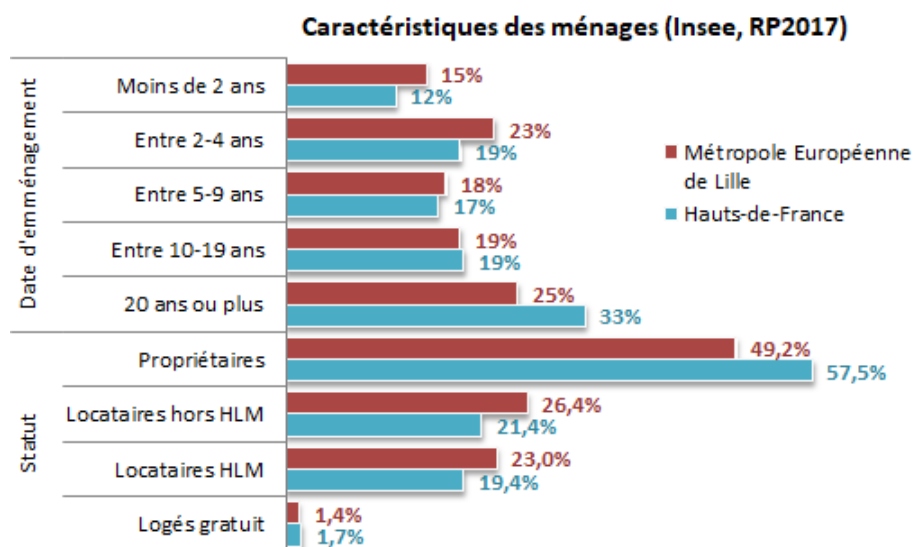
Caractéristiques des logements (Insee, RP2017)



Au regard des caractéristiques de la population de la MEL et de la taille des habitations, il ne semble pas étonnant que les personnes résidant seules dans leur logement soient surreprésentées : 37,9 % des ménages sont constitués d'une personne seule (contre 32,8 % en région) et celles-ci représentent un sixième des habitants (16,8 % contre 14,1 %). Sur la commune, il y a également légèrement plus de familles monoparentales – 5,1 % des habitants sont des adultes d'une famille monoparentale contre 4,7 % en région –, ainsi que de ménages dits complexes, c'est-à-dire constitués de plusieurs personnes sans forcément de liens familiaux, comme dans une colocation, par exemple. À l'inverse, les couples, qu'ils aient des enfants ou non, sont un peu moins nombreux à vivre dans l'une des communes de la métropole – 42,9 % des habitants sont des adultes vivant en couple contre 47,3 % en région.



Le *turn-over* au sein des logements est relativement important puisque 38 % de la population a emménagé il y a moins de 4 ans (contre 31 % en région) : 15 % depuis moins de 2 ans et 23 % entre 2 et 4 ans. Alors que, dans les Hauts-de-France, un tiers des ménages



réside dans leur logement depuis plus de 20 ans, ils ne sont qu'un quart dans cette situation au niveau de la MEL. Il faut souligner que les habitants sont moins souvent propriétaires de leur logement : c'est le cas de 49,2 % des ménages contre 57,5 % au

niveau régional. Cet état de fait entraîne une légère surreprésentation des locataires, qu'ils habitent dans un logement social ou non. Ainsi, 23 % des ménages sont locataires en HLM contre un peu moins de 20 % dans les Hauts-de-France.

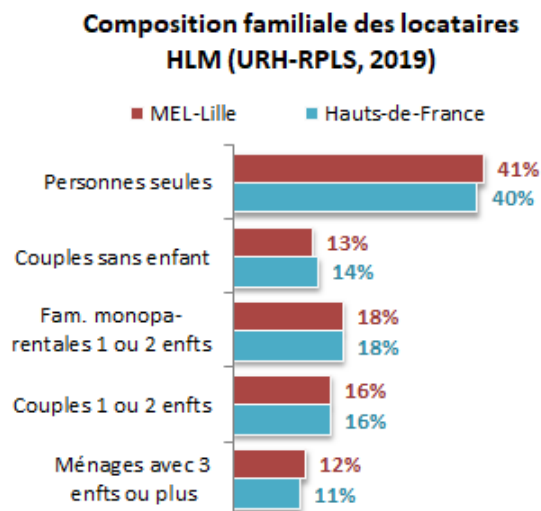
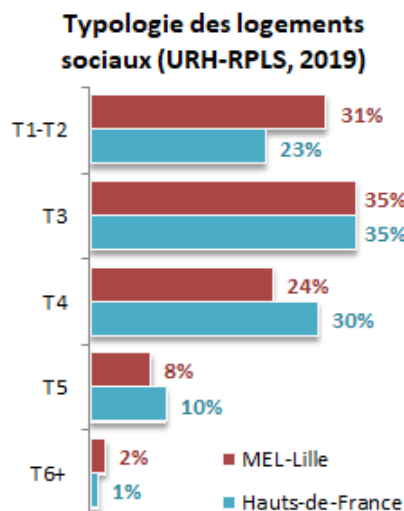
1.3- Une forte pression sur le logement social

La métropole européenne de Lille compte 133 066 logements sociaux au 1^{er} janvier 2019, ce qui représente un quart du parc immobilier, soit davantage qu'au niveau régional (un cinquième). Les bailleurs sont une quinzaine présents sur le territoire, mais la majorité des logements sont gérés par trois d'entre eux : Villogia (30 %), Lille Métropole Habitat (LMH, 26 %) et Partenord Habitat (15 %).

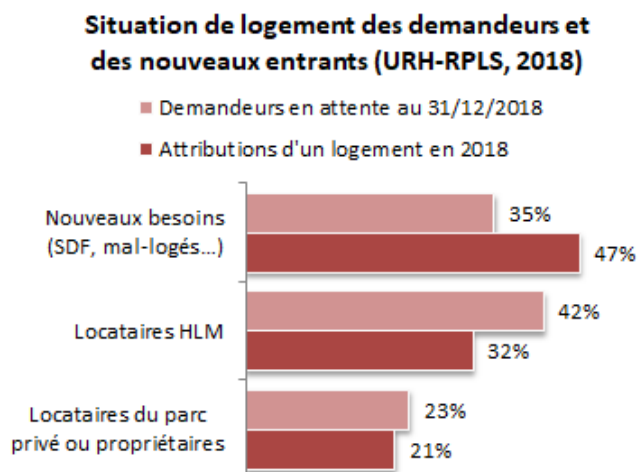
Le parc immobilier social est plus fréquemment situé dans un QPV (39 % contre 35 % en région) et la construction de nouveaux logements a été importante ces dernières années : 8,5 % des HLM ont été construites au cours des cinq dernières années, pour une moyenne de 6 % en Hauts-de-France. Par ailleurs, le taux de rotation des locataires HLM, de 10 % par an, est identique à celui du niveau régional. Cependant, les personnes en attente ont déposé leur dossier de demande de logement social depuis 21 mois, en moyenne, soit beaucoup plus que sur l'ensemble de la région (16 mois) ou sur tout autre territoire de l'étude.

Comme dans le parc immobilier général de la métropole, les logements sociaux sont plus souvent de petite taille, cependant l'écart avec la situation régionale est moins important : 31 % de T1 ou T2 dans la métropole amiénoise contre 23 % dans la région. De même, la composition familiale des locataires HLM est sensiblement identique à celle observée dans la région alors que nous avons vu que les personnes seules étaient surreprésentées au niveau de la métropole lilloise. Par ailleurs, les logements de 4 pièces ou plus sont sensiblement moins

nombreux sur le territoire : ils représentent 34 % des logements sociaux contre 41 % dans la région Hauts-de-France.



Parmi les personnes en attente d'un logement social, 35 % sont mal logées, sans domicile fixe ou décohabitantes, soit un peu plus qu'au niveau régional (33 %). Elles sont également proportionnellement plus nombreuses à se voir attribuer une HLM (47 % des attributions 2018 contre 45 % en région). Ces arbitrages se font au détriment des ménages qui sont déjà locataires d'une HLM et qui, à l'inverse, représentent 42 % des demandes et 32 % des attributions.



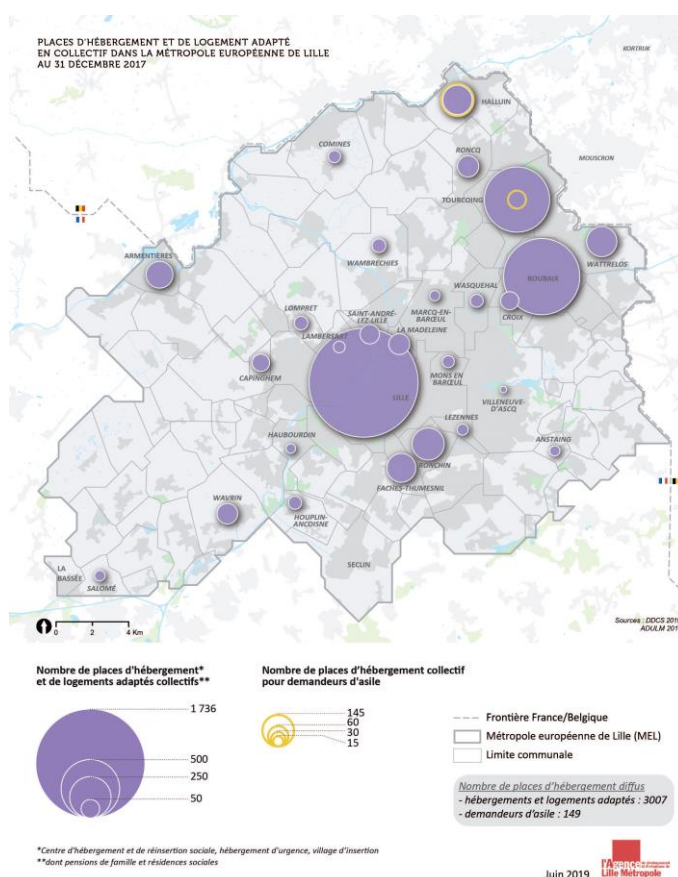
Les logements sociaux sont, pour la plupart, occupés par des locataires, avec un contrat de bail (93 %) et on ne recense que 3 % de logements vides, soit pour des raisons techniques (2 %), soit dans l'attente de nouveaux locataires (1 %). Parallèlement, le nombre de ménages en attente d'un logement social au 1^{er} janvier 2019 est de 55 376, soit un ménage en attente pour 2,4 logements, ce qui démontre une très forte pression. Ainsi, seuls 11 691 logements sociaux ont été attribués au cours de l'année 2018, ce qui correspond à une attribution pour 4,7 demandes (beaucoup plus qu'en région : 3,2). Ce constat de fortes tensions sur le parc locatif est confirmé par les échanges avec tous les acteurs du logement.

De plus, dans son diagnostic en vue du 3^{ème} PLH, la Métropole européenne de Lille note qu'il y aurait « *entre 6 200 et 6 300 logements à créer pour répondre aux besoins* » de la

population en termes de logement¹⁵⁴. Ce chiffre « recouvre les besoins actuels non-couverts (sans-abrisme, hébergement, loyers trop élevés, taille inadaptée du logement) et les besoins prospectifs liés aux évolutions démographiques (croissance démographique, séparations, vieillissement, décohabitation des jeunes...) ». En termes de logements sociaux, si les besoins et la pression qu'ils engendrent ne s'aggravent pas au fil des années, il est souligné que la demande est forte sur l'ensemble du territoire de la MEL.

1.4- Des places d'hébergement et de logement accompagné en nombre insuffisant

Concernant les places d'hébergement et de logement accompagné, l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM) a publié fin 2019 une étude pour évaluer les besoins de logements sur le territoire de la MEL¹⁵⁵. Cette étude fait un bilan précis de l'existant. Ainsi, malgré une présence importante à Lille, les places d'hébergement et de logement accompagné sont relativement bien réparties sur l'ensemble du territoire, excepté au sud-ouest (cf. carte). Par ailleurs, l'ADULM recense, en juin 2019, 6 777 places en hébergement (52 % en diffus, 39 % en collectif et 9 % mises en place dans le cadre du dispositif hivernal) et 2 385 places en logement accompagné (79 % en résidence sociale et 21 % en pension de famille). Cependant, elle recense également 13 510 personnes sans domicile stable domiciliées dans l'arrondissement de Lille¹⁵⁶. Les personnes sans domicile n'étant pas les seules à pouvoir accéder à un hébergement, on voit ainsi que les besoins de la population sont insuffisamment couverts par l'offre proposée.



¹⁵⁴ Métropole européenne de Lille, *Projet de diagnostic du troisième programme local de l'habitat*, Octobre 2020, 85 p.

¹⁵⁵ Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM), *Les personnes sans domicile et les personnes vulnérables vis-à-vis du logement dans la Métropole Européenne de Lille*, novembre 2019, 92 p.

¹⁵⁶ L'arrondissement de Lille comprend la MEL et la communauté de communes Pévèle-Carembault, soit 122 communes au lieu des 90 faisant partie de la MEL. Cependant, la grande majorité est domiciliée à Lille ou dans les communes alentours (Roubaix, Tourcoing...).

Précisons que la présentation ci-dessus ne prend pas en compte certaines structures comme les Foyers de jeunes travailleurs (FJT). Cependant, le diagnostic établi pour le prochain PLH estime que *« malgré l'importance relative des résidences habitat jeunes (RHJ), l'offre demeure sous-dimensionnée au regard des caractéristiques de la population locale, à la fois plus jeune et plus précaire. À titre de comparaison, Rennes Métropole compte autant de places en RHJ que la MEL qui accueille pourtant deux fois plus de jeunes. Ainsi, 1 200 jeunes seraient aujourd'hui en attente d'une place dans une résidence. »*¹⁵⁷ En outre, certaines structures d'hébergement et de logement accompagné seraient anciennes et nécessiteraient d'être réhabilitées.

2- Le plan Logement d'abord sur le territoire

2.1- Organisation et fonctionnement

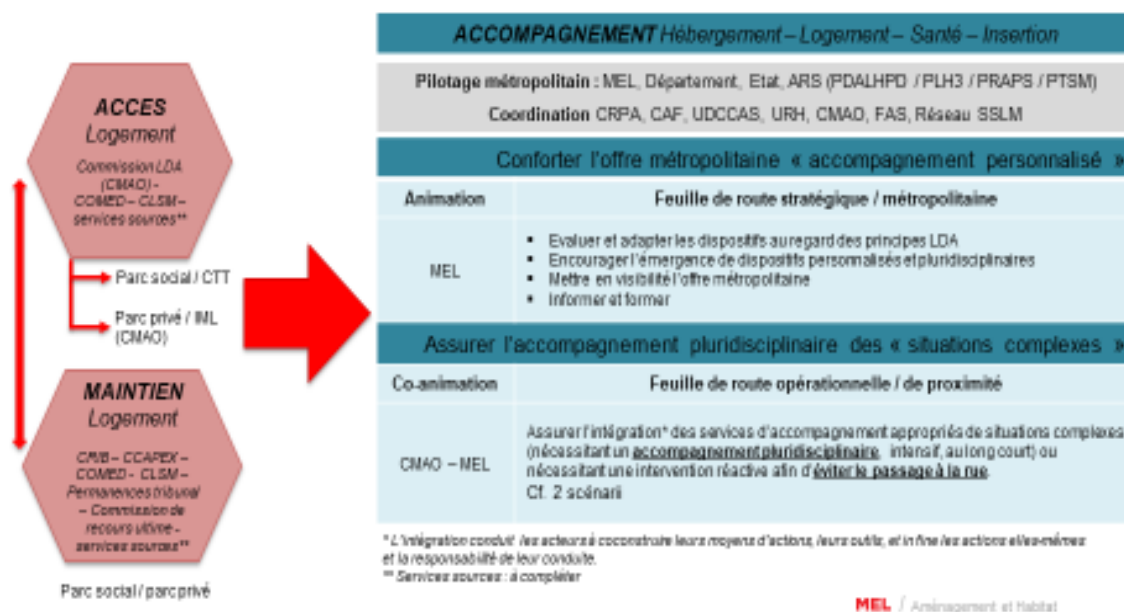
La métropole européenne de Lille est un territoire d'expérimentations et d'innovations, mais surtout, un territoire pilote du Logement d'abord depuis déjà plusieurs années. En effet, la MEL fut l'un des quatre premiers territoires pilotes désignés pour mettre en œuvre l'expérimentation, maintenant pérennisée « Un chez soi d'abord » pour des personnes sans domicile présentant une ou des pathologies psychiques.

Si le territoire fait face à de nombreuses problématiques en matière d'accès au logement, la culture stratégique de l'habitat, les partenariats de longue date et la sensibilité sociale forte, qui caractérisent la région, permettent l'émergence d'une vraie dynamique collective « Logement d'abord ». L'ensemble des acteurs reconnaît l'importance de cette dynamique et manifeste son adhésion.

S'agissant de l'appel à manifestation d'intérêt, la MEL a été retenue et a désigné une coordinatrice rattachée à la direction « aménagement et habitat » de la collectivité. Celle-ci est « cheffe de projet Logement d'abord ». Celle-ci travaille en étroite collaboration avec la CMAO (Coordination mobile d'accueil et d'orientation), association en charge du SIAO.

À l'heure actuelle, l'opérationnalisation de la plateforme d'accompagnement est toujours en cours de création, par la MEL et le SIAO à cette heure. Cependant, celle-ci est formalisée et les acteurs ont opté pour une organisation à deux échelons : l'un stratégique, sous l'égide de la MEL, et l'autre opérationnel, en co-animation entre la MEL et la CMAO (cf. schéma ci-dessous).

¹⁵⁷ Métropole européenne de Lille, *Projet de diagnostic du troisième programme local de l'habitat*, Octobre 2020, 85 p.



Par ailleurs, comme pour le pilotage du PDALHPD ou du PLH, le pilotage de la plateforme d'accompagnement associe à la fois les services de l'État, le Conseil départemental et la métropole européenne lilloise. Un certain nombre d'acteur est également associé pour la coordination : CRPA, CAF, UDCCAS (Union départementale des CCAS), URH, CMAO, FAS et le Réseau santé solidarité Lille métropole (RSSLM).

Un circuit d'instruction est établi entre les différents acteurs. Les personnes à la rue ou hébergées formulent une demande de logement social, obtiennent un numéro unique d'enregistrement et sont inscrites dans le Système national d'enregistrement (SNE). Les personnes peuvent faire reconnaître leur caractère prioritaire. À l'aide de justificatifs, elles doivent inscrire leur demande sur le PDALHPD par le biais d'un CERFA (pour les personnes à la rue), à remettre au service labellisant¹⁵⁸ les demandes. Pour la MEL, c'est la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) qui en a la charge. Pour favoriser les sorties des publics hébergés au sein du réseau AHI, et faire reconnaître leur caractère prioritaire, l'outil SYPLO (Système priorité logement) est créé et mis à disposition des hébergements pour y inscrire directement les personnes hébergées. Le SIAO de l'arrondissement a notamment un accès consultatif sur cette base pour informer les référents. Dans un délai de deux mois après l'inscription sur le PDALHPD ou sur SYPLO, un bailleur se porte référent lors du passage en Comité technique territorial (CTT). Le CTT est l'instance traitant des situations complexes prioritaires sur la MEL. Si aucun bailleur ne se désigne, le CTT en désigne un. Une rencontre est ensuite programmée afin d'établir un diagnostic de la situation pour vérifier l'adéquation de la demande des personnes avec leur situation

¹⁵⁸ C'est ici le terme utilisé dans le cadre du PDALHPD.

administrative, sociale et financière. Dès lors, le bailleur référent en fait un retour au CTT pour que des bailleurs s'engagent au relogement.

Les acteurs de l'habitat réalisent l'importance du Logement d'abord et la nécessaire mise en place d'espaces et de processus de concertation autour des problématiques des publics, problématiques récurrentes qui deviennent des freins majeurs pour l'opérationnalité et l'efficience des actions et des dispositifs mis en place sur le territoire de la métropole européenne de Lille. À noter que si la dynamique associative et partenariale semble forte, les différents niveaux de communication et de coordination entre les acteurs révèlent d'importantes difficultés. Les uns et les autres se connaissent, les collaborations et les synergies d'acteurs se construisent, même si ces dernières sont discrètes aujourd'hui. Les acteurs semblent être au tout début d'un projet ambitieux qui les réunit.

Les outils sont jugés comme manquant de visibilité et ne sont pas toujours partagés par l'ensemble des acteurs. Il apparaît que des faiblesses dans les moyens de communiquer l'information au plus grand nombre (pour les professionnels comme pour les personnes concernées), ainsi que la diffusion limitée des outils, soient au détriment de la coordination des acteurs et de la complémentarité des dispositifs. Plus encore, ces problèmes de communication, sont considérés par certains comme un déficit de transparence.

2.2- Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire

Comme nous l'avons vu, la population de la métropole lilloise est relativement jeune, avec une surreprésentation des étudiants et des jeunes actifs. Ainsi, la faisabilité de la mise en application des principes du Logement d'abord appelle indiscutablement un effort de production de logements à loyers abordables. En effet, le manque de logement au niveau des petites typologies (T1 et T2) ainsi que des grandes typologies est à chaque fois présenté par les acteurs interrogés comme un frein supplémentaire à l'accès au logement des personnes seules et/ou des petits ménages, mais aussi des familles nombreuses. L'ensemble des bailleurs sociaux rencontrés évoque le manque de petits logements, au même titre que les associations gestionnaires d'intermédiation locative. Ils s'accordent aussi pour dire que ce manque de logements occasionne des inadéquations et des arbitrages complexes. Les transformations de la famille et les différentes mutations de la société ne sont pas réellement prises en compte dans l'offre de logements disponibles. Traditionnellement, la production de logements est orientée vers et pour des familles avec enfants. Les plus petits ménages et les personnes seules pâtissent de cette réalité.

Par ailleurs, l'étude de l'ADULM nous informe sur les caractéristiques des personnes sans domicile, à partir des données du SI-SIAO. Au printemps 2019, 1 381 ménages sur 2 281 (61 %) ont déclaré dormir à la rue, en squat ou dans un campement au moment où ils ont formulé leur demande d'hébergement/logement. L'étude fait état d'une présence de personnes à la rue largement alimentée par les flux migratoires et pour lesquelles la capacité

administrative d'accéder en logement est en question. Au total, « *au moins 70 % des personnes à la rue ou en campement enregistrées dans le SI-SIAO sont de nationalité étrangère* » et près de la moitié est en famille¹⁵⁹. Les nationalités se répartissent comme suit : 16 % de personnes françaises, 25 % ayant une nationalité d'un pays de l'Union Européenne, 45 % ayant une nationalité extérieure à l'Union européenne et 13 % pour qui la nationalité n'est pas renseignée.

L'orientation en logement est de fait facilitée pour l'ensemble des personnes bénéficiant de ressources pérennes et d'une situation administrative compatible avec l'accès en logement sous toutes ses formes. L'étude menée par l'ADULM met en exergue l'incapacité pour une partie des publics d'accéder à ces dispositifs. Viennent en second lieu, le profil social et les problématiques des personnes impactant les comportements et/ou l'autonomie requise en logement.

Par ailleurs, le territoire de la métropole européenne de Lille est étendu et ses différents secteurs ne sont pas pourvus de la même manière. Les questions de mobilité des personnes sont relevées par les acteurs rencontrés comme étant un levier de possibilités en matière de logement. Cette mobilité s'inscrit aussi pour les ménages logés dans le parc social. Les personnes interrogées dans le cadre de cette étude expriment l'importance d'accompagner les personnes dans cette mobilité (résidentielles, professionnelles, etc.) par une meilleure communication et des actions innovantes, tout en mettant l'accent sur les injonctions paradoxales qui en émanent. Tantôt, encourager la mobilité sur le territoire est considéré comme un moyen, « *bouger pour s'en sortir* », « *refaire sa vie dans un nouvel endroit* ». Tantôt, elle est assimilée à un mépris des ancrages, se cristallisant dans des parcours rythmés par des déracinements successifs, des situations temporaires mais aussi des séjours en hébergement particulièrement longs. S'éloigner de certains espaces constitue alors un facteur aggravant. Pour les personnes les plus précaires, cette mobilité fragilise le rapport à la proximité, aux relations et aux solidarités locales qui représentent de véritables filets de sécurité quotidiens.

La proposition d'un logement en dehors des secteurs connus et fréquentés par la personne ou le ménage doit être une proposition structurée et accompagnée, autour des besoins et des possibles en matière de mobilité (transports en commun, automobile) et d'employabilité (bassin d'emploi, trajet domicile-lieu de travail), afin de ne pas proposer des solutions construites « à côté » du projet de la personne, et de ce fait en contradiction avec ses réalités. Ainsi, il s'agirait de mettre en adéquation l'offre et la demande, d'améliorer l'adéquation entre la proposition de logement et le projet de vie de la personne, ses besoins, sa localisation, ses ancrages, et la question de sa mobilité et de son employabilité.

¹⁵⁹ Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM), *Les personnes sans domicile et les personnes vulnérables vis-à-vis du logement dans la Métropole Européenne de Lille*, novembre 2019, 92 p.

La thématique du logement est considérée comme étant particulièrement complexe et mal appréhendée par l'ensemble des acteurs concernés. Chacun s'accorde sur l'impossibilité d'avoir une connaissance exhaustive des possibles en matière d'aide, d'accompagnement en amont comme en aval du logement. Il est présenté un mode de gouvernance qui s'avère complexe entre les services de l'État, la MEL et le Département, associé à un grand nombre d'associations.

Le territoire est situé comme étant riche d'opportunités en matière d'associations et d'accompagnements, « *en témoignent les rassemblements dans les différentes instances concernant le logement d'abord* » et se traduisant aussi par des opportunités budgétaires, considérées comme « *non négligeables* ». Malgré cela, une difficulté de lien entre les travailleurs sociaux persiste ne permettant pas plus de proximité avec les différents dispositifs de logement.

Le manque de connaissance se décline ici par le défaut de précisions des orientations vers tel ou tel dispositif, que ce soit en termes d'hébergement ou en termes de logement : « *comprendre quels sont les critères et quel est le public attendu ?* ». La richesse du territoire amène alors un « *effet pervers* » qui complexifie l'orientation des ménages, pour ainsi éviter que les ménages ne passent d'institution en institution.

La production d'un objectif, d'une connaissance et d'une culture commune et partagée est appelée sans y parvenir, même si des travaux participent à faire émerger ces besoins, notamment avec la mise en place d'observatoire locaux (l'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole) identifiés comme un réel besoin pour connaître plus finement les situations et les trajectoires des personnes à la rue et des personnes précaires vis-à-vis du logement.

Cet enjeu de proximité se joue aussi au niveau de l'accompagnement. Avec la mise en place du système d'information du SIAO (SI-SIAO), les équipes ont pu remarquer la perte d'un bon nombre de services prescripteurs et donc de travailleurs sociaux référents des personnes. Plus de 60 % de la demande d'hébergement/logement est aujourd'hui portée uniquement par les accueils de jour, en incapacité matérielle pour accompagner vers le logement l'ensemble des publics rencontrés. Les services comme les UTPAS (Unités territoriales de prévention et d'action sociale) et les CCAS ont depuis ce passage au SI-SIAO majoritairement disparu du paysage.

S'agissant de la nécessité de coordination des acteurs, les propos laissent entendre que les bailleurs ne font pas suffisamment partie de cette coordination et des réflexions et qu'il faudrait les inclure davantage. Il semble notamment exister un défaut de communication entre les dispositifs d'accompagnement au logement et ceux permettant l'appropriation et le maintien dans le logement. Un défaut de communication qui nécessairement impacte le partage de connaissances et les réponses à apporter aux personnes une fois relogées. À ce sujet, les personnes rencontrées au cours des entretiens et des focus-groupes manifestent l'importance de clarifier, de compléter et d'harmoniser l'information remise aux demandeurs.

Il serait nécessaire de construire des interventions qui se complètent dans une démarche globale et encourager les coopérations pour éviter l'atomisation des actions et des compétences transversales des professionnels à l'œuvre. La coordination des différents secteurs pour favoriser l'accompagnement pourrait aboutir à :

- la mise en place d'un accompagnement pour ceux n'ayant pas de référent,
- la coordination des actions des différents référents pouvant exister autour d'une même situation,
- l'orientation vers des accompagnements adaptés : *« Les travailleurs sociaux de l'AHI se considèrent comme étant des généralistes ayant besoin de référents experts sur des thématiques bien précises. »*

L'un des principaux enjeux du territoire porte sur la construction de logements adaptés aux besoins des personnes, notamment en termes de configuration des ménages (typologie des logements) et de leurs revenus (loyers à bas coûts). Il est notamment question, pour la métropole, de développer le parc de logements conventionnés sur l'ensemble du territoire et de *« faire la part belle aux logements très sociaux (PLAI) et aux produits adaptés aux ménages présentant des besoins spécifiques (PLAI adaptés) »*¹⁶⁰. Comme nous l'avons vu, la construction de nouveaux logements sociaux a été importante ces dernières années, mais cela n'a cependant pas réussi à faire baisser la pression sur le parc HLM, seulement à limiter cette dernière.

En outre, la précarité financière n'est pas le seul obstacle auquel sont confrontés les publics vulnérables. Du fait d'une offre insuffisante en logement, y compris en logement accompagné, certaines personnes se retrouvent « bloquées » dans des structures d'hébergement faute de pouvoir accéder à un logement autonome. Cette situation ne favorise pas la mise en œuvre de la politique du Logement d'abord. Comme il est noté dans le diagnostic du prochain PLH : *« Le mal logement représente plus que jamais un défi pour la MEL. La structuration et le renforcement des solutions visant à réduire les situations de mal logement font l'objet d'un important travail dans le cadre de la politique d'attribution des logements sociaux, des aides et accompagnements accordés au titre du Fonds de Solidarité Logement, du déploiement du Logement d'Abord. Le PLH3 devra permettre d'articuler les réponses apportées. »* La MEL s'engage également sur l'axe du maintien dans le logement des publics en difficulté.

¹⁶⁰ Métropole européenne de Lille, *Projet de diagnostic du troisième programme local de l'habitat*, Octobre 2020, 85 p.

2.3- Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes

Le modèle « Un chez soi d'abord », ses moyens et ses modalités d'accompagnement est à de très nombreuses reprises cité en exemple. Les acteurs rencontrés sur le territoire de la métropole européenne de Lille saluent cette démarche « d'aller-vers ». Une initiative dont les acteurs locaux reconnaissent unanimement le succès.

Le fonctionnement de ce dispositif – qui s'adresse à des personnes sans domicile fixe atteintes de troubles psychiques – ayant déjà été présenté dans le chapitre sur les politiques publiques du secteur AHI, nous ne reviendrons pas dessus. Précisons tout de même que, après plusieurs années d'expérimentation, ce modèle a été pérennisé fin 2016. Afin de gérer les Appartements de coordination thérapeutique (ACT) « Un chez soi d'abord », cinq acteurs institutionnels se sont constitués en Groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS). Il s'agit de l'association ABEJ Solidarité et de l'Établissement public de santé mentale (EPSM) de Lille-Métropole, les deux opérateurs historiques, auxquels se sont joints l'EPSM de l'agglomération lilloise, le Centre hospitalier universitaire (CHU) de Lille et le Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) Cèdr'Agir.

Précisons également que, fin 2019, l'État a lancé une expérimentation « Un chez soi d'abord jeunes » sur Lille et Toulouse, deux communes qui avaient déjà expérimenté « Un chez soi d'abord ». Au cours de l'année 2020, l'objectif sur chaque territoire est le relogement et l'accompagnement de 50 jeunes de 18 à 25 ans, atteints de troubles psychologiques et ayant des besoins complexes nécessitant une prise en charge médicale et un accompagnement social adaptés.

Par ailleurs, la DIHAL a publié un document relevant les bonnes pratiques territoriales, deux ans après la mise en place du Logement d'abord. Plusieurs réussites sont relevées sur le territoire de la métropole européenne de Lille, dont¹⁶¹ :

- La structuration de l'observation sociale au niveau territorial : « *La Métropole Européenne de Lille en partenariat avec la DDCS, la DDTM, le CD, l'UDCCAS, l'ARS, le SIAO, la FAS et la Fondation Abbé Pierre et avec l'appui de l'Agence de Développement et d'Urbanisme, a mis en place en 2019 un observatoire social. Ce dernier a pour objectifs de consolider et objectiver les données disponibles sur la situation et l'évolution des personnes sans domicile et sur les personnes vulnérables vis-à-vis du logement, d'approfondir la connaissance des parcours et ainsi d'éclairer les actions à engager. La mission confiée à l'ADU MEL est d'identifier les données et d'en comprendre les intérêts et limites, d'analyser et mettre à jour les données selon une double approche quantitative et qualitative et d'animer avec le réseau de partenaires de l'observatoire social.* »

¹⁶¹ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), *Logement d'abord. Deux ans d'actions dans les territoires de mise en œuvre accélérée*, septembre 2020, 28 p.

- La prévention des expulsions locatives via le programme de Prévention des expulsions locatives (PEX), porté par l'association GRAAL (Groupe de recherche pour l'aide et l'accès au logement) : *« Sur le territoire de la Métropole européenne de Lille, l'association GRAAL conduit depuis 2017 une action expérimentale de prévention des expulsions locatives en mettant en place une médiation tripartite (GRAAL, ménage, bailleur) en vue de suspendre la procédure d'expulsion, avant le commandement de quitter les lieux. En parallèle, la mise en place d'un accompagnement global avec le ménage permet de travailler à une solution pérenne (maintien ou relogement). Après médiation, le GRAAL paye le loyer au propriétaire et assure l'accompagnement ; le ménage s'engage à payer au GRAAL une participation financière avec plan d'apurement de la dette locative ; le bailleur suspend la procédure d'expulsion. En 2019, 101 ménages ont été accompagnés au total par le programme PEX de la Métropole européenne de Lille, et 52 ménages sont sortis du dispositif. Toutes les personnes dont l'accompagnement a pu aboutir se sont maintenues dans leur logement ou ont été relogées. »*

IV- La communauté urbaine d'Arras (CUA)

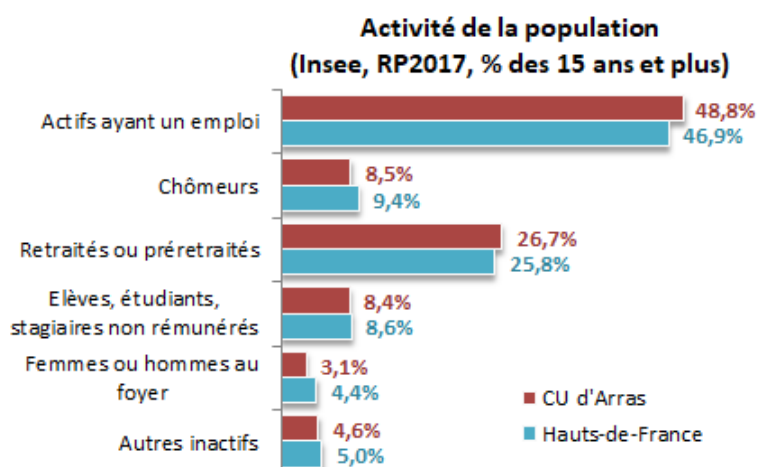
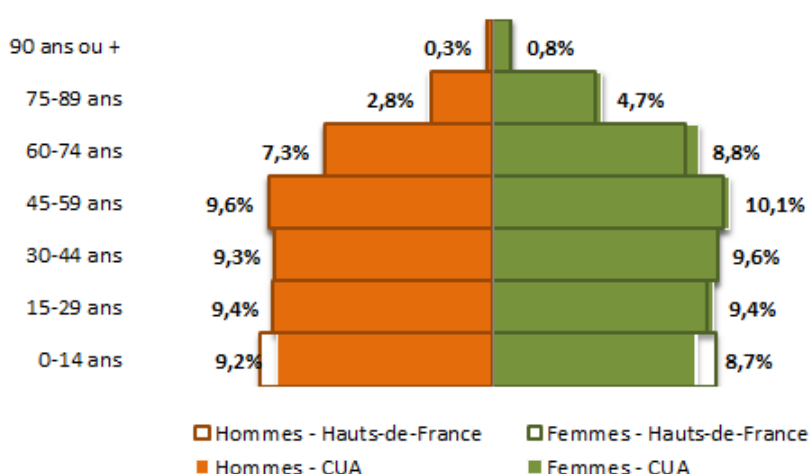
1- Caractéristiques de la population et du parc immobilier

1.1- Une pauvreté moins prégnante qu'ailleurs

La communauté urbaine d'Arras regroupe 45 communes. Elle compte près de 108 000 habitants et a vu sa population augmenter légèrement entre 2012 et 2017 (+ 0,7 %). Avec 352 habitants au km², la densité de population y est plus élevée qu'au niveau régional (189 hab/km²), tout en étant la plus faible des territoires AMI des Hauts-de-France.

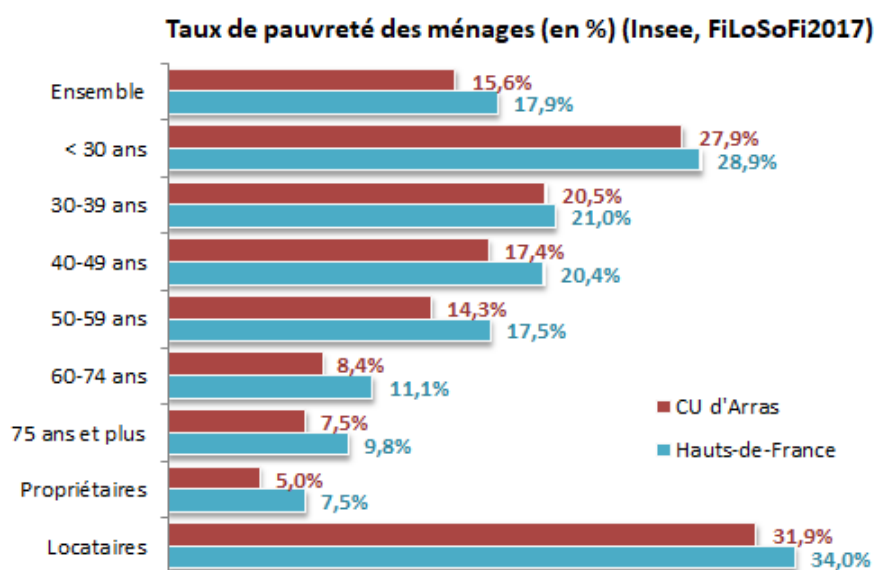
Par ailleurs, la structure de la population est similaire à celle de la région, avec 37 % de moins de 30 ans, 39 % de 30-59 ans et 24 % de 60 ans et plus.

Pyramide des âges (Insee, RP2017, % de la population)



Au sein de la communauté urbaine, près de la moitié des habitants de plus de 15 ans est en emploi (48,8 %) et un peu plus du quart à la retraite ou en préretraite (26,7 %). Ces deux situations sont légèrement plus fréquentes qu'au niveau régional. À l'inverse, il y a légèrement moins de personnes au chômage (8,5 % contre 9,4 %) ou inactifs.

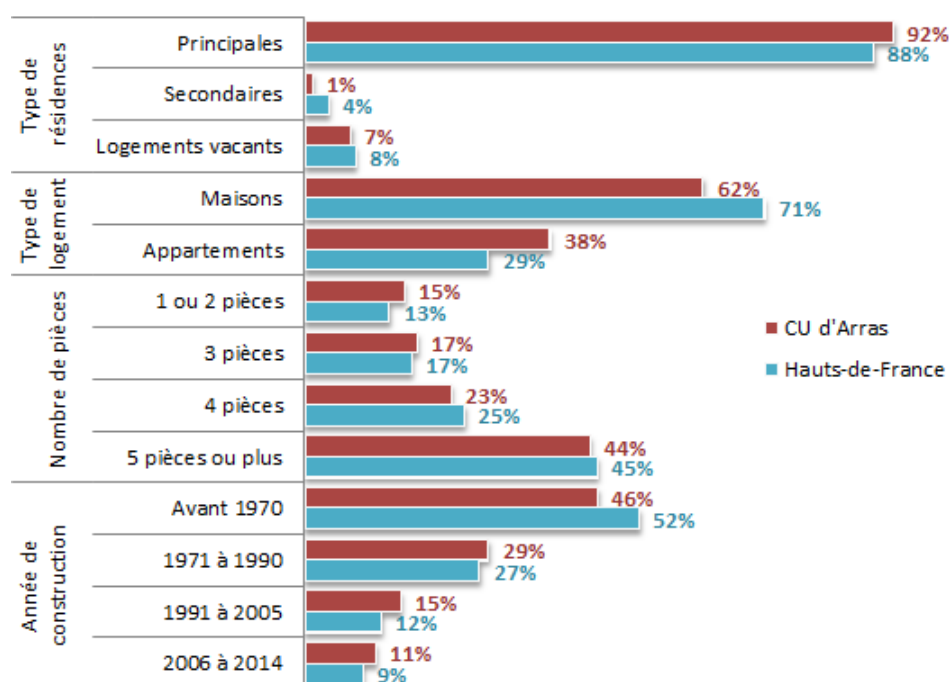
Parmi les territoires de l'étude, la communauté urbaine d'Arras est le territoire le plus favorisé. La comparaison de trois indicateurs en lien avec les revenus montre que la situation au sein de la CUA est plus favorable qu'au niveau régional, mais également par rapport aux autres territoires AMI : les prestations sociales représentent seulement 5,6 % des revenus des habitants (contre 6,7 % en région), plus de la moitié des ménages fiscaux est imposée (51 % contre 46 %) et le taux de pauvreté y est de 15,6 % (contre 17,9 % en région). Quels que soient l'âge et la situation vis-à-vis du logement, la pauvreté touche moins fortement les habitants du territoire de la CUA. Cependant, comme partout, les plus jeunes restent davantage touchés par la pauvreté (27,9 % des moins de 30 ans), de même que les locataires (31,9 % contre seulement 5 % des propriétaires).



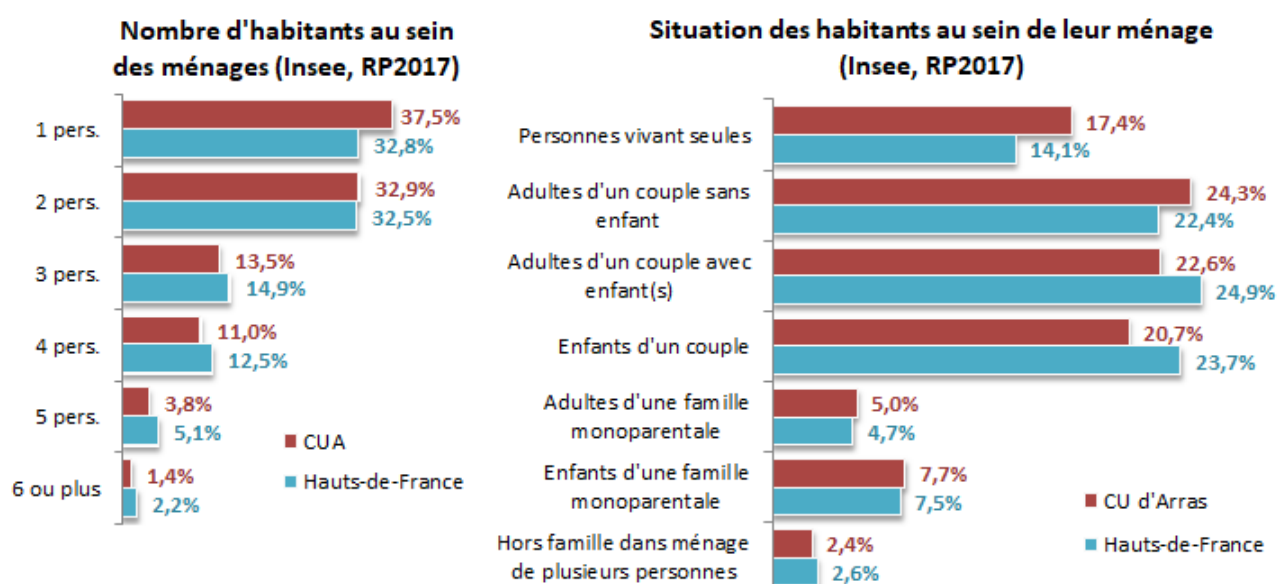
1.2- Des logements pour des ménages d'une ou deux personnes

Près de 53 500 habitations sont situées sur la communauté urbaine, ce nombre ayant augmenté de 5 % entre 2012 et 2017. Il y a très peu de résidences secondaires sur le territoire (1 %) et la part de logements vacants est légèrement plus faible que dans la région (7 % contre 8 %). Ainsi, la quasi-totalité des logements sont à usage d'habitation principale (92 % contre 88 % en région). Le parc immobilier est constitué à 62 % d'appartements et 38 % de maisons. Par ailleurs, 44 % des logements disposent de cinq pièces ou plus, soit autant qu'au niveau régional, tandis que, avec 15 % de T1 ou T2, les petits logements sont légèrement plus fréquents. Cependant, entre 2012 et 2017, la construction de nouveaux logements a surtout porté sur des tailles moyennes, avec une augmentation de + 10,4 % des trois pièces. En outre, le parc immobilier est relativement plus récent que celui des Hauts-de-France, avec 46 % des logements construits avant 1970 contre 52 % en région et 26 % construits depuis 1971 contre 21 % en région.

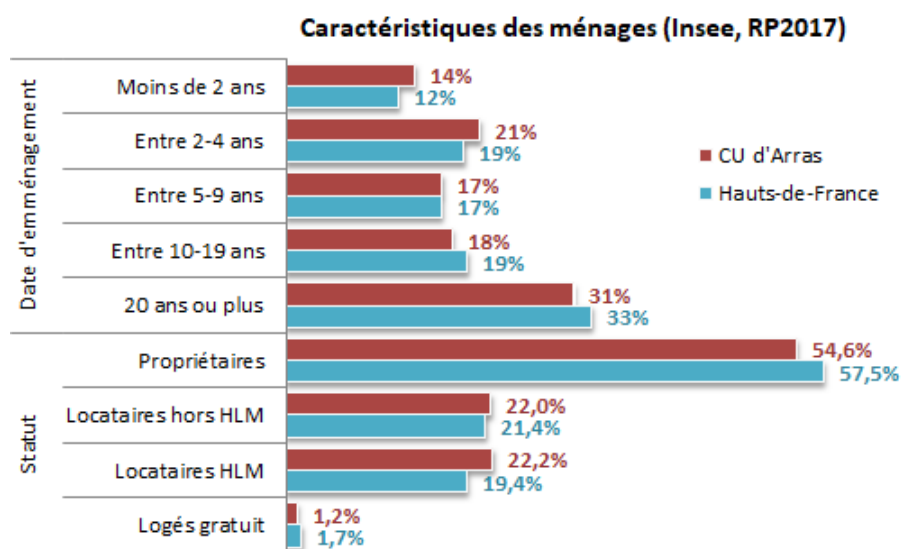
Caractéristiques des logements (Insee, RP2017)



Malgré une taille des logements assez proche de la moyenne régionale, les personnes résidant seules sont surreprésentées au sein de la CUA : 37,5 % des ménages sont constitués d'une personne seule (contre 32,8 % en région) et celles-ci représentent plus d'un habitant sur six (17,4 % contre 14,1 %). Sur la communauté urbaine d'Arras, il y a également davantage de couples sans enfant – 24,3 % des habitants sont des adultes d'un couple sans enfant contre 22,4 % en région –, tandis que les couples avec enfant(s) sont sous-représentés et doivent résider en dehors de la communauté urbaine. De fait, seuls 30 % des ménages sont constitués de trois personnes ou plus, contre 35,5 % en région.



Le *turn-over* au sein des logements est un peu plus élevé que dans les Hauts-de-France puisque 35 % de la population a emménagé il y a moins de 4 ans (contre 31 % en région) : 14 % depuis moins de 2 ans et 21 % entre 2 et 4 ans. À l'inverse, un peu moins de la moitié



des ménages réside dans leur logement depuis plus de 10 ans (49 %), contre un peu plus de la moitié dans la région (52 %). Il faut souligner que le fait que les propriétaires soient proportionnellement moins nombreux (54,6 % des ménages sont

propriétaires de leur logement contre 57,5 % au niveau régional) se répercute davantage sur le logement social que sur les locations ordinaires. Ainsi, 22,2 % des ménages sont locataires en HLM (contre 19,4 % dans les Hauts-de-France).

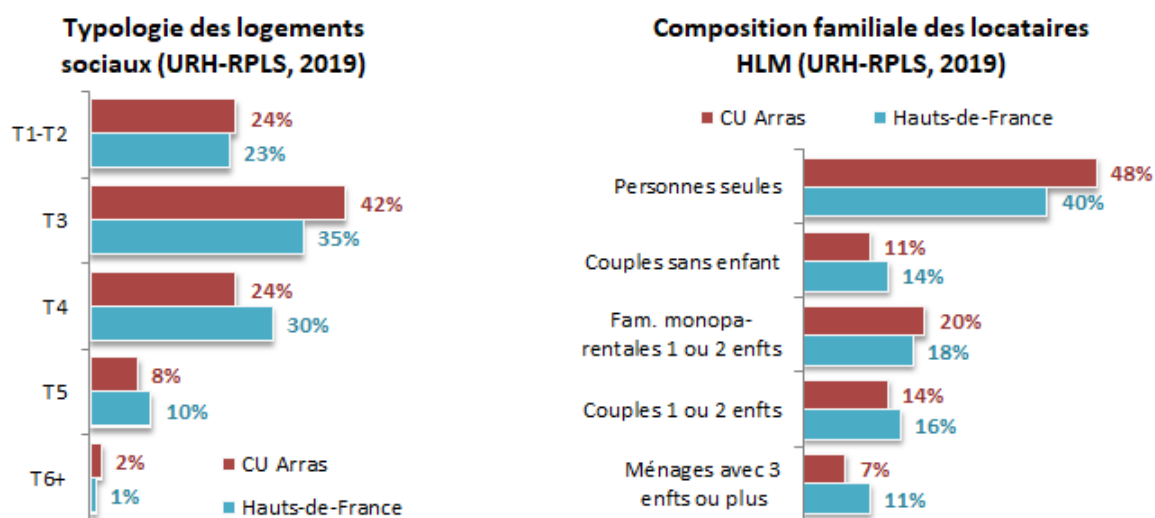
1.3- Les logements sociaux au sein de la communauté urbaine

La communauté urbaine d'Arras compte 12 042 logements sociaux au 1^{er} janvier 2019, ce qui représente 23 % du parc immobilier. Bien que supérieure au niveau régional (20 %), la part de logements sociaux est la plus basse parmi les territoires de l'étude. Plusieurs bailleurs sont présents sur le territoire, mais les trois-quarts des logements sont gérés par Pas-de-Calais Habitat et un dixième par la Société immobilière Grand Hainaut (SIGH).

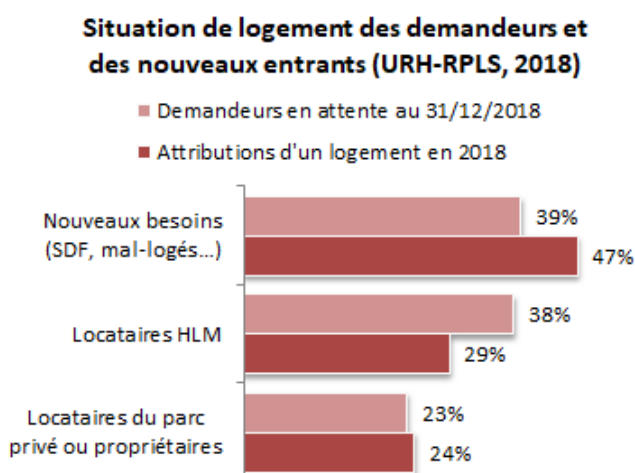
Près de la moitié du parc immobilier social est situé dans un QPV (48 % contre 35 % en région) et la construction de nouveaux logements a été importante ces dernières années : 8 % des HLM ont été construites au cours des cinq dernières années, pour une moyenne de 6 % en région. Par ailleurs, le taux de rotation annuel des locataires HLM se situe dans la moyenne régionale (11 % sur la CUA contre 10 % en région) tandis que les personnes en attente ont déposé leur dossier de demande de logement social depuis 13 mois en moyenne, soit une durée inférieure à celle observée sur l'ensemble de la région (16 mois).

Encore plus que dans le parc immobilier général, les logements sociaux sont souvent de taille moyenne : 42 % de T3 contre 35 % dans la région, tandis que les grands logements sont plus rares : 32 % de T4 ou T5 dans la communauté urbaine contre 40 % dans la région. De même, la composition familiale des locataires HLM fait apparaître, comme dans la population générale de CUA, une surreprésentation des personnes seules et une sous-représentation des ménages avec enfant(s) – excepté pour les familles monoparentales. En

revanche, la surreprésentation des couples sans enfant observée en population générale ne se retrouve pas au sein des locataires HLM : 11 % des ménages sont dans cette situation dans la CUA contre 14 % dans les Hauts-de-France.



Parmi les personnes en attente d'un logement social, 39 % sont mal logées, sans domicile fixe ou décohabitantes, soit beaucoup plus qu'au niveau régional (33 %). Il s'agit d'ailleurs du taux le plus élevé des territoires de l'étude. En outre, ces personnes sont proportionnellement plus nombreuses à se voir attribuer une HLM (47 % des attributions 2018). Par ailleurs, la part des locataires du parc privé ou des propriétaires accédant à un logement social est légèrement plus élevée que leur proportion parmi les personnes en attente (24 % d'attributions pour 23 % en attente). Ces arbitrages se font au détriment des ménages qui sont déjà locataires d'une HLM et qui, à l'inverse, représentent 38 % des demandes et seulement 29 % des attributions.



Les logements sociaux sont quasiment tous occupés par des locataires, avec un contrat de bail (97 % contre seulement 92 % en Hauts-de-France). Ainsi, il n'y a presque pas de logements « loués à des associations, occupés par des ayants-droits du régime minier ou sans contrepartie financière » ou encore des logements vides pour des raisons techniques. Restent 2 % des logements qui sont vacants, en attente de nouveaux locataires. Parallèlement, le nombre de ménages en attente d'un logement social au 1^{er} janvier 2019 est de 4 021, soit un ménage en attente pour 3 logements. En outre, 1 247 logements sociaux ont été attribués au cours de l'année 2018, ce qui correspond, comme dans l'ensemble des Hauts-de-France, à une attribution pour 3,2 demandes.

1.4- Une offre d'hébergement diversifiée, mais centralisée sur Arras

Le Programme local de l'habitat (PLH) établi récemment observe que, au sein de la communauté urbaine d'Arras, il y a « *un dispositif AHI qui fonctionne de manière globalement satisfaisante sur le territoire / une offre qualitativement suffisante* ». Cependant, si l'offre d'hébergement s'est d'une part développée et, d'autre part, diversifiée pour répondre aux besoins des personnes accompagnées, quelques problématiques sont tout de même mises en avant : « *L'hébergement s'est développé sur Arras et sa périphérie au détriment du secteur rural [...]. Une offre qui s'est diversifiée, mais qui est restée concentrée sur Arras et qui est congestionnée par des problématiques complexes (problèmes de santé mentale, jeunes en déshérence, SDF vieillissants, sortants de détention...) et plus récemment avec la vague migratoire.* »¹⁶²

Quatre associations sont implantées sur le territoire¹⁶³ et chacune propose des places en hébergement d'urgence et en CHRS. L'Audasse dispose également de places dédiées à la prise en charge des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. Par ailleurs, l'offre en logement accompagné est aussi diversifiée : Foyers de jeunes travailleurs (FJT), pensions de famille, résidences sociales, résidence accueil, ainsi que des places en diffus pour les « *publics sans logement ou menacés de l'être et qui ne peuvent être hébergés en structure mais dont l'accès à un logement n'est pas envisageable immédiatement* ». Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du Logement d'abord, les acteurs interrogés soulignent toutefois la difficulté à développer le logement accompagné, et notamment les pensions de famille.

2- Le plan Logement d'abord sur le territoire

2.1- Organisation et fonctionnement

Pour la communauté urbaine d'Arras, la candidature à l'appel à manifestation d'intérêt de la DIHAL est « *le prolongement logique des politiques entreprises depuis trois décennies. En effet, l'action de la Communauté urbaine en termes de lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement est historique. La CUA accompagne ainsi, depuis le début des années 1980, les associations d'hébergement et d'insertion du territoire. Parallèlement à cet engagement, les objectifs affichés dans les PLH ayant cours depuis 2005 intègrent largement les questions d'accès au logement pour les publics les plus fragiles.* »¹⁶⁴. Pour les professionnels rencontrés dans le cadre de cette étude, les acteurs du territoire avaient déjà une habitude de travail en commun sur ces questions, qui a facilité la mise en place du Logement d'abord.

¹⁶² Communauté urbaine d'Arras, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Diagnostic et bilan du PLH 2014-2020*, 75 p.

¹⁶³ Association Arrageoise pour le logement, l'accueil et l'accompagnement des jeunes (4 AJ) ; Association d'Aide aux sans-abri (ASA) ; Audasse ; Le Coin Familial.

¹⁶⁴ Communauté urbaine d'Arras, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Programme d'actions*, 178 p.

Suite à l'acceptation de son dossier par le ministère, la communauté urbaine d'Arras a embauché une "responsable mixité sociale et accès au logement" qui est coordinatrice pour le logement d'abord. En plus de faire connaître cette politique, d'accompagner les différents acteurs du logement et de l'hébergement et de coordonner les différentes actions, celle-ci a pour objectif de « *faire en sorte que chacun ait accès à un logement qui corresponde à ses besoins tout en respectant les équilibres dans chacun des quartiers et des communes* », mais également de « *pousser un peu tout le monde à se sentir impliqué dans tous les domaines et quelle que soit l'étape d'avancée de la situation [car] pour faire avancer le bateau on doit aller dans la même direction et en même temps parce que sinon on n'y arrive pas du tout* » (coordinatrice LDA, CUA).

Les acteurs sont nombreux et le rôle de la coordinatrice est en effet de convaincre tout le monde de participer à la mise en place du Logement d'abord (intercommunalité, conseil départemental, services de l'État, bailleurs sociaux et privés, associations d'accompagnement, associations d'hébergement, acteurs de santé, etc.) Elle travaille notamment en lien avec la coordinatrice de la plateforme Logement d'abord du SIAO. Ce service est porté par l'Audasse, association qui gère à la fois des lieux d'hébergement et des accompagnements à domicile pour les adultes et pour les enfants.

La mise en œuvre du plan Logement d'abord sur le territoire d'Arras a suscité la mise en place d'un réseau d'interconnaissance entre les participants. Celui-ci se traduit par le fait que tous les acteurs se connaissent entre eux et peuvent se contacter lorsque le besoin s'en fait ressentir. Certains partenariats entre acteurs sont formalisés par le biais de conventions. Il existe des conventions entre des associations et des bailleurs concernant des quotas de mise à disposition de logements. D'autres conventions encore lient les bailleurs, les associations ainsi que les personnes accompagnées. En termes de partenariats, les professionnels interrogés soulèvent un manque concernant la santé et plus particulièrement la problématique des troubles psychologiques/psychiatriques tandis que, au niveau des bailleurs sociaux, le fait que le territoire soit pourvu de plusieurs groupements de bailleurs permet d'augmenter le patrimoine disponible pour la recherche de logements le plus en adéquation avec les besoins des personnes.

S'ajoute à cela la mise en place d'une plateforme de coordination des acteurs de l'accompagnement, instaurée dans le cadre de la Conférence intercommunale du logement (CIL) de la communauté urbaine d'Arras. Celle-ci regroupe tous les acteurs concernés par la mise en œuvre du Logement d'abord : CUA, SIAO, associations d'insertion, bailleurs sociaux, agences immobilières, CAF, commune d'Arras, DDCS, CD. Ces acteurs se réunissent toutes les six semaines afin d'apporter une réponse plus adaptée aux besoins de chacun, et notamment pour examiner collectivement les situations des ménages aux parcours et besoins complexes qui n'ont pas trouvé de solution dans le cadre des dispositifs existants. Elle permet la remontée et le partage des informations, mais également la mise en commun des expériences et des échanges sur la marche à suivre. Lors de ces réunions l'avancement des situations des personnes accompagnées est noté dans un tableau de suivi. Cela permet d'avoir une trace écrite de ce qui a été proposé, ce qui a été fait et ce qui pourrait être fait.

Quand les partenaires sociaux rencontrent une personne qui correspond au profil ciblé, une note sociale est transmise aux différents acteurs. Suite à cela est mis en place un entretien de préadmission. L'entretien va permettre de diriger la personne sur un dispositif adapté ou de la rediriger vers une autre structure, le but étant de trouver une solution qui corresponde au mieux à ses besoins. Les fiches de repérage ou notes sociales sont remplies par les travailleurs sociaux ou par le SIAO. Celles-ci reprennent les caractéristiques de la personne et sont ensuite présentées en plateforme pour une potentielle attribution de logement. Encore une fois, celles-ci recensent les besoins de la personne, ses conditions de vie, son passif, etc. Cela permet ainsi aux acteurs de se positionner face à ce dossier et de chercher une solution adéquate.

2.2- Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire

Le public ciblé comme prioritaire par le préfet de région est composé des sortants d'hébergements, des sans-abris, des personnes ayant le statut de réfugiées, des « grands marginaux » et des personnes hébergées chez un tiers. S'ajoutent à cela les publics spécifiquement ciblés par la sous-préfecture, comme les femmes victimes de violences. Néanmoins, toutes ces personnes subissent une hiérarchisation pour l'accès au logement qui dépend de leur situation. De ce fait, les personnes qui « *ne sont pas assez en difficulté* » ou qui le sont moins que les autres ne sont pas toujours prises en compte pour accéder à un logement via le Logement d'abord.

Ainsi, on recense sur le territoire d'Arras des difficultés d'accès au logement pour les « cas complexes », c'est-à-dire pour des familles qui sont ancrées dans le territoire et dont les problèmes sont connus par « *tout le monde, que ce soit les élus, les travailleurs sociaux, du département, des CCAS, des communes* » (coordinatrice LDA, CUA). De plus, leurs problèmes durent depuis des mois voire des années provoquant ainsi le fait que « *certaines communes ne veulent même plus en entendre parler* ». Il y a également des difficultés d'accès au logement pour les personnes qui se trouvent être endettées auprès de plusieurs bailleurs.

Par ailleurs, les personnes rencontrent des difficultés en lien avec l'offre de logement et d'hébergement. Bien que, pour les acteurs rencontrés, la communauté urbaine d'Arras ne fasse pas partie des territoires rencontrant le plus de difficultés, il existe une problématique d'inadéquation entre le patrimoine immobilier et les besoins des personnes accompagnées. Ainsi, les populations concernées sont les suivantes :

- les très grandes familles ainsi que les personnes seules, du fait de la typologie des logements (in)disponibles : peu de studios et de T2 et encore moins de T5 ou plus ;
- les personnes en situation de handicap moteur : malgré la présence de logements sociaux adaptables sur le territoire, leur mobilisation s'avère difficile pour y faire accéder des personnes en situation de handicap ;
- les personnes ayant des troubles psychiques, du fait d'un manque de logements thérapeutiques ; ceux-ci sont présents sur le territoire mais en nombre insuffisant.

En outre, l'accumulation de problématiques chez les personnes va accroître leurs difficultés à accéder à un logement : illettrisme, personnes allophones, absence de savoir-vivre dans un logement, pathologies, addictions, etc.

Sur le territoire, la mobilisation du parc privé est importante. Néanmoins, pour Arras cette mobilisation reste compliquée notamment pour avoir des propositions de logements aux loyers bas et qui respecteraient des exigences au niveau de la typologie pour répondre aux besoins de la population. Il y a un manque de logements abordables en termes de loyers : *« c'est compliqué de promouvoir l'accès direct au logement quand on n'a pas assez de logements, notamment abordables, à des ménages qui ont des ressources faibles »* (bailleur social). De plus, les bailleurs sociaux ont un objectif de mixité sociale à atteindre. Cela peut induire les bailleurs à orienter leurs propositions de logement, voire entraver celles qui sont faites. Cela résulte d'une crainte de leur part de voir se créer des "ghettos" au sein des patrimoines dont ils disposent.

À cela s'ajoute le besoin de transparence entre les bailleurs sociaux et les travailleurs sociaux en ce qui concerne les diagnostics des personnes accompagnées. Selon les bailleurs sociaux, ces derniers ne sont pas suffisamment approfondis et il arrive que toutes les informations ne leur soient pas transmises. *« C'est un peu compliqué de faire du logement d'abord »* du fait de la résistance de certains acteurs à placer des ménages dans des logements en sachant qu'il est probable que des difficultés surviennent.

En outre, la mise en œuvre du plan Logement d'abord est freinée par le manque d'outils informatiques qui pourraient permettre, par exemple, un meilleur suivi des personnes accompagnées par le biais d'une base de données territoriale. Elle pourrait permettre le regroupement des informations dont disposent plusieurs associations sur une personne accompagnée.

Dans le cadre de l'Appel à manifestation d'intérêt obtenu par la communauté urbaine d'Arras, le PLH prévoit que la plateforme Logement d'abord ait *« un regard particulier sur cinq publics : les sortants de prison, les femmes victimes de violence, les jeunes de moins de 25 ans, les personnes en souffrance psychique, les réfugiés »*¹⁶⁵. Ces publics font, pour la plupart, également partie des enjeux prioritaires pour le territoire de l'Arrageois dans le cadre du PDALHPD : jeunes de moins de 30 ans, publics ayant des problèmes de santé mentale, SDF vieillissants et sortants de prison¹⁶⁶.

Ainsi, en termes d'actions à mener, les différents acteurs s'entendent pour apporter des réponses spécifiques à ces publics. Concernant les jeunes, par exemple, il s'agit de leur

¹⁶⁵ Communauté urbaine d'Arras, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Document d'orientations*, 51 p.

¹⁶⁶ Conseil départemental du Pas-de-Calais, Préfecture du Pas-de-Calais, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 2015-2020*, 114 p.

trouver des « solutions intermédiaires » avec un accompagnement renforcé, de mettre en place une plateforme logement des jeunes, ou encore d'expérimenter l'AML (Aide à la médiation locative) jeune. Pour les ménages en difficultés, il s'agit, par exemple, de proposer un « *accompagnement global dans la philosophie des "MOUS thématiques"* ». Pour les personnes en difficulté, ces plans prévoient la création d'une résidence accueil dans une commune périurbaine d'Arras.

Par ailleurs, afin de prévenir l'endettement social et les expulsions locatives, la priorité sera mise sur l'offre PLAI et notamment le développement d'un PLAI ressources, ainsi que sur un « *soutien aux programmes neufs produisant des logements abordables et diversifiant le panel d'offres disponibles* », en veillant à une meilleure répartition spatiale de l'offre de logements sur les différents territoires, et notamment en dehors de la commune d'Arras.

2.3- Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes

Sur le territoire, les principales mesures mobilisées sont l'intermédiation locative (IML), l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) ainsi que l'accompagnement social renforcé dans le logement (ASRL). En revanche, les professionnels relèvent un manque de logements thérapeutiques et de pensions de familles. En dehors des dispositifs classiques, deux actions spécifiques au territoire méritent d'être mises en avant.

La Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) est un outil du PDALHPD et les acteurs départementaux se sont saisis de cette opportunité pour la mettre en place sur le territoire d'Arras. Ce dispositif vise à promouvoir l'accès au logement des ménages les plus défavorisés via une ingénierie technique, sociale et/ou financière. Il peut se décliner sur différents axes : le relogement, les projets, l'insalubrité, le maintien dans le logement, la prospection d'une nouvelle offre de logements sociaux ou privés dans le diffus ou encore l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il cible soit des ménages bien définis, soit des catégories de ménages : « *deux cas de figure peuvent se présenter : ou bien les ménages-cibles sont nominativement identifiés, ou bien seules des catégories de ménages sont définies dont les caractéristiques nécessitent qu'une action spécifique soit mise en œuvre* » (circulaire n° 95-63 du 2 août 1995 relative aux maîtrises d'œuvre urbaine et sociale pour l'accès au logement des personnes défavorisées).

Les dispositifs MOUS relogement peuvent être considérés comme les prémices du logement d'abord. En effet, d'après le projet initial, « *elles servent à trouver des solutions de logement dans le parc existant ou à produire [des réponses] adaptées à la situation de ménages identifiés ; dans ce cas le volet social est prépondérant : il s'agit de bien comprendre les besoins des ménages ainsi que leurs capacités financières afin de faire émerger des projets viables de logement adapté* »¹⁶⁷. Sa mise en œuvre implique donc un

¹⁶⁷ Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales : www.financement-logement-social.logement.gouv.fr/les-maitrises-d-oeuvre-urbaine-et-sociale-mous-a-1292.html.

accompagnement social important des personnes accompagnées afin de répondre au mieux à leurs besoins.

De plus, le SIAO « hors les murs » a été mis en place sur le territoire d'Arras, par l'Audasse, association en charge du SIAO, en lien avec la DDCCS du Pas-de-Calais et les différents partenaires du social, de l'hébergement et du logement. Avec ce dispositif, le SIAO propose des permanences sur les territoires, dans les locaux de ses partenaires (mairies, CCAS, MDS, etc.). Les objectifs de ce service sont multiples et s'adressent à la fois aux personnes accompagnées et aux partenaires institutionnels et associatifs. Ainsi, il permet à tous les publics d'accéder aux services du SIAO, y compris ceux qui ont des problèmes de mobilité. Il permet également d'offrir une prestation identique à tous les partenaires, quelle que soit leur localisation. De fait, il offre un traitement équitable sur le territoire, mais aussi une amélioration du délai de traitement des situations signalées localement et la détection de nouvelles situations.

Par ailleurs, la DIHAL a publié un document relevant les bonnes pratiques territoriales, deux ans après la mise en place du Logement d'abord. Plusieurs réussites sont relevées sur le territoire de la communauté urbaine d'Arras, dont¹⁶⁸ :

- Des actions autour de la prévention des expulsions locatives : *« Le territoire a mis en place deux actions visant à accompagner les personnes expulsées de leur logement. La collectivité s'appuie sur son réseau de médiateurs urbains, qui sont parfois en relation avec des ménages qui refusent tout contact avec d'autres représentants institutionnels ou associatifs. Il s'agit donc d'utiliser leurs capacités de médiation et d'aller-vers afin de "raccrocher" des ménages expulsés ne se présentant pas au SIAO. Deux associations sont en outre financées pour mener des accompagnements pluridisciplinaires à domicile visant le maintien du logement de personnes souffrant de troubles psychiques. »*

- La mise en place de réunions pluridisciplinaires pour faciliter le logement des personnes ayant des problématiques de santé complexes : *« Ces tables de concertations pilotées par la plateforme Logement d'abord réunissent toutes les six semaines, notamment les bailleurs, le conseil local de santé mentale et les associations accompagnant les personnes vers et dans le logement. Sur la cinquantaine de situations examinées en 2020 des solutions adaptées ont pu être apportées à la quasi-totalité des ménages. Cela contribue par ailleurs à une meilleure connaissance des acteurs entre eux. La présence d'une infirmière et d'une psychologue au sein du SIAO et mobilisables par les maraudes complète ce dispositif et participe au décroisement du sanitaire et du social. »*

¹⁶⁸ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), *Logement d'abord. Deux ans d'actions dans les territoires de mise en œuvre accélérée*, septembre 2020, 28 p.

V- La communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane (CABBALR)

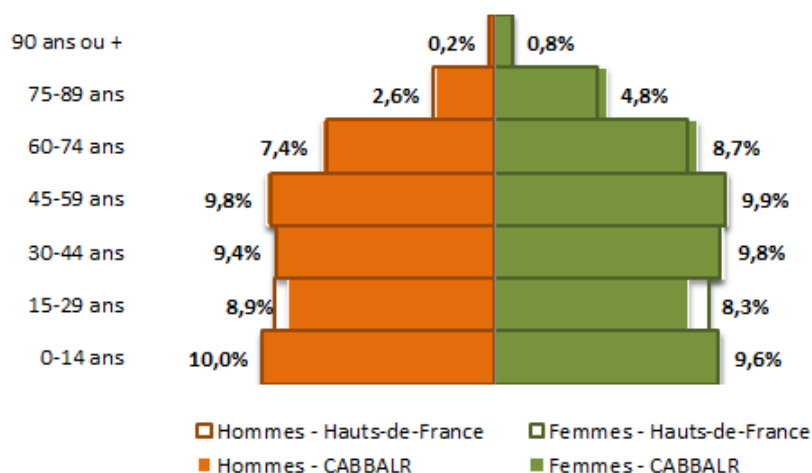
1- Caractéristiques de la population et du parc immobilier

1.1- Une pauvreté plus prégnante qu'ailleurs

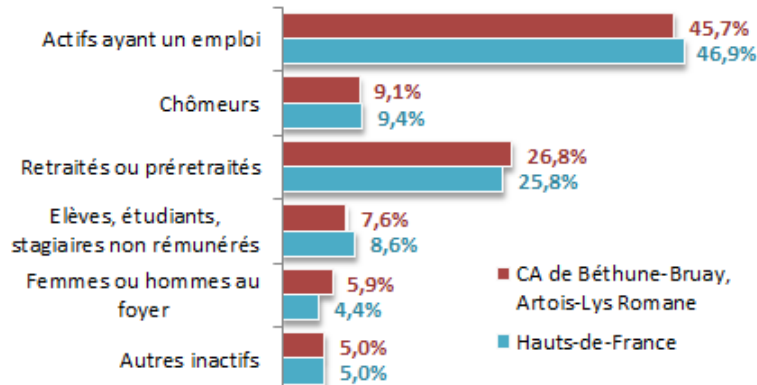
La communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane regroupe 100 communes. Elle compte près de 277 000 habitants et a vu sa population diminuer légèrement entre 2012 et 2017 (- 0,2 %). Avec 429 habitants au km², la densité de population y est plus élevée qu'au niveau régional (189 hab/km²), tout en restant raisonnable.

Par ailleurs, la structure de la population est similaire à celle de la région, avec 37 % de moins de 30 ans, 39 % de 30-59 ans et 24 % de 60 ans et plus.

Pyramide des âges (Insee, RP2017, % de la population)

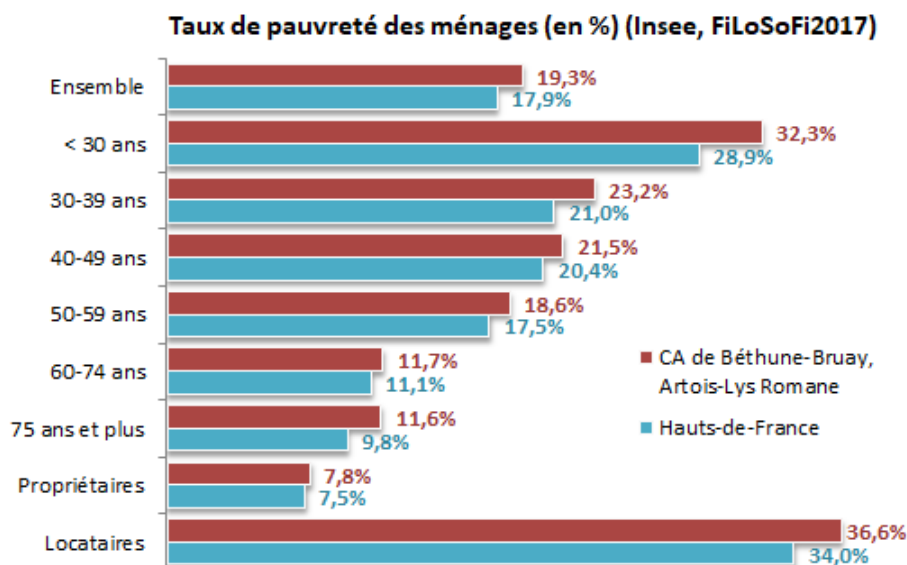


Activité de la population (Insee, RP2017, % des 15 ans et plus)



La répartition selon l'activité de la population est également similaire à celle de la région, avec un tout petit plus de retraités et de personnes au foyer. Les actifs en emploi représentent 45,7 % des plus de 15 ans, les retraités 26,8 % et les personnes au chômage 9,1 %.

En moyenne, les habitants de la CABBALR sont dans une situation financière plus défavorisée que celle de l'ensemble des habitants des Hauts-de-France. Ainsi, leurs revenus sont constitués à 7,6 % de prestations sociales, soit davantage que le taux observé au niveau régional (6,7 %), la part des ménages imposés est très inférieure à celle des Hauts-de-France (respectivement 39 % et 46 %) et le taux de pauvreté y est plus élevé (19,3 % contre 17,9 % en région). Quels que soient l'âge et la situation de logement, la pauvreté touche plus fortement la population du territoire. C'est notamment le cas pour les plus jeunes, un tiers des moins de 30 ans vivant sous le seuil de pauvreté (32,3 % contre 28,9 % en région), mais aussi des locataires (36,6 % contre 34 %).

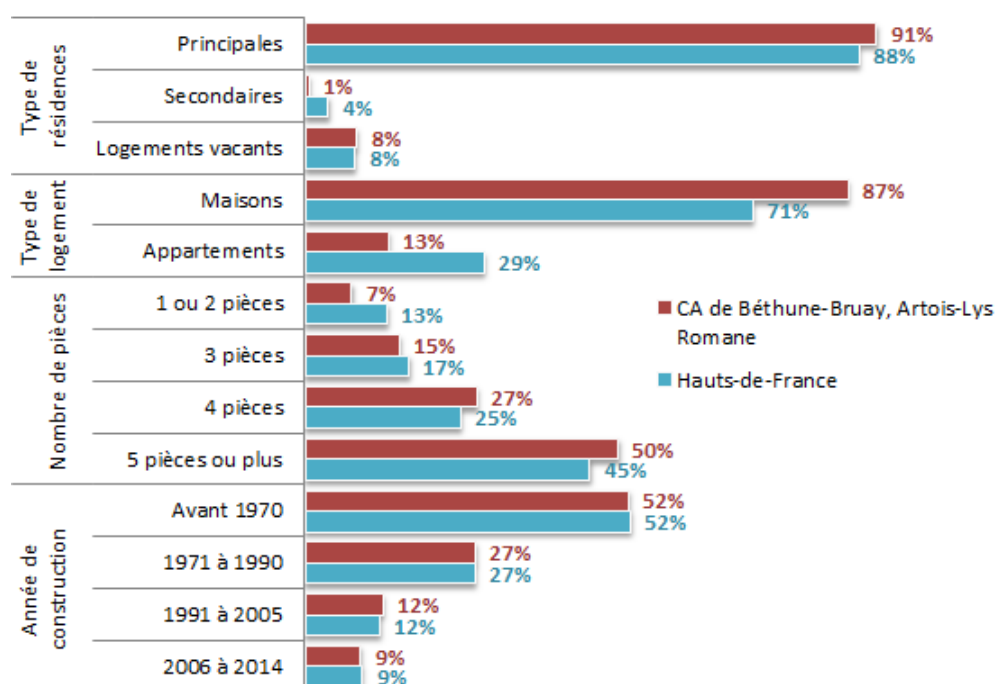


1.2- Des maisons avec de nombreuses pièces

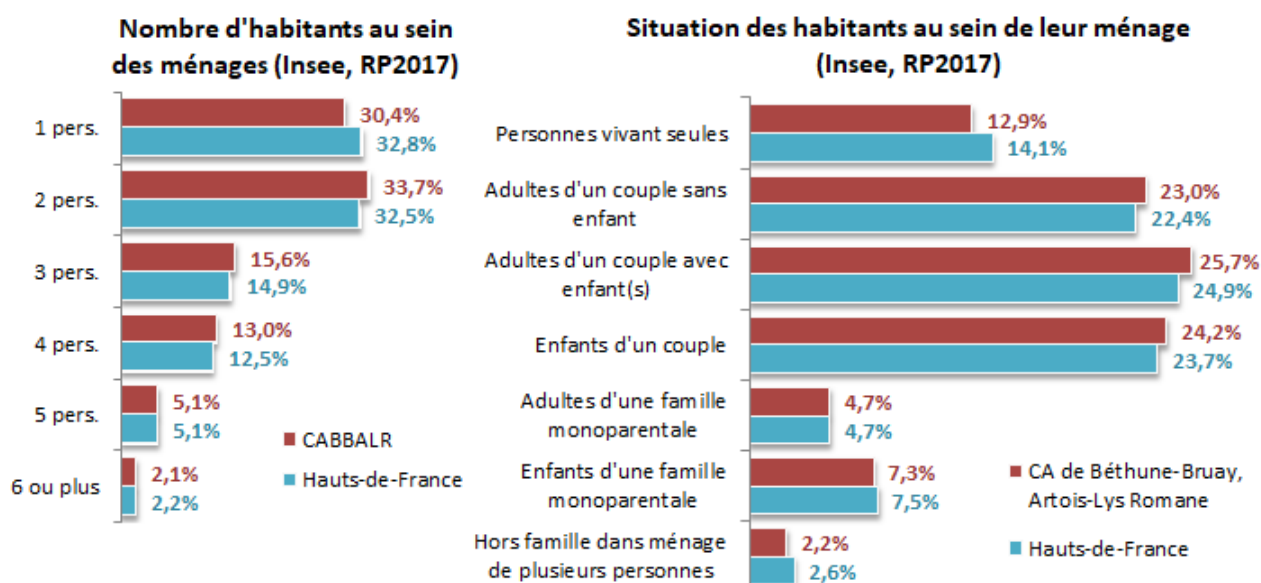
Environ 126 900 habitations sont situées sur la communauté d'agglomération, ce nombre ayant augmenté de 3,8 % entre 2012 et 2017. La part de logements vacants est identique à celui de la région (8 %) et il y a très peu de résidences secondaires sur le territoire (1 %). Ainsi, la quasi-totalité des logements sont à usage d'habitation principale (91 % contre 88 % en région). Le parc immobilier est constitué essentiellement de maisons individuelles, à 87 %, soit davantage qu'au niveau régional (71 %). En revanche, le parc immobilier n'est ni plus ancien ni plus récent qu'ailleurs. Comme le souligne le Programme local de l'habitat (PLH) de la CABBALR, il y a « *une part importante de grands logements souvent inadaptés aux besoins des habitants* »¹⁶⁹. En effet, les grands logements sont majoritaires : plus des trois-quarts disposent de quatre pièces ou plus (77 % contre 70 % dans les Hauts-de-France). À l'inverse, les petits logements sont sous-représentés, les T1 et T2 représentant seulement 7 % des habitations (contre 13 % en région). De plus, leur nombre a diminué de manière importante entre 2012 et 2017 (- 7,8 %).

¹⁶⁹ Communauté d'agglomération Béthune Bruay Artois Lys Romane, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Diagnostic territorial*, 122 p.

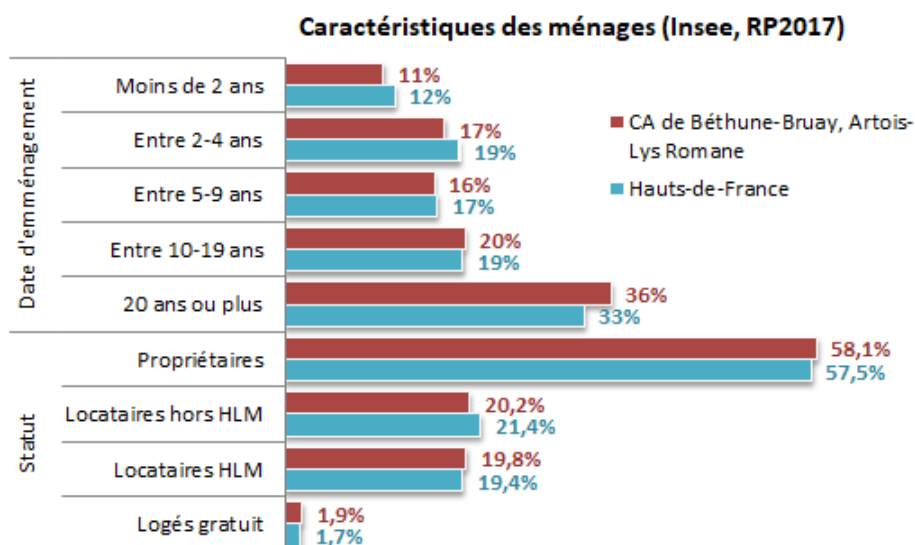
Caractéristiques des logements (Insee, RP2017)



Que ce soit en termes de nombre d'habitants au sein des ménages ou de la configuration familiale des individus, la population de la CABBALR est relativement similaire à celle de l'ensemble de la région. Ainsi, un-tiers des ménages est constitué de deux personnes et 30,4 % d'une seule personne. Au niveau individuel, la proportion d'habitants vivant seuls est de 12,9 %, soit très légèrement inférieure à celle de la région (14,1 %). Ce sont les couples, avec ou sans enfant(s), qui sont proportionnellement un peu plus nombreux au sein de la communauté d'agglomération.



Par ailleurs, la population est relativement sédentaire puisque 36 % des habitants résident dans le même logement depuis plus de 20 ans (contre 33 % en région) et 56 % depuis plus de 10 ans. Le



turn-over au sein des logements est quant à lui un peu plus faible qu'au niveau régional, avec 28 % de la population qui a emménagé il y a moins de 4 ans (contre 31 % en région) : 11 % depuis moins de 2 ans et 17 % entre 2 et 4 ans. Les

habitants sont en majorité propriétaires de leur logement (58,1 % des ménages), configuration similaire à celle de la région. De même, sur la communauté d'agglomération, comme dans les Hauts-de-France, un peu moins d'un ménage sur cinq est locataire en HLM.

Précisons que le PDALHPD souligne que la part des logements privés, potentiellement indignes, est supérieure sur ce territoire à celle du département (14,5 % contre 9,3 %) ¹⁷⁰.

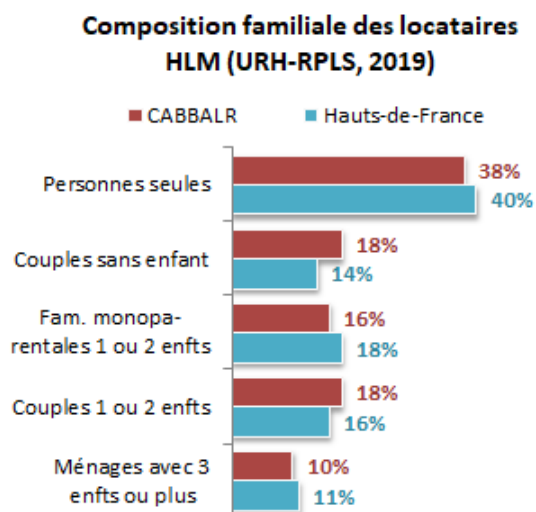
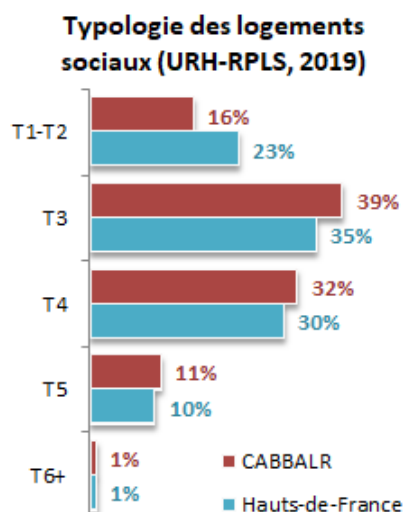
1.3- Logements sociaux : moins de pression qu'ailleurs

La communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane compte 31 975 logements sociaux au 1^{er} janvier 2019, ce qui représente un quart du parc immobilier, soit davantage qu'au niveau régional (un cinquième). Les bailleurs sont une douzaine présents sur le territoire, mais la majorité des logements sont gérés par trois d'entre eux : Maisons & Cités (43 %), SIA Habitat (20 %) et Pas-de-Calais Habitat (18 %).

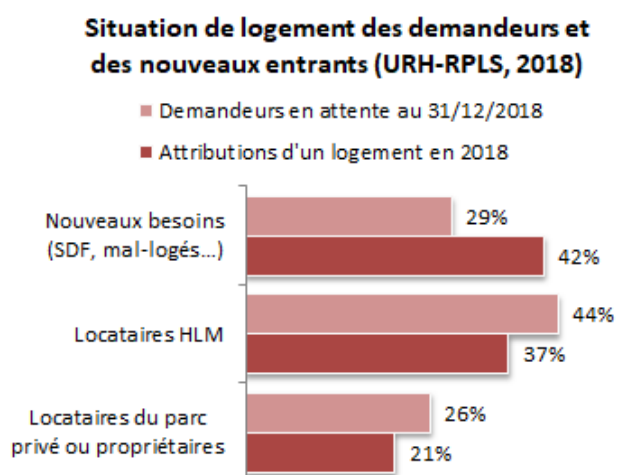
Un peu plus du tiers du parc immobilier social est situé dans un QPV (35 %, comme en région) et la construction de nouveaux logements n'a pas été très importante ces dernières années : 5 % des HLM ont été construites au cours des cinq dernières années, pour une moyenne de 6 % en Hauts-de-France. Par ailleurs, le taux de rotation annuel des locataires HLM est identique au taux régional (10 %). Toutefois, les personnes en attente ont déposé leur dossier de demande de logement social depuis 11 mois en moyenne, soit une durée inférieure à celle observée sur l'ensemble de la région (16 mois). Il s'agit de la durée d'attente moyenne la plus faible au sein des territoires de l'étude.

¹⁷⁰ Conseil départemental du Pas-de-Calais, Préfecture du Pas-de-Calais, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 2015-2020*, 114 p.

Comme dans le parc immobilier général du territoire, les logements sociaux sont moins souvent de petite taille : 16 % de T1 ou T2 dans la communauté urbaine contre 23 % dans la région. De même, la composition familiale des locataires HLM est sensiblement identique à celle observée au niveau des communes de la CABBALR, avec un peu plus de couples – avec ou sans enfant(s) – que dans les logements sociaux de la région et un peu moins de personnes seules. Comme ailleurs, ces dernières accèdent plus souvent à un logement social que les autres : 38 % des locataires HLM vivent seuls contre 30,4 % des ménages résidant sur le territoire.



Parmi les personnes en attente d'un logement social, 29 % sont mal logées, sans domicile fixe ou décohabitantes, soit un peu moins qu'au niveau régional (33 %). Cependant, comme en région, ces personnes sont proportionnellement plus nombreuses à se voir attribuer une HLM (42 % des attributions 2018 et 45 % en région). Les ménages résidant déjà au sein d'une HLM représentent quant à elles 44 % des demandes de logement social et 37 % des attributions.



Seuls 87 % des logements sociaux sont occupés par des locataires, avec un contrat de bail (contre 92 % en région) et 2 % sont vacants, dans l'attente de nouveaux locataires. Un dixième des logements sont donc, soit « loués à des associations, occupés par des ayants-droits du régime minier ou sans contrepartie financière » (6 % contre 4 % au niveau régional), soit vides pour des raisons techniques (4 % contre 3 %). Parallèlement, le nombre de ménages en attente d'un logement social au 1^{er} janvier 2019 est de 6 588, soit un ménage en attente pour 4,9 logements. En outre, 3 094 logements sociaux ont été attribués au cours de l'année 2018, ce qui correspond à une attribution pour 2,1 demandes (beaucoup moins qu'en

région : 3,2). Le fait qu'il s'agisse d'« *un parc social peu tendu* » est souligné dans le PLH de la CABBALR, mais il est également noté : « *cependant, la pression est particulièrement forte sur les petites typologies* »¹⁷¹.

1.4- Déficit de places en logement accompagné et manque de diversification en hébergement

S'agissant de l'offre d'hébergement, celle-ci apparaît développée, diversifiée mais encore insuffisante au regard des situations d'urgence présentées comme croissantes. De plus, « *le taux d'équipement est croissant mais reste inférieur à la moyenne départementale, inégalement réparti entre zones urbaines et rurales* »¹⁷². Ce n'est pas le cas du taux d'équipement en CHRS qui, d'après le PLH 2019-2025, est supérieur à celui du département (1,7 place pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans, contre 1,2‰), malgré la présence de seulement deux associations¹⁷³. Avec trois pensions de famille et une résidence sociale-FJT de grande capacité, le territoire dispose de peu de ressources en dehors des CHRS. Ainsi, le PDALHPD pointe un déficit en logements accompagnés (IML, AML, résidences sociales). Par ailleurs, en dehors de l'hébergement d'urgence, le territoire ne dispose pas de places spécifiques pour les demandeurs d'asile qui sont accueillis en CHRS.

Au final, bien que le parc social permette d'apporter une réponse à une partie des personnes en difficulté, « *concernant l'offre de logement d'insertion et d'hébergement social, le diagnostic a montré que l'offre ne permet pas de répondre à la diversité des problématiques rencontrées par les ménages les plus fragiles* »¹⁷⁴.

2- Le plan Logement d'abord sur le territoire

2.1- Organisation et fonctionnement

La proposition de réponse à l'Appel à manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord est portée par le Conseil départemental du Pas-de-Calais. Celle-ci porte sur trois EPCI, dont la Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane (CABBALR) qui est partie prenante de ce projet. Sur ce territoire, le Conseil départemental a également associé l'association Habitat Insertion dans son projet de mise en œuvre du Logement d'abord. En effet, la philosophie de cette politique s'inscrit dans

¹⁷¹ Communauté d'agglomération Béthune Bruay Artois Lys Romane, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Diagnostic territorial*, 122 p.

¹⁷² Conseil départemental du Pas-de-Calais, Préfecture du Pas-de-Calais, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 2015-2020*, 114 p.

¹⁷³ Habitat Insertion ; La Vie Active.

¹⁷⁴ Communauté d'agglomération Béthune Bruay Artois Lys Romane, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Document d'orientations*, 30 p.

le droit fil des projets développés par Habitat et Insertion, et dont les actions, comme le DEAL (*cf. infra*) ont été valorisées par le Département dans sa réponse à l'AMI.

La coordinatrice Logement d'Abord est une éducatrice spécialisée, salariée de l'association Habitat Insertion (sur un poste financé par le Département). Elle est rattachée au Pôle Veille Sociale qui gère différents services, dont le SIAO et la plateforme Logement d'abord, ce qui facilite la coordination des réponses apportées en termes de logement et d'hébergement.

La coordinatrice travaille en étroite collaboration avec le coordinateur Logement d'abord des deux autres communautés d'agglomération Lens-Liévin et Hénin-Carvin. Dans la mise en œuvre de leurs missions, ces deux coordinateurs sont en lien étroit avec les services du Département sur les territoires, au sein des MDS (Maisons du département solidarité), mais aussi au siège, avec le service des Politiques sociales du logement et de l'habitat (Direction des politiques d'inclusion durable).

La mise en œuvre de cette politique publique se matérialise par la création d'une plateforme logement d'abord, dynamique par ailleurs mise en avant dans l'AMI de la DIHAL. La plateforme Logement d'abord du territoire de l'Artois a été créée en 2018. C'est un dispositif reposant sur un réseau d'acteurs disposant de compétences variées (santé, bailleurs, insertion...) ayant pour objectif de proposer, de manière concertée, une solution de logement et d'accompagnement à des personnes confrontées à des situations de parcours complexes liés au logement (cumul de difficultés, échec des différents accompagnements préalablement mis en place). Cette plateforme, animée par la coordinatrice Logement d'abord en collaboration avec les acteurs du Département, est présentée comme une ressource à destination des travailleurs sociaux, des établissements, des communes, etc. Elle peut être saisie, avec l'accord des ménages concernés, par l'envoi d'une fiche type¹⁷⁵ reprenant la situation familiale, sa composition, la situation liée au logement, le parcours lié au logement et la situation professionnelle.

D'autres espaces de régulation et de communication, réunissant la coordinatrice Logement d'abord et les deux associations du territoire (Habitat Insertion et la Vie active), sont également organisés pour partager, dans un souci d'ajustement et de transparence, les évaluations et décisions (attribution de mesures) prises dans le cadre de la plateforme Logement d'abord.

2.2- Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire

Du fait des logements et hébergements présents sur le territoire et de la diminution de la population, les difficultés d'accès semblent moins prégnantes qu'ailleurs. Le Conseil départemental a cependant « *identifié deux publics cibles supplémentaires qui rencontrent des difficultés spécifiques liées à l'accès au logement : les jeunes de moins de 30 ans et les*

¹⁷⁵ Fiche accessible sur le site d'Habitat Insertion : <https://habitat-insertion.fr/plateforme-logement.html>.

séniors personnes âgées et/ou en situation de handicap »¹⁷⁶. Par ailleurs, du fait de la grande pauvreté de la population, des difficultés de maintien dans le logement sont identifiées, et ce malgré l'activité de la plateforme partenariale de prévention des expulsions locatives.

Public jeune en souffrance, situations de décohabitation, précarité des situations familiales et notamment des familles monoparentales, difficultés budgétaires, surendettement, problèmes de mobilité, pénurie d'emploi, problèmes de santé et d'addictions, les facteurs de fragilités semblent se cumuler. Les professionnels soulignent également des besoins d'accompagnement spécifique des personnes souffrant de troubles psychiques et un manque de structures/dispositifs adaptés sur le territoire.

En outre, dans le cadre de l'Appel à manifestation d'intérêt sur le Logement d'abord, les publics cibles retenus par la communauté d'agglomération sont les femmes seules avec enfants victimes de violence, les jeunes de moins de 25 ans avec un parcours institutionnel, les personnes expulsées, les personnes souffrant de troubles psychiques ou d'addictions et les personnes réfugiées.

Si des avis positifs ont été apportés concernant la politique du Logement d'abord, il n'en reste pas moins que les acteurs du territoire rencontrent un certain nombre de difficultés. La principale difficulté est le peu de prise en compte de la santé globale, du fait de collaborations difficiles entre travailleurs sociaux et acteurs de la santé sur le territoire. Le manque de partage d'informations freine les travailleurs sociaux dans la mise en œuvre d'un accompagnement adapté aux besoins de santé des personnes. Faute de disposer des informations, les démarches administratives et orientations nécessaires peuvent ne pas être engagées, comme la constitution du dossier MDPH (Maison départementale des personnes handicapées) ou l'orientation vers des entreprises adaptées. Cette collaboration à engager est d'autant plus difficile pour les bailleurs.

Afin de fluidifier le parcours vers le logement des ménages les plus fragiles, la communauté d'agglomération souhaite tout d'abord « *améliorer la coordination au niveau local des différents acteurs, favoriser la complémentarité des différents dispositifs et optimiser ainsi la prise en charge des publics [...] pour passer plus rapidement de l'hébergement d'urgence aux solutions de logement pérenne* »¹⁷⁷ et ce, bien que la coordination entre les acteurs soit relativement effective sur le territoire.

Par ailleurs, les différents acteurs territoriaux souhaitent diversifier les offres d'habitat, qu'il s'agisse du logement ou de l'hébergement. Ainsi, la CABBALR projette de favoriser la

¹⁷⁶ Communauté d'agglomération Béthune Bruay Artois Lys Romane, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Diagnostic territorial*, 122 p.

¹⁷⁷ Communauté d'agglomération Béthune Bruay Artois Lys Romane, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Document d'orientations*, 30 p.

construction de petits logements à vocation sociale, voire plutôt la remise en location de logements vacants de petite taille (PLAI et logements conventionnés très sociaux). En effet, les ressources des ménages – et notamment des jeunes – ne permettent pas de louer des surfaces importantes. Dans le cadre du déploiement de la politique du Logement d’abord, il est aussi question de développer l’offre en pensions de famille et de communiquer auprès des propriétaires afin de développer l’offre sociale au sein du parc privé. Le Conseil départemental, quant à lui, souhaite développer des modes d’accompagnement dans le logement, entre autres par l’extension du conventionnement AML (baux glissants), ainsi que des places d’hébergement en diffus.

Du fait de la part importante de logements insalubres sur le territoire, la politique logement/hébergement de la CABBALR s’attache à lutter contre l’habitat indigne, « *les marchands de sommeil* » et la précarité énergétique. C’est également l’un des trois enjeux prioritaires du PDALHPD pour cette communauté d’agglomération. Le Conseil départemental souhaite, par exemple, « *favoriser l’émergence d’un projet MOUS "insalubrité" pour lutter contre l’habitat indigne* ».

2.3- Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes

En dehors des mesures classiques mobilisables dans le cadre du Logement d’abord, un Dispositif expérimental d’accès au logement (DEAL) a été mis en place sur la CABBALR¹⁷⁸. Soutenu par la DDCS du Pas-de-Calais, le Conseil départemental, la Fondation Abbé Pierre et la Fondation de France, ce dispositif a été expérimenté en 2016 par les équipes du Pôle veille sociale de l’association Habitat Insertion dont le siège est à Béthune. Il est aujourd’hui complètement intégré dans les activités du Pôle et figure parmi les autres services de l’association : 115, accueil de jour, équipe de rue, SIAO, plateforme Logement d’abord.

Le DEAL s’inscrit pleinement dans la dynamique logement d’abord puisqu’il vise l’accès direct à un logement autonome. Il consiste à accompagner directement au logement des personnes identifiées comme « grands-exclus » par le SIAO, via l’accueil de jour et l’équipe de rue, sans passage au préalable par le circuit d’hébergement classique.

C’est un accompagnement global, renforcé et individualisé qui se veut souple et respectueux du rythme de la personne, de ses souhaits et de ses besoins. Le bail du logement est porté par l’association Habitat Insertion qui sous-loue le logement à la personne pour une durée de 6 mois renouvelable deux fois. L’objectif est qu’à l’issue de la prise en charge, la personne puisse rester dans ce logement. L’équipe accompagnante (deux travailleurs sociaux mobilisés pour le suivi de deux situations chacun) aura pu travailler avec elle l’appropriation du lieu, de l’environnement et mobiliser les dispositifs d’aide et d’accompagnement pour

¹⁷⁸ Le dispositif ENVAUL (Entrée dans la vie autonome par le logement) a également été mis en place sur le territoire. Porté par le Conseil départemental, il est présenté en détail sur le territoire CALL-CAHC.

l'aider à s'y maintenir. Le DEAL couvre quatre prises en charge simultanées, donc quatre logements. Lors du glissement d'un bail, un autre usager peut accéder au dispositif.

Le « *logement d'abord, ce n'est pas forcément le logement tout de suite* », souligne la directrice du Pôle veille sociale dans le cadre d'un entretien. Tous les accès au logement n'aboutissent pas, ou n'aboutissent pas tout de suite. Il peut y avoir des refus, des difficultés pour s'y maintenir, pour respecter les lieux ou respecter le contrat d'y habiter seul pour éviter les squats. Le dispositif a évolué depuis 2016 en s'appuyant également sur un autre appartement « sas » dès la formulation de la demande et jusqu'au relogement définitif. Cet appartement aide la personne à retrouver des repères de « logé ». C'est un espace et un temps pour s'acclimater et régler, avec l'équipe, les démarches administratives nécessaires.

Il semblait également important de revenir sur la place particulière de la Commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX). Nommée sur le territoire « Plateforme de prévention des expulsions locatives en sous-préfecture », celle-ci est présentée à différents moments de l'enquête comme un outil précieux par les acteurs rencontrés dans le Pas-de-Calais. Cette plateforme, est antérieure aux plateformes Logement d'abord. Si cette commission n'est pas spécifique à la CABBALR, elle semble toutefois repérée comme soutenance pour les professionnels rencontrés qui n'hésitent pas à souligner l'engagement des représentants de l'État dans cette instance.

La CCAPEX a été positionnée comme un outil du PDALHPD 2015-2020. La stratégie globale d'intervention et les engagements des partenaires à chaque étape de la procédure ont également été réaffirmés dans une Charte (Charte de prévention des expulsions du Pas-de-Calais¹⁷⁹) qui rappelle trois enjeux majeurs :

- la mobilisation précoce du locataire et des acteurs,
- l'optimisation et la coordination des outils, des actions et des acteurs,
- l'observation, le suivi et l'analyse des actions à mettre en œuvre.

Par ailleurs, la DIHAL a publié un document relevant les bonnes pratiques territoriales, deux ans après la mise en place du Logement d'abord. Elle a mis en avant le fait que le territoire avait mis en place une action permettant de favoriser l'accès au logement des jeunes : « *Le Département du Pas-de-Calais a mis en place une action d'accompagnement des jeunes en errance sur son territoire. Il s'agit de permettre à des jeunes sans ressource, en rupture de parcours, notamment ceux hébergés en CHRS ou jeunes sortant de l'ASE sans solution, d'accéder de manière pérenne à un logement. Un accompagnement global est réalisé par une association, en lien avec les opérateurs compétents du territoire (accès et*

¹⁷⁹ Charte accessible sur le site du Conseil départemental du Pas-de-Calais : www.pas-de-calais.gouv.fr/content/download/28321/190947/file/Charte.pdf.

maintien dans le logement, insertion professionnelle...) en fonction des besoins de chacun. »¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), *Logement d'abord. Deux ans d'actions dans les territoires de mise en œuvre accélérée*, septembre 2020, 28 p.

VI- Les communautés d'agglomération de Lens-Liévin (CALL) et d'Hénin-Carvin (CAHC)

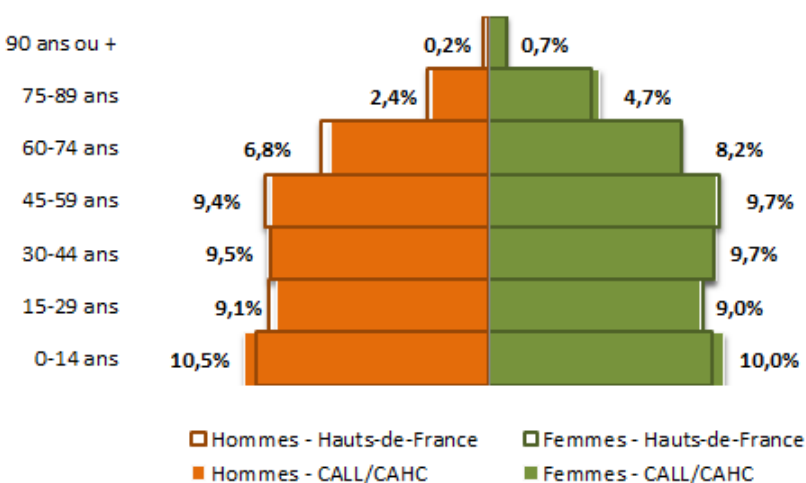
1- Caractéristiques de la population et du parc immobilier

1.1- Une population sans emploi, fortement touchée par la pauvreté

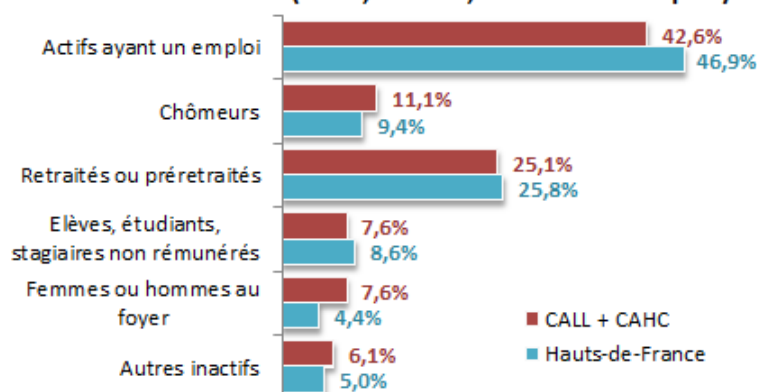
Ensemble, ces deux territoires regroupent 50 communes : 36 pour la communauté d'agglomération de Lens-Liévin et 14 pour la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin. Ils comptent près de 378 000 habitants et la population a quasiment stagné entre 2012 et 2017 (+ 0,3 %). Plus précisément, celle de la CAHC, qui rassemble un tiers des habitants, a augmenté de façon significative (+ 1,5 %) tandis que celle de la CALL, qui rassemble deux-tiers des habitants, a diminué (- 0,4 %). Avec 1 046 habitants au km², la densité de population y est relativement importante. Pour rappel, la moyenne régionale est seulement de 189 hab/km².

Par ailleurs, la structure de la population est similaire à celle de la région, avec 39 % de moins de 30 ans, 38 % de 30-59 ans et 23 % de 60 ans et plus.

Pyramide des âges (Insee, RP2017, % de la population)

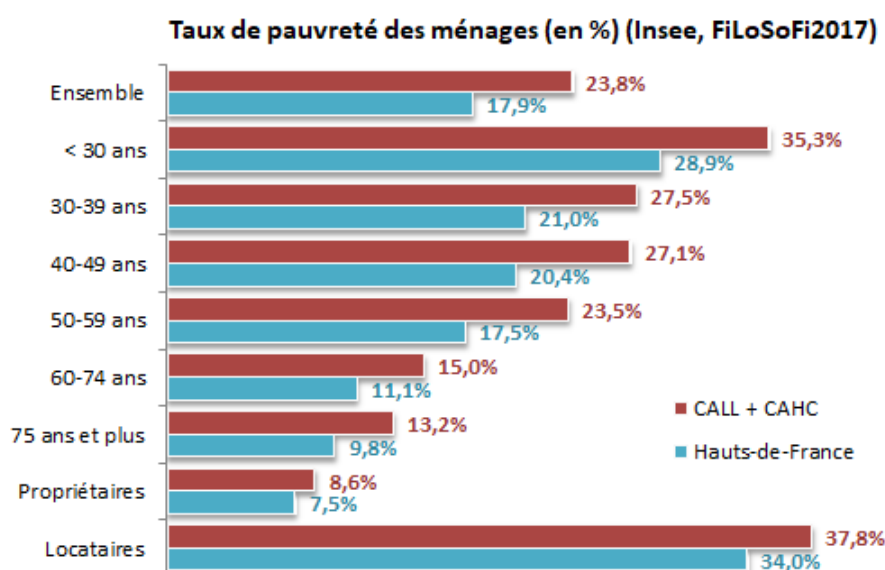


Activité de la population (Insee, RP2017, % des 15 ans et plus)



Avec 42,6 % des habitants de plus de 15 ans ayant un emploi, il s'agit du territoire d'étude avec le taux d'emploi le plus faible. C'est également celui qui a la plus forte proportion de chômeurs (11,1 %) et de personnes au foyer (7,6 %).

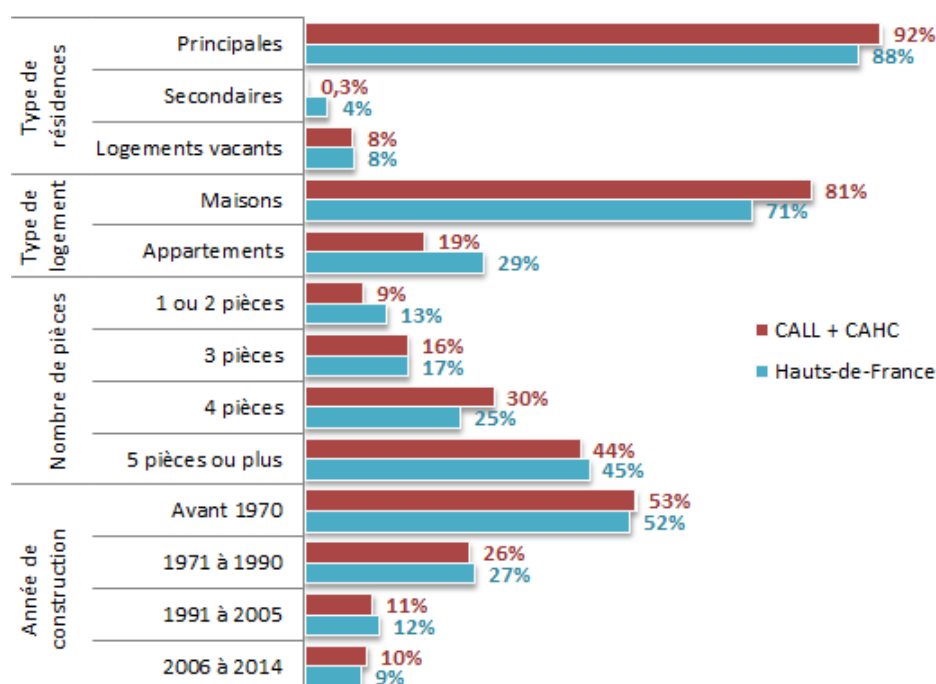
Les habitants de ces deux communautés d'agglomération sont dans la situation financière la plus défavorable de tous les territoires étudiés. Ainsi, leurs revenus sont constitués à 10,2 % de prestations sociales, soit beaucoup plus que le taux observé au niveau régional (6,7 %) et sur les autres territoires de l'étude. La part des ménages imposés est quant à elle de seulement 35 % contre 46 % dans les Hauts-de-France. Enfin, le taux de pauvreté, s'il n'est pas le plus élevé des territoires étudiés, atteint tout de même 23,8 % contre une moyenne de 17,9 % dans la région. La pauvreté touche très fortement les plus jeunes – 35,3 % des moins de 30 ans vivent sous le seuil de pauvreté –, mais aussi les personnes de 30 à 60 ans qui sont plus du quart dans cette situation. D'une manière générale, toutes les catégories d'âge sont concernées par un taux de pauvreté plus prégnant. Enfin, avec un taux de pauvreté de 37,8 %, les locataires sont dans une situation moins favorable qu'au niveau régional (34 %). Dans une moindre mesure, c'est également le cas des propriétaires (8,6 % contre 7,5 %).



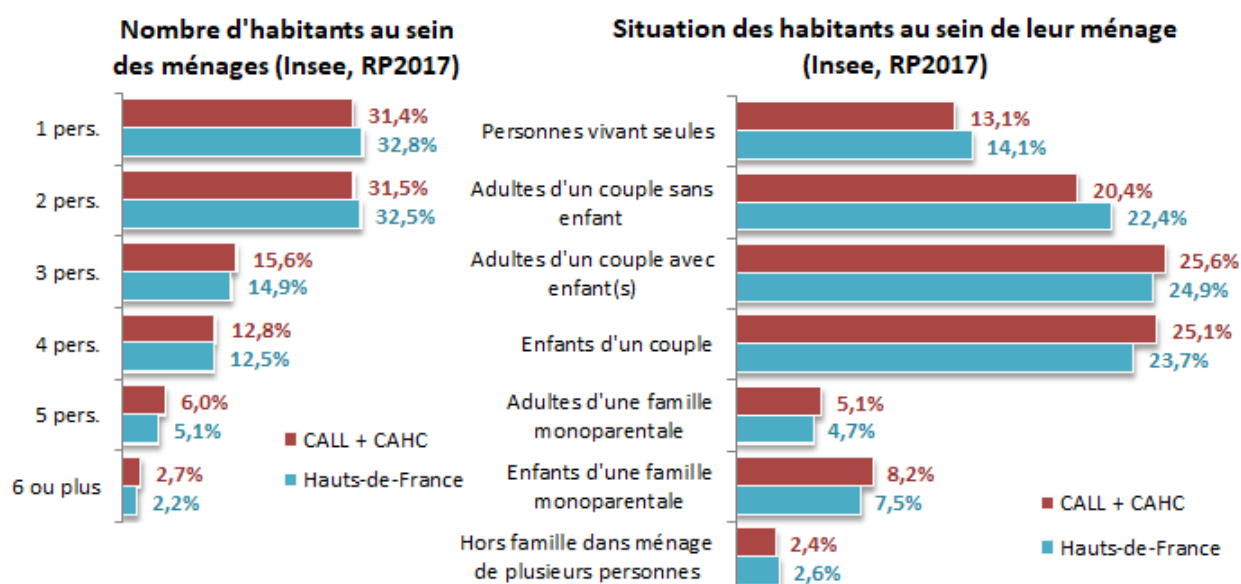
1.2- Une surreprésentation des maisons et des locataires en HLM

Environ 164 600 habitations sont situées sur ces territoires, ce nombre ayant augmenté de 3,8 % entre 2012 et 2017. Il n'y a quasiment pas de résidences secondaires sur la CALL et la CAHC et la majorité des logements sont des résidences principales (92 % contre 88 % en région). La part des logements vacants est quant à elle similaire au niveau régional (8 %). Quatre-cinquième du parc immobilier est constitué de maisons et les appartements sont plus rares qu'ailleurs (19 % contre 29 % en région). Les petits logements sont également rares : seuls 9 % disposent d'une ou deux pièces contre 13 % dans les Hauts-de-France. Bien que le nombre de logements de 4 pièces ait diminué entre 2012 et 2017 (- 1,4 %), ces derniers restent plus fréquents qu'ailleurs (30 % contre 25 %). À l'inverse, les trois pièces et les cinq pièces et plus ont fortement augmenté (+ 4,2 % et + 4,9 %), mais leur part reste similaire à la moyenne régionale. Par ailleurs, le parc immobilier n'est ni plus ancien ni plus récent qu'ailleurs.

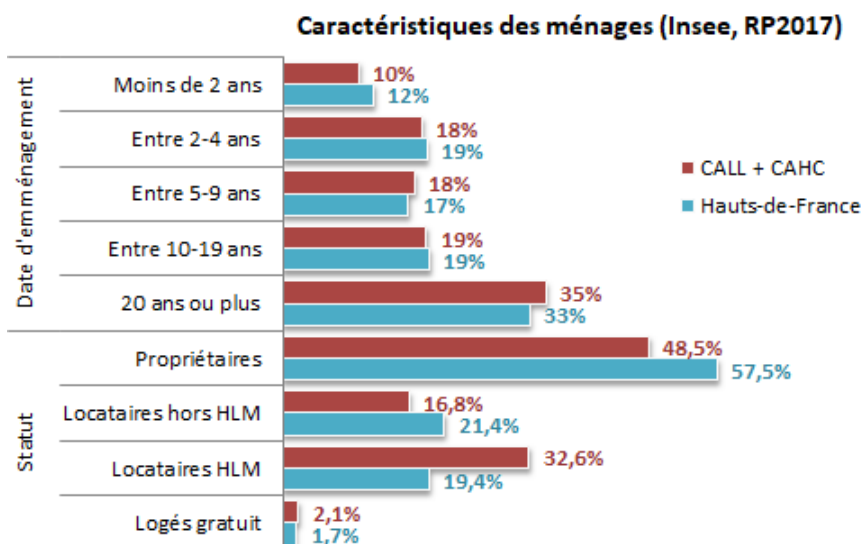
Caractéristiques des logements (Insee, RP2017)



De même, la taille des ménages est similaire à la celle des ménages de la région. Cependant, les couples avec enfant(s), ainsi que les familles monoparentales sont légèrement surreprésentés parmi les habitants de la CALL et de la CAHC : 25,6 % sont des adultes d'un couple avec enfant(s) et 5,1 % des adultes d'une famille monoparentale. À l'inverse, il y a légèrement moins de couples sans enfants et de personnes vivant seules : 20,4 % des habitants font partie d'un couple sans enfant et 13,1 % résident seuls.



La majorité de la population habite dans son logement depuis plus de 20 ans (35 % contre 33 % en région) et 19 % y réside depuis 10 à 20 ans. Cependant, les déménagements sont tout de même fréquents puisque plus du quart de la population a emménagé il y a moins de 4 ans (28 % contre 31 % en région) : 10 % depuis moins de 2 ans et 18 % entre 2 et 4 ans.



Il faut souligner que les propriétaires sont proportionnellement peu nombreux, tout comme les locataires dans le parc immobilier classique : 48,5 % des ménages sont propriétaires de leur logement contre 57,5 % au niveau régional et 16,8 % sont locataires hors HLM, contre 21,4 %

en région. Cet état de fait entraîne une surreprésentation très forte des locataires d'un logement social. Ainsi, près d'un tiers des ménages est locataire en HLM (32,6 %) contre un peu moins de 20 % dans les Hauts-de-France.

Précisons que le PDALHPD souligne que la part des logements privés, potentiellement indignes, est supérieure sur ce territoire à celle du département (11 % contre 9,3 %) et que, par ailleurs, la précarité énergétique y serait importante¹⁸¹.

1.3- Les logements sociaux au sein des communautés d'agglomération

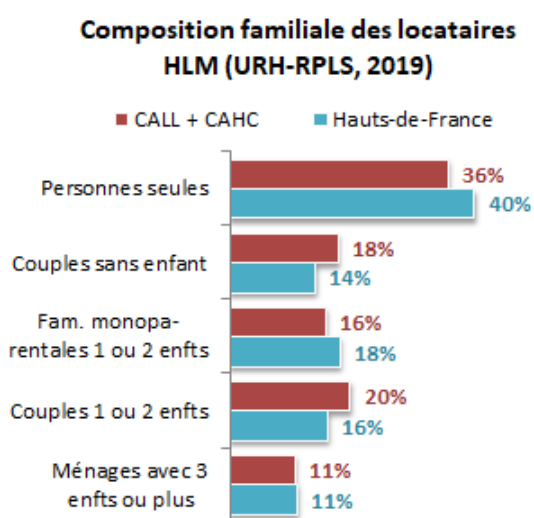
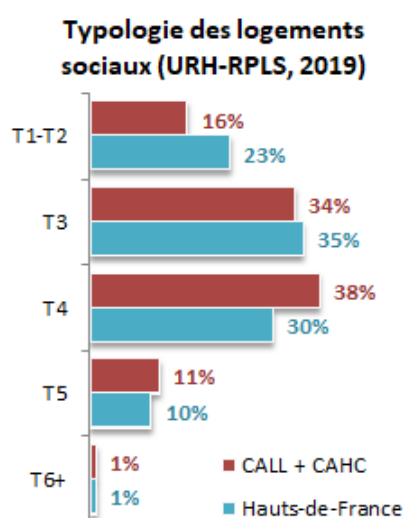
Ces deux territoires comptent 69 455 logements sociaux au 1^{er} janvier 2019 : 48 154 sur la CALL et 21 301 sur la CAHC. Cela représente 42 % du parc immobilier, soit deux fois plus qu'au niveau régional (un cinquième) et beaucoup plus que sur les autres territoires de l'étude (environ un quart). Les bailleurs sont une quinzaine présents sur le territoire, mais la majorité des logements sont gérés par trois d'entre eux : Maisons & Cités (46 %), SIA Habitat (23 %) et Pas-de-Calais Habitat (22 %).

La part du parc immobilier social situé dans un QPV est similaire à celui des Hauts-de-France (respectivement 36 % et 35 %), mais très différent d'un territoire à l'autre : 40 % sur la CALL et 28 % sur la CAHC. Par ailleurs, la construction de nouveaux logements a été plutôt faible ces dernières années : 4 % des HLM ont été construites au cours des cinq dernières années, pour une moyenne de 6 % en Hauts-de-France. Par ailleurs, le taux de

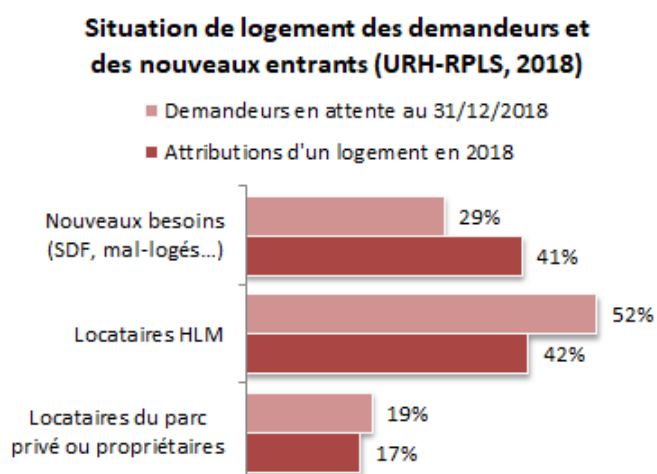
¹⁸¹ Conseil départemental du Pas-de-Calais, Préfecture du Pas-de-Calais, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 2015-2020*, 114 p.

rotation annuel des locataires HLM est identique au taux régional (10 %), toutefois, les personnes en attente ont déposé leur dossier de demande de logement social depuis 14 mois, en moyenne, soit une durée inférieure à celle observée dans les Hauts-de-France (16 mois).

Comme dans le parc immobilier général de ces territoires, les logements sociaux disposent plus souvent de quatre pièces (38 % contre 30 % en région) tandis que ceux de petite taille sont moins fréquents : 16 % de T1 ou T2 contre 23 % dans la région. Pourtant, les locataires HLM sont majoritairement des personnes seules, mais moins qu'en Hauts-de-France (36 % contre 40 %) et les couples avec enfant(s) constituent la deuxième catégorie (20 % contre 16 % en région). Contrairement à la composition familiale observée sur le territoire, les couples sans enfant sont proportionnellement plus nombreux en HLM (18 % contre 14 %) et les familles monoparentales moins fréquentes (16 % contre 18 %).



Parmi les personnes en attente d'un logement social, 29 % sont mal logées, sans domicile fixe ou décohabitantes, soit un peu moins qu'au niveau régional (33 %). Cependant, comme en région, ces personnes sont proportionnellement plus nombreuses à se voir attribuer une HLM (41 % des attributions 2018 et 45 % en région). Les ménages résidant déjà au sein d'une HLM représentent quant à elles 52 % des demandes de logement social et 42 % des attributions.



10 % des logements sociaux sont « loués à des associations, occupés par des ayants-droits du régime minier ou sans contrepartie financière » (contre 4 % en région) et 6 % sont vides en raison d'une vacance technique (contre 3 %). Ainsi, seuls 82 % des HLM sont

occupées par des locataires individuels ayant un contrat de bail (contre 92 % en région) et 2 % sont vacantes et proposées à la location. Parallèlement, le nombre de ménages en attente d'un logement social au 1^{er} janvier 2019 est de 15 605, soit un ménage en attente pour 4,5 logements. En outre, 5 895 logements sociaux ont été attribués au cours de l'année 2018, ce qui correspond à une attribution pour 2,6 demandes (moins qu'en région : 3,2). D'après les acteurs rencontrés, le territoire Lens-Liévin/Hénin-Carvin n'est pas « tendu » en termes d'offre de logements.

1.4- Des places d'hébergement et de logement accompagné concentrées sur Lens et Liévin

« L'offre d'hébergement s'est développée et diversifiée, mais elle reste insuffisante au regard des objectifs du Schéma AHI et des sollicitations du SIAO. »¹⁸² Bien que ce constat établi dans le PDALHPD 2015-2020 du Pas-de-Calais soit un peu ancien, il est toujours d'actualité. Ceci est d'autant plus vrai sur la communauté urbaine d'Hénin-Carvin, car la majorité des dispositifs d'hébergement et de logement accompagné est située sur les communes de Lens et de Liévin. Pour autant, les associations présentes sur le territoire sont nombreuses¹⁸³, mais les structures disposent le plus souvent de peu de places. On peut cependant noter la présence de deux pensions de famille, deux résidences sociales et un Centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA).

Par ailleurs, concernant les jeunes, le PLH 2014-2020 observait que « le taux de satisfaction de la demande pour des hébergements adaptés est donc faible pour ces situations, non seulement en raison de la faiblesse des ressources de ce public mais aussi par le manque de places disponibles »¹⁸⁴. Tout comme le PDALHPD, ce plan regrettait que le territoire ne dispose pas de certains établissements qui permettraient de répondre aux besoins des populations, comme des Foyers de jeunes travailleurs, par exemple, pour les jeunes en difficulté sociale et financière. C'est le cas aujourd'hui puisque Les Apprentis d'Auteuil ont ouvert un FJT sur la commune de Liévin, qui propose 70 logements meublés.

Enfin, d'après le PDALHPD, l'une des problématiques les plus prégnantes sur le territoire est le maintien dans le logement, avec une « augmentation des assignations et des expulsions locatives, de la mobilisation du FSL maintien et des garanties de loyers et une forte sollicitation de l'ASLL ». La population, fortement touchée par la pauvreté, n'a pas toujours les moyens financiers de payer son loyer, dans le parc privé et social.

¹⁸² Conseil départemental du Pas-de-Calais, Préfecture du Pas-de-Calais, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 2015-2020*, 114 p.

¹⁸³ Association pour la solidarité active (APSA) ; Association relais jeunes Artois (ARJA) ; Le Coin Familial ; Rencontres et Loisirs ; 3ID ; Les Apprentis d'Auteuil ; Adoma.

¹⁸⁴ Communauté d'agglomération Hénin-Carvin, Communauté d'agglomération Lens-Liévin, *Programme local de l'habitat 2014-2019/20. Du diagnostic aux orientations*, 179 p.

2- Le plan Logement d'abord sur le territoire

2.1- Organisation et fonctionnement

La proposition de réponse à l'Appel à manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord est portée par le Conseil départemental du Pas-de-Calais. Celle-ci porte sur trois EPCI, dont les Communautés d'agglomération de Lens-Liévin (CALL) et d'Hénin-Carvin (CAHC) qui sont parties prenantes de ce projet. Ces deux territoires ont le même coordinateur Logement d'abord qui est salarié de l'APSA 62, Association pour la solidarité active. Le SIAO est également porté par cette association, ce qui facilite la coordination des réponses apportées en termes de logement et d'hébergement. Situé à Lens, le SIAO dispose aussi d'une antenne à Hénin.

En plus des services de l'État, des associations de terrain et des bailleurs sociaux, d'autres partenaires sont impliqués sur la question du Logement d'abord, comme les MDS (Maisons du département solidarité) ou les services de l'ASE pour le Conseil départemental, des services psychiatriques, des structures addictologie, la MDPH, des organismes tutélaires, la CAF, les CCAS, ou encore des acteurs de l'insertion comme les missions locales.

Il faut souligner, et ce sur les deux territoires, un partenariat historique et riche qui a été rappelé à de nombreuses reprises par les personnes interviewées. Ce partenariat rassemble le SIAO et les associations du secteur AHI, mais également les bailleurs sociaux, les services en psychiatrie, le Centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogues (CAARUD), l'équipe mobile soins addictologie, les mairies, les CCAS, les organismes tutélaires, la Sous-Préfecture.

Au dire des personnes interrogées, les rencontres concernant le Logement d'abord se font essentiellement lors de la gestion de situations complexes d'usagers (réunions de concertation pluridisciplinaires). Du fait d'un partenariat efficient sur le territoire, et afin de régler au plus vite les situations, les contacts se font le plus souvent par emails ou par téléphone. Ils peuvent aussi avoir lieu lors des visites explicatives de jugement où plusieurs partenaires se retrouvent afin d'expliquer aux ménages en expulsion locative le sens de la décision de justice et proposer, le cas échéant, un accompagnement adapté.

De plus, les acteurs utilisent un outil commun qui est la fiche de saisine de la plateforme Logement d'Abord. Celle-ci est adressée au coordinateur Logement d'abord, une fois renseignée par les acteurs en charge d'une situation : communes, MDS, SIAO, sous-préfecture, DDCCS ou associations.

Il existe également des commissions inter-bailleurs qui étudient les dossiers des personnes sortant d'hébergement « fluidité des parcours » ou qui tentent de trouver des solutions de logement pour les personnes sortant d'hébergement.

2.2- Fragilités de la population et besoins spécifiques sur le territoire

Si l'offre de logements s'est diversifiée, elle reste, aux dires des professionnels rencontrés, insuffisante. Ainsi, si les familles avec un ou deux enfants peuvent accéder plus facilement à un logement dont la typologie correspond à leurs attentes, ce n'est pas le cas des familles nombreuses souhaitant accéder à un très grand logement (T5 ou plus). De même, il manque de petits logements (studios, T1) et certains publics rencontrent davantage de difficultés, notamment les hommes seuls, les grands marginaux et les jeunes âgés de 18 à 25 ans. Par ailleurs, il manque de logements PMR (Personnes à mobilité réduite) de petites et de grandes typologies, pour des personnes en situation de handicap.

Au départ, le département a souhaité mettre l'accent sur trois publics :

- les familles en procédure d'expulsion ou récemment expulsées : un panel de dispositifs permet d'apporter des réponses plus facilement ;
- les familles monoparentales : la facilité ou non d'accès au logement dépend du nombre d'enfants ;
- les jeunes de moins de 25 ans avec un parcours institutionnel.

Dans cette classification, il manquait les personnes en grande marginalité. La palette des publics accompagnés a donc été élargie aux personnes sans domicile ainsi qu'aux personnes connaissant des parcours complexes, en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement. La « complexité » désigne une accumulation de difficultés sociales ou de santé (parentalité, addictions, gestion budgétaire, etc.).

Plusieurs publics sont donc ciblés : les jeunes en grande vulnérabilité, les ménages en situation d'expulsion, les personnes isolées en situation de marginalité, les personnes victimes de violences intrafamiliales, les personnes en situation de handicap mental. En fonction de leur profil familial et de santé, ceux-ci rencontrent plus ou moins de difficultés pour se loger.

Au sein des deux communautés de communes Lens-Liévin et Hénin-Carvin, les enjeux en termes de logements se centrent sur quatre priorités :

- la prévention des impayés de loyers et des expulsions locatives, en lien avec la précarité financière de la population ;
- le développement de logements sociaux répondant aux besoins de la population, notamment les petits logements qui sont en nombre insuffisant sur ces territoires du fait de l'évolution de la société ; il s'agit entre autres de développer les logements accessibles au PLAI qui concernent une grande part de la population ;
- la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne, notamment dans le parc ancien et les logements du bassin minier ;

- une réponse adaptée au besoin de logements des jeunes ; du fait de leur précarité administrative et financière, ceux-ci n'ont pas accès au parc locatif classique (prix du loyer, garanties, etc.) et, du fait de leur mobilité et du manque de petits logements, le parc social n'est pas adapté (durée du bail, délais d'attente, etc.) ; une flexibilité de l'offre est nécessaire pour ce public jeune, de même que le développement de FJT.

D'une manière plus générale, alors que le PLH 2014-2019 de ces deux territoires relevait qu'« *une connaissance complète de l'offre, une meilleure mobilisation des outils d'accompagnement existants ainsi qu'une mise en réseau approfondie entre différents acteurs seraient alors bénéfiques pour tous et permettraient de réorienter les personnes dans des structures plus adaptées à chaque situation et d'améliorer la fluidité de parcours* »¹⁸⁵, la mise en place du Logement d'abord concourt fortement à améliorer cette interconnaissance. Cependant, pour les personnes rencontrées, le plan Logement d'Abord ne résout malheureusement pas toutes les situations. La démarche doit être prégnante sur le long terme, même si les acteurs rencontrés soulignent une nouvelle fois la richesse du partenariat.

2.3- Zoom sur quelques « bonnes pratiques » existantes

En termes de travail partenarial entre les acteurs du territoire, il semble important de mettre en avant les groupes mensuels d'échanges de pratiques pour les professionnels de terrain, et ce sur les deux communautés d'agglomération. Ce dispositif est à l'initiative de deux services de psychiatrie : le Conseil local de santé mentale (CLSM) de Lens-Hénin et l'association Cheval Bleu. Les réunions ont pour objectif d'échanger sur l'accompagnement des locataires dans le domaine de la santé mentale.

Par ailleurs, et en dehors des mesures classiques mobilisables dans le cadre du Logement d'abord, les dispositifs singuliers ayant été pointés¹⁸⁶ sont l'AML – qui est rarement mobilisée sur d'autres territoires –, ainsi que le dispositif ENVAUL : Entrée dans la vie autonome par le logement. Il s'agit d'un nouveau dispositif qui a commencé à se mettre en place en 2020, suite à un accord de financement de la DIHAL. Porté par le Conseil départemental du Pas-de-Calais, il s'inscrit sur les trois EPCI du département concernés par la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord (CALL-CAHC-CABBALR).

« Sont visés par le dispositif les jeunes de moins de 25 ans, en situation de sans-abrisme, sans ressource et qui cumulent divers types de vulnérabilité : ruptures familiales, jeunes sortants de l'ASE, difficultés d'insertion sociale et professionnelle, difficultés de santé, addictions, exclusions liées au logement (jeune vivant en squat, en habitat précaire ou en

¹⁸⁵ Communauté d'agglomération Hénin-Carvin, Communauté d'agglomération Lens-Liévin, *Programme local de l'habitat 2014-2019/20. Du diagnostic aux orientations*, 179 p.

¹⁸⁶ Voir également la présentation, sur le territoire de la CABBALR, de la mise en place une action permettant de favoriser l'accès au logement des jeunes. Cette bonne pratique a été relevée par la DIHAL.

*centre d'hébergement), etc. »*¹⁸⁷. La particularité de ce dispositif est qu'il permet l'accès direct au logement, seul ou en colocation, grâce notamment à une prise en charge temporaire des frais liés au logement (loyers, charges). Une fois dans le logement, les jeunes reçoivent, pendant une durée d'un an, un accompagnement socio-éducatif global renforcé, à leur domicile et à l'extérieur (accès aux droits, à la santé, vie quotidienne, insertion sociale et professionnelle, etc.). Cet accompagnement doit être « *progressif, pour s'adapter au rythme de chacun, permettant de sécuriser l'accès direct à un logement pérenne et/ou le maintien dans celui-ci.* » Le tout se fait en lien avec le coordinateur Logement d'abord et la MDS du territoire, ainsi qu'avec les différents acteurs concernés (mission locale, aide sociale à l'enfance, etc.). En fin de parcours, un bail glissant peut éventuellement être mobilisé afin que les jeunes puissent se maintenir dans leur logement.

¹⁸⁷ Une fiche présentant ce dispositif peut être téléchargée sur le site du Conseil départemental du Pas-de-Calais : www.pasdecalais.fr/content/download/17899/176087/file/ANNEXE+4+-+FICHE+DISPOSITIF+AXE+4.pdf

Pistes d'amélioration transversales

I- LA POLITIQUE DU LOGEMENT D'ABORD ET SES DISPOSITIFS – ENJEUX NATIONAUX.....	112
1- UNE POLITIQUE QUI « VA DANS LE BON SENS »	112
2- LE LOGEMENT D'ABORD, QU'EST-CE QUE C'EST ?	113
3- DES AMBITIONS À LONG TERME, MAIS UNE POLITIQUE ET DES FINANCEMENTS À COURT TERME	115
4- SIMPLIFICATION ET DÉCLOISONNEMENT DES DISPOSITIFS	117
II- LE DÉVELOPPEMENT D'UN PARTENARIAT TERRITORIALISÉ ET SPÉCIALISÉ	119
1- APPRENDRE À SE CONNAÎTRE VIA UNE COORDINATION LOCALE	119
2- DES CULTURES PROFESSIONNELLES DIFFÉRENTES : APPRENDRE À TRAVAILLER ENSEMBLE	120
III- LES MOYENS PERMETTANT D'ABOUTIR À UN ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUS.....	123
1- CAPACITÉ À HABITER, CAPACITÉ À ACCOMPAGNER	123
1.1- <i>Les questions administratives</i>	123
1.2- <i>Des personnes fragiles qui nécessitent un accompagnement global personnalisé et dans la durée</i>	124
2- UN MANQUE DE MOYENS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DU LOGEMENT D'ABORD	126
3- MIEUX CONNAÎTRE LES TERRITOIRES POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES PERSONNES.....	128
IV- LA FORMATION DES ACTEURS DU LOGEMENT D'ABORD	130
1- UN ENJEU DE FORMATION COLLECTIVE	130
2- DES CONTENUS DE FORMATION À RENFORCER (FORMATION INITIALE) OU À DÉPLOYER (FORMATION CONTINUE)	132
3- PARTICIPATION DES PERSONNES ACCOMPAGNÉES ET PAIRS-AIDANTS	133

I- La politique du Logement d'abord et ses dispositifs – Enjeux nationaux

1- Une politique qui « va dans le bon sens »

Comme tout changement, l'apparition du plan Logement d'abord a d'abord suscité des craintes de la part de certains acteurs. Ainsi, des professionnels issus du secteur de l'AHI – notamment en CHRS – ont pu, dans un premier temps, être réfractaires à la mise en place du Logement d'abord pour deux raisons : d'une part, ils estimaient qu'il s'agissait d'un dispositif supplémentaire se rajoutant à l'existant et, d'autre part, ils pouvaient craindre une réduction des budgets sur l'hébergement pour les attribuer au plan LDA, des licenciements, etc. De même, certains bailleurs sociaux ont vu arriver un nouveau public et des nouvelles modalités de fonctionnement qui ont pu les inquiéter.

Deux ans après la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord sur les territoires d'expérimentation, la quasi-totalité des acteurs que nous avons interrogés déclare que cette politique « *va dans le bon sens* ». Le plan quinquennal est aujourd'hui perçu comme la réaffirmation de ce qui existait déjà, mais celui-ci **permet de maintenir la dynamique**. Les acteurs reconnaissent que le Logement d'abord est **un terrain propice à l'expérimentation** et à différents niveaux d'innovations. « *Ce n'est pas la révolution, mais ça permet au moins de suivre financièrement des projets sur les territoires* » (DDCS). C'est aussi **une opportunité en matière de financement pour développer de nouveaux projets pour de nouveaux publics**, au même titre que l'expérimentation « Un chez soi d'abord ». Ces projets doivent s'adapter au plus près des réalités de vie des personnes sans domicile dans leur diversité et leur singularité. Les perspectives sont nombreuses, et pour n'en reprendre que quelques-unes parmi les plus citées : mise en réseau des lieux d'accueil de proximité, mutualisation, outils communs, analyses partagées de la demande, etc.

D'autres avantages avancés concernent plus particulièrement les personnes et les pratiques professionnelles. Ainsi, les acteurs du Logement d'abord observent que cette politique, via un accompagnement renforcé, **permet de sécuriser les personnes**. Elle permet également **un turn-over plus important dans les CHRS**. Ainsi, la philosophie du Logement d'abord peut **redonner du sens à l'accompagnement**, favoriser un retour sur des pratiques d'accompagnement de proximité, être dans le soutien côte à côte et faire avec les personnes dans leur environnement. Elle **promeut l'autonomie des personnes** et peut permettre de rompre avec des pratiques d'accompagnement parfois infantilisantes qui ne favoriseraient pas la mise en mouvement des personnes vers un changement de leur situation.

Cependant, cette politique montre certaines limites et pourrait être améliorée, autant dans sa définition que dans sa mise en œuvre.

2- Le Logement d'abord, qu'est-ce que c'est ?

Plus qu'un dispositif, le Logement d'abord est avant tout une philosophie dont les contours ne sont pas forcément déterminés avec précision et qui, par conséquent, échappent à certains professionnels. Quant aux personnes accompagnées, bien qu'elles estiment elles aussi qu'il est mieux de pouvoir accéder directement au logement plutôt que de connaître une succession d'étapes dans des structures d'hébergement, elles ne font pas la différence entre la politique du Logement d'abord et d'autres politiques mises en place précédemment.

Pour une partie des professionnels interrogés **différents point seraient à éclaircir, comme la coordination, la place et le rôle de chacun, les publics prioritaires, ou encore les dispositifs et outils mobilisables**. Ainsi, la mise en place de la politique du Logement d'abord, implique de fait la continuité ou la mise en place de divers partenariats. Les personnes interviewées constatent que **beaucoup d'acteurs interviennent autour d'une même situation et qu'il n'est pas toujours aisé de délimiter la place et les missions de chacun**. Deux grandes tendances inverses ont été évoquées au cours des entretiens :

- certains travailleurs sociaux se perçoivent comme étant en charge de la coordination de l'ensemble des acteurs évoluant autour de la personne accompagnée ;
- d'autres travailleurs sociaux ont l'impression d'orienter les personnes accompagnées vers les mêmes dispositifs qu'avant, tout en étant confrontés à une réduction du temps d'accompagnement.

Cette question de la coordination est centrale car les politiques du logement font se croiser des professionnels différents, des institutions différentes et des niveaux géographiques différents. Nous le voyons dans la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord en Hauts-de-France où les porteurs de projet sont des territoires très différents : commune pour Amiens, EPCI pour la Communauté urbaine d'Arras et la Métropole européenne de Lille, conseil départemental du Pas-de-Calais pour les trois derniers territoires. Cela interroge déjà les prérogatives de chaque institution. La place des SIAO est également interrogée. Il est admis que **le rôle des SIAO est central** dans la mise en œuvre de cette politique publique, mais ces services fonctionnent le plus souvent comme des centres d'enregistrement, d'évaluation et d'orientation. Certains acteurs interrogés souhaiteraient que les SIAO puissent aller plus loin, en participer plus activement à l'orientation vers le logement ou en ayant, à travers son travail de centralisation, un rôle fédérateur. « *Nous, aujourd'hui, on est très peu en contact avec le SIAO. Il faut faire en sorte qu'il devienne le pilier, l'interface entre nous et les opérateurs pour fluidifier les informations qui circulent* » (bailleur social).

Par ailleurs, pour accéder au Logement d'abord, les **dispositifs sont multiples et complexes à appréhender**. En outre, certains dispositifs ne sont pas pérennes et évoluent très régulièrement, au risque que les acteurs ne parviennent plus à les intégrer et à les appliquer correctement. Ils diffèrent également selon les territoires car, d'une part, des

dispositifs spécifiques locaux peuvent exister – généralement sous forme d’expérimentations – et, d’autre part, les financeurs n’actionnent pas les mêmes leviers selon les territoires et les choix politiques. Notons tout de même que certains dispositifs, comme l’intermédiation locative (IML), semblent plus faciles à mettre en place et mieux accompagnés financièrement par les pouvoirs publics. **L’absence de connaissance exhaustive des dispositifs par les travailleurs sociaux, mais aussi par les personnes concernées**, s’entremêle rapidement avec l’enjeu de simplification d’un dispositif logement jugé complexe et dilué. Méconnaissance et complexité qui ont pour effet de « *balloter les ménages d’un service à un autre* ». Sur ce point, deux points de vue s’opposent :

- la dilution de la compétence logement dans différents dispositifs est présentée comme faisant problème et génératrice de complexité, appelant à un besoin d’un guichet unique ;
- la dilution de cette compétence est indispensable tant elle est transversale au travail social aujourd’hui et nécessite alors des experts logement au sein des services.

Dans tous les cas, **une communication autour des dispositifs nationaux et des dispositifs locaux permettrait une meilleure compréhension, une meilleure appropriation** ainsi qu’une meilleure connaissance des dispositifs de la part des acteurs et des personnes accompagnées et, de ce fait, une meilleure activation de l’existant.

Par ailleurs, les professionnels interrogés soulignent que **le plan Logement d’abord ne prévoit pas les outils permettant de définir les publics ou de les accompagner en amont du logement**. Sur la question de la définition du public, par exemple, ils s’interrogent sur le public prioritaire. Est-ce les sans-domicile, comme prévu dans le premier projet ? « *Les personnes sans domicile au sens de l’Insee ainsi que les personnes en difficulté d’accès ou de maintien dans le logement pouvant mener à des ruptures (expulsions locatives, sorties d’institutions, personnes souffrant de troubles psychiques...), dont les personnes vivant dans les bidonvilles, des installations illicites, des squats, ou encore les réfugiés* », comme prévu dans le nouvel Appel à manifestation d’intérêt paru en septembre 2020 ? Tous les publics prioritaires des politiques du logement ? **Cette absence de définition précise peut entraîner des arbitrages différents** d’un professionnel à l’autre, d’une institution à l’autre, et par conséquent des incompréhensions.

- Communiquer sur les principes du Logement d’abord et les dispositifs mobilisables auprès de l’ensemble des acteurs. Les professionnels du logement et de l’hébergement ne sont pas les seuls à avoir besoin d’informations et de compréhension de l’existant.
- Créer un référentiel national des mesures d’accompagnement, des actions existantes et des publics prioritaires pour améliorer la lisibilité de l’offre. Pour chaque mesure/action, ce référentiel devra préciser son mode de fonctionnement (public cible, durée, démarches administratives, etc.). Si ce type de référentiel existait, il y aurait très

probablement une meilleure communication entre les différents opérateurs puisqu'une définition commune serait partagée et validée par l'État.

- Améliorer la communication auprès de l'ensemble des acteurs, afin que chacun ait une connaissance commune des actions et dispositifs locaux, y compris les nouvelles actions mises en place.
- Définir précisément la place et le rôle de chacun au niveau national, notamment pour les SIAO, les coordinateurs de la politique sur les territoires et les coordinateurs de l'accompagnement des personnes.
- Donner la possibilité aux SIAO de pouvoir orienter les personnes directement vers un logement, tout en veillant à la mise en place d'un accompagnement en parallèle.

3- Des ambitions à long terme, mais une politique et des financements à court terme

L'ambition du Logement d'abord est de venir à bout du sans-abrisme et du mal-logement. Cet objectif ne pourra pas être atteint en un jour et les objectifs de cette politique nécessitent une vision à long terme. Les acteurs interviewés souhaiteraient qu'il y ait, parallèlement, une visibilité financière à long terme : *« le dispositif est innovant, mais la perspective est à court terme »*. Tout d'abord, **les leviers à actionner afin de mettre en œuvre cette politique ne sont pas pérennes et peuvent fluctuer au gré des financements**. C'est le cas des dispositifs dont certains vont être créés par appel d'offre, d'autres vont disparaître, d'autres encore vont être fortement sollicités à une période donnée car « rentables » à ce moment-là, puis petit à petit laissés de côté, etc. C'est le cas également des acteurs avec, par exemple, les coordinateurs Logement d'abord dont les postes sont financés pour la durée de l'AMI, mais aussi des associations qui jonglent avec les financements. Aux dires des personnes interviewées, **certaines services ont du mal à se construire, à perdurer du fait d'une politique qui n'est pas pérenne**. Il en est de même pour les équipes qui rencontrent des difficultés à se construire et à monter en compétences.

En outre, les acteurs du Logement d'abord observent des effets induits par les logiques d'appels à projets dans le secteur. D'une part, **le court-termisme des appels à projets génère de l'incertitude sur la possible pérennisation des actions développées**. D'autre part, comme nous l'avons déjà vu, le foisonnement des appels à projets et des réponses développées par les associations peut également créer du flou : une multiplicité de dispositifs et d'outils nouveaux qui manquent de clarté et de lisibilité.

Mais surtout, ce qui a été relevé à de nombreuses reprises, notamment par les travailleurs sociaux, c'est la **concurrence que ces appels à projets induisent entre les associations**. Cette concurrence ne va pas dans le sens d'un accompagnement efficient des personnes en vue de loger décemment l'ensemble de la population. Plutôt que de travailler ensemble pour tendre vers cet objectif commun, les associations passent beaucoup de temps et

d'énergie à répondre à des appels d'offres pour « *obtenir des bouts de ficelle* » sur des durées le plus souvent très courtes. Les travailleurs sociaux estiment qu'il y a – malheureusement – du travail pour tout le monde et que les financements pourraient être partagés équitablement. Cette forme de dynamique concurrentielle dans les modes de prise en charge et les accompagnements mis en place a été dénoncée par de multiples acteurs du logement.

De leur côté, les financeurs notent que **le fonctionnement actuel induit des financements multiples pour une même mesure**. Ils craignent ce qu'ils appellent « *les doublons* », et l'inutilité de financer plusieurs fois ou simultanément le même accompagnement. En effet, selon les orientations politiques locales et les choix institutionnels établis au niveau du territoire (qui peut être très variable), les sources de financement diffèrent. Ainsi, les associations peuvent, pour la même mesure, être financées par deux structures différentes. Ceci complexifie les choses, pour les opérateurs, comme pour les financeurs, notamment en termes de contrôle de la mise en place des actions, de l'atteinte des objectifs et de l'utilisation des financements. De plus, **cela entraîne de la suspicion envers les associations du secteur AHI**, tandis que les travailleurs sociaux déclarent multiplier leurs heures pour répondre aux besoins – en poursuivant un accompagnement informel après la fin de la mesure, par exemple – plutôt que profiter du système. Pour eux, la perspective de mise en commun va plus loin, avec le besoin de formaliser des méthodes d'évaluation et la **volonté de dépasser l'obligation de résultats individuels pour les structures afin d'envisager des « résultats communs »** et par là avoir une meilleure visibilité des enjeux actuels et à venir.

Enfin, certaines actions ont **une durée limitée qui s'avère parfois incompatible avec l'accompagnement nécessaire aux personnes**. L'un des avantages de la politique Logement d'abord est sa flexibilité afin de pouvoir s'adapter à toutes les situations et tous les profils. Or, chaque situation est unique et nécessite une réponse particulière et un temps d'accompagnement spécifique. **Cette adaptabilité de l'accompagnement devrait se retrouver dans la durée d'intervention** en permettant une durée maximale de mise en œuvre plus élevée.

- Proposer un financement global pérenne plutôt qu'une accumulation de financements divers et temporaires.
- Faire intervenir chaque groupe d'acteur sur les nouvelles actions ; uniformiser la gestion par département, afin que chaque territoire départemental ait le même fonctionnement ; aller vers un financement commun des différents dispositifs : autant de propositions qui pourraient réduire la concurrence entre les associations.
- Centraliser le financement des dispositifs au niveau d'une seule institution. Celle-ci recueillerait les fonds des autres institutions et redistribuerait aux associations de manière simplifiée.

- Augmenter la durée maximale des dispositifs, afin de pouvoir s'adapter à chaque situation. Parallèlement, il faudra veiller à ce que les durées réelles soient en lien avec les besoins des personnes accompagnées.

4- Simplification et décloisonnement des dispositifs

Si la majorité des personnes rencontrées a relevé une multiplicité et une complexité des dispositifs, les avis concernant leur simplification ont pu être divergents. Certains professionnels estiment que cette multiplicité permet justement de répondre aux besoins de toutes les personnes, en activant le dispositif le plus adéquat. D'autres constatent que **les dispositifs ne sont pas activés en fonction des besoins de personnes, mais en fonction des places disponibles**. « *Par exemple, il n'y a pas de CHRS dans le Santerre et donc, les jeunes, on les met dans l'IML par défaut* » (travailleur social). Par conséquent, ces professionnels militent pour une simplification des mesures, chacune permettant de répondre à une multiplicité de situations. Une autre piste de réflexion pourrait consister dans le fait de vérifier si des dispositifs intermédiaires pourraient être nécessaires : les personnes interrogées s'expriment, en effet, sur le fait qu'il y a **de moins en moins de dispositifs intermédiaires entre le secteur du logement et le secteur de l'hébergement**, comme l'Allocation logement temporaire.

La mise en œuvre du plan Logement d'abord nécessite souplesse, adaptation, créativité. Cette dynamique peut parfois se heurter à **des dispositifs encore trop restrictifs dont les critères conduisent à un cloisonnement**. Ainsi ce travailleur social qui constate, lors d'un focus-groupe, que « *les dispositifs sont à la fois des ressources et des freins* ». D'une part, les dispositifs sont soumis à des critères d'admission spécifiques et certaines personnes en sont de fait exclues, malgré un besoin d'y accéder du fait, par exemple, de la saturation des dispositifs auxquels elles pourraient prétendre. D'autre part, **les personnes accompagnées sont parfois « enfermées » dans un dispositif**, le passage d'une mesure à l'autre pouvant être complexe. C'est ce que constate, par exemple, le territoire de la MEL, lors du diagnostic réalisé pour le prochain Programme local de l'habitat : « *Des passerelles entre hébergement et logement accompagné difficilement faites : un travail entre gestionnaires des structures et acteurs du secteur AHI (Accueil, Hébergement, Insertion), par le biais du SIAO, doit permettre une remise à plat des critères d'accès pour améliorer l'accueil direct de certains hébergés.* »¹⁸⁸

Enfin, d'une manière plus générale, les acteurs du Logement d'abord considèrent que le cadre légal, tel qu'il est construit aujourd'hui, nécessiterait une certaine souplesse administrative. Ils font état de la lourdeur administrative des procédures et de la temporalité que cela ajoute dans l'accès au logement. **Cette absence de fluidité administrative est**

¹⁸⁸ Métropole européenne de Lille, *Projet de diagnostic du troisième programme local de l'habitat*, Octobre 2020, 85 p.

considérée comme un frein à l'autonomie et à l'accès au logement pour les personnes concernées et comme un frein dans l'accompagnement proposé par les travailleurs sociaux.

- Consolider les dispositifs existants, plutôt que de « superposer » les dispositifs.
- Simplifier les dispositifs en conservant, par exemple, uniquement deux dispositifs financiers et deux dispositifs d'accompagnement.
- Introduire plus de souplesse dans la mobilisation des dispositifs, en travailler à leur décloisonnement et développant davantage leur possible articulation.

II- Le développement d'un partenariat territorialisé et spécialisé

1- Apprendre à se connaître via une coordination locale

De nombreuses différences entre le secteur de l'hébergement et le secteur du logement ont pu être observées au cours de cette étude. En effet, que ce soit au niveau du public accueilli et accompagné ou des pratiques professionnelles mises en œuvre, **chaque secteur a son propre cadre de référence, ses propres objectifs et ses propres pratiques** qui influent sur l'accompagnement des personnes. Par ailleurs, l'observation de la mise en application de la politique du Logement d'abord a permis de mettre en lumière **l'implication de nouveaux acteurs qui n'étaient pas, jusqu'alors, identifiés comme des spécialistes des questions de logement et d'hébergement** (les travailleurs sociaux de secteur, ceux exerçant au sein des CCAS, des missions locales ou encore ceux qui exercent dans le secteur médico-social ou sanitaire). En effet, cette politique nécessite de pouvoir « *mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du logement d'abord* » (priorité n° 5 du LDA), ce qui requiert une autre forme d'articulation que celle préexistante.

Il ressort également des entretiens menés que l'accompagnement au logement est parfois perçu comme étant dilué dans un accompagnement global, ce qui peut entraîner un manque de coordination des institutions existantes. En effet, **la multiplication des acteurs intervenant auprès d'une même personne a parfois été décrite comme pouvant perturber la communication et l'articulation de l'accompagnement**. Aujourd'hui, les travailleurs sociaux doivent prendre en compte les situations individuelles dans leur globalité, ce qui nécessite de construire un réseau de nouveaux partenaires. Or, selon les territoires, les acteurs se connaissent plus ou moins bien et n'ont pas toujours des habitudes de travail communes. Par exemple, nous avons pu constater que **les relations avec le secteur de la santé ou encore celui de l'emploi restaient à parfaire voire à développer** (à temporiser selon les fonctionnements territoriaux existants).

En outre, les réalités des acteurs de terrain durant la crise sanitaire de 2020 les mènent à formuler ce besoin de concertation, d'échange et de coordination des actions pour plus de cohérence et de complémentarité. Il semble primordial pour tous d'avoir **des espaces pour penser ensemble, afin de mutualiser les compétences et les connaissances**. « *Il faut des experts, mais il faut aussi trouver le juste milieu pour que les autres travailleurs sociaux se sentent aussi concernés et se saisissent de cette connaissance.* » Ce directeur propose des groupes d'interconnaissance qui « *mettent de l'huile dans les rouages* ».

- Centraliser des connaissances, des informations, ainsi qu'un listing des acteurs et des structures présentes sur le territoire permettrait que tous aient accès à ces données et ainsi de développer un travail en réseau. Cela pourrait se traduire par la création d'un annuaire ou d'une base de données des acteurs.
- Créer ou renforcer (en fonction des territoires) un tissu partenarial regroupant l'ensemble des acteurs du territoire afin de pallier le déficit de communication et ainsi d'améliorer la coordination entre les acteurs : mise en place de réunions, commissions, groupes de paroles, séminaires ou autres permettant aux différents acteurs d'apprendre à se connaître et d'enrichir les collaborations.
- Avoir une institution qui joue le rôle de régulateur, en mettant en lien les différentes institutions pour permettre une meilleure connaissance de la réalité des choses.
- « *Proposer un pilotage territorial renforcé des coordinations entre les différents secteurs sur la question de l'accès au logement, en proposant une réflexion ayant pour objectif de cadrer les missions, le rôle, l'utilité et le périmètre de chacun [et] en conventionnant ensemble et avec les différents acteurs pour s'engager dans des objectifs communs et pour connaître les moyens que chaque acteur peut apporter.* »¹⁸⁹
- Cette coordination doit se faire à la fois au niveau politique et au niveau technique, en réunissant l'ensemble des acteurs et des financeurs. Il s'agira, par exemple, de mettre en place deux comités locaux, l'un de pilotage et l'autre technique afin de créer un partenariat renforcé entre les membres.

Précisons que les personnes rencontrées ne sont pas dans la demande d'une multiplication de nouvelles instances. Les acteurs évoquent être plus à la recherche d'un lieu unique de ressources et de documentation alimenté par des experts de la thématique logement et en capacité d'apporter des réponses plus directement aux questions des travailleurs sociaux face aux situations singulières.

2- Des cultures professionnelles différentes : apprendre à travailler ensemble

À de nombreuses reprises, les travailleurs sociaux ont verbalisé **le souhait de pouvoir échanger avec les différents acteurs afin de mieux se connaître, mais également d'améliorer leurs pratiques professionnelles**. D'une part, cette nouvelle manière d'accompagner les personnes entraîne un changement de pratiques qui, de fait, doit elle-même générer un changement dans la culture professionnelle. D'autre part, cette politique implique de nouvelles collaborations ; les cultures professionnelles étant différentes, **tous les acteurs**

¹⁸⁹ En lien avec les observations réalisées lors de cette étude, cette proposition est issue de : GREMBER Jennifer, *Mise en œuvre de la politique du Logement d'abord : de la contradiction des dispositifs aux représentations des acteurs*, Mémoire de Diplôme d'État d'Ingénierie Sociale (DEIS), 2020, 155 p.

sont en demande de la construction d'une culture commune en ayant le même langage et les mêmes connaissances, à la fois des politiques, mais aussi des actions locales. Cela peut passer par de la formation commune, mais aussi par d'autres biais, comme les groupes d'échange de pratiques ou encore par la création d'outils communs pour lesquels les professionnels sont en attente.

Si la coordination entre travailleurs sociaux est mise en avant, il est également question de parvenir à **développer des pratiques de travail communes avec d'autres acteurs** : il s'agirait de favoriser la mise en réseau entre les acteurs du territoire (bailleurs, travailleurs sociaux, acteurs de la santé, services public de l'emploi, etc.). Cela permettrait aux acteurs d'apprendre à mieux se connaître, à se reconnaître et à appréhender les réalités et pratiques professionnelles des différentes parties prenantes. Une meilleure connaissance des acteurs entre eux leur donnerait l'opportunité de **comprendre les modes de travail de chacun** afin de dépasser les représentations préconçues qui peuvent exister. En effet, nous avons pu observer qu'il pouvait persister, sur certains territoires, **une méconnaissance du travail de l'autre et des contraintes et obligations qui sont propres à chacun.**

Entre bailleurs et travailleurs sociaux, il est évident que le partenariat reste encore à consolider, même si les collaborations se structurent et deviennent de plus en plus pertinentes. **La mise en place de référents bailleurs** permettrait probablement d'accélérer le traitement du dossier des personnes, de faciliter les rencontres physiques pour échanger et de bien identifier les attentes de chacun. Cela permettrait également aux bailleurs d'avoir **plus d'informations sur les publics** logés / à loger.

Les collaborations entre travailleurs sociaux et acteurs de la santé semblent toujours difficiles à mettre en place. Le manque de partage d'informations freine parfois les travailleurs sociaux dans la mise en œuvre d'un accompagnement adapté aux besoins de santé des personnes. Faute de disposer des informations, les démarches administratives et orientations nécessaires ne sont parfois pas engagées ou le sont tardivement (constitution d'un dossier MDPH, orientation vers des entreprises adaptées, etc.). Cette collaboration est encore plus difficile à engager pour les bailleurs. **Faute de ne pas disposer des informations de santé adéquates, les bailleurs orientent les personnes vers des logements où celles-ci se retrouvent en échec** (du fait du voisinage, par exemple). Avec les bonnes informations, ils déclarent qu'ils pourraient proposer des logements plus adaptés aux personnes accompagnées.

Ce travail pourrait être qualitatif mais également quantitatif en augmentant, par exemple, **la fréquence des réunions avec tous les partenaires** (financeurs, bailleurs, etc.) pour faciliter l'évaluation de l'accompagnement proposé. Plus les rencontres sont fréquentes et plus il est aisé d'instaurer de bonnes collaborations, ce qui est bénéfique pour les personnes accompagnées. Par la suite, il est en effet plus facile de pouvoir réévaluer, changer, modifier ce qui ne va pas, et ce plus rapidement.

Un axe d'amélioration serait également de **développer des outils pour croiser les manières de faire des différents acteurs.** Sur chaque territoire, des « bonnes pratiques » ont

été identifiées. Il s'agirait de créer des espaces qui permettraient un retour sur les expérimentations, mais aussi sur les difficultés rencontrées et la manière de les dépasser. Ainsi, les travailleurs sociaux sont en demande d'espaces d'échange et d'analyse des pratiques.

Enfin, **l'implication des pairs**, « *en tant que tierce personne* », est notamment perçue comme déterminante pour **partager l'accompagnement avec des approches différentes**. Ainsi, les pairs-aidants doivent être associés à toutes les actions mises en place et visant à mieux se connaître et à apprendre à travailler ensemble. Cette culture professionnelle devra être commune à tous.

- Instaurer des réunions avec tous les partenaires ayant un rôle dans l'accès et le maintien dans le logement (bailleurs, travailleurs sociaux, acteurs de la santé, services public de l'emploi, etc.) ou augmenter leur fréquence afin d'avoir des connaissances communes et ainsi de participer à la création ou au renforcement du tissu partenarial territorial.
- Désigner un référent au sein de chaque structure/institution afin d'améliorer la coordination et les relations. Les travailleurs sociaux du secteur AHI ont besoin d'être en lien direct avec les bailleurs et les autres partenaires (emploi, santé, etc.). Charge à chaque référent de réorienter la demande vers la personne la plus compétente au sein de sa structure / son institution.
- Développer des pratiques de travail ensemble afin de croiser les manières de faire des différents acteurs. Par exemple, par la création d'espaces pour échanger sur les « bonnes pratiques » ou en mettant en place des groupes d'analyse de la pratique entre travailleurs sociaux d'horizons différents.
- Créer des outils de travail communs comme les fiches de situation partagée qui existent sur certains territoires, l'harmonisation des rapports d'évaluation, la réalisation de diagnostics partagés ou encore la création d'une base de données accessible à tous les acteurs du territoire, afin d'accéder à l'historique du parcours des personnes accompagnées. Cela pourrait permettre d'adapter l'accompagnement à l'évolution de la situation des personnes accompagnées.

III- Les moyens permettant d'aboutir à un accès au logement pour tous

1- Capacité à habiter, capacité à accompagner

Chacun – que ce soit l'État, les acteurs de l'hébergement et du logement ou les personnes accompagnées – a des temporalités différentes, ce qui peut générer des paradoxes. Par exemple, la politique d'activation du relogement incitée par les services de l'État, accompagnée par les bailleurs et les travailleurs sociaux, se heurte à l'épreuve des faits : les personnes en CHRS ont des parcours multiples, des aspirations et besoins différenciés. Les personnes SDF ne forment pas une catégorie homogène.

Ainsi, la question de l'accueil inconditionnel est discutée par les acteurs du logement et de l'hébergement. Une partie pense que **la politique du Logement d'abord s'adresse à tous les publics**, quelle que soit leur situation antérieure, tandis qu'une autre partie estime que **tous les publics ne sont pas en capacité d'accéder à un logement tout de suite**. Ces derniers s'interrogent sur : « *Que faire des personnes qui ne rentrent pas dans les cases ?* », des personnes à qui le Logement d'abord ne peut pas être proposé car elles ne souhaitent pas ou ne peuvent pas habiter *tout de suite* dans un logement ordinaire. Les professionnels observent que **ces personnes auraient besoin d'un soutien plus renforcé et ne savent pas quelle orientation leur proposer**.

En outre, l'enquête de l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM)¹⁹⁰ a montré que cette « capacité à habiter », disparate, pouvait « *être mise à mal par des conditions réglementaires non remplies (titre de séjour), des ressources financières insuffisantes, des consommations de psychotropes représentant un frein* ». Cette étude souligne un certain nombre de points de vigilance vis-à-vis du Logement d'abord : co-construire et adapter un accompagnement personnalisé pour ne pas en faire une contrainte, proposer des solutions intermédiaires avant le logement autonome, être vigilant quant à la capacité financière et administrative des personnes à accéder à un logement autonome, etc.¹⁹¹

1.1- Les questions administratives

Pour les publics les plus fragilisés et marginalisés, **les travailleurs sociaux pointent des difficultés dans le recours aux droits sociaux. Les premiers temps de**

¹⁹⁰ Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM), *Les personnes sans domicile et les personnes vulnérables vis-à-vis du logement dans la Métropole Européenne de Lille*, novembre 2019, 92 p.

¹⁹¹ Métropole européenne de Lille, *Projet de diagnostic du troisième programme local de l'habitat*, Octobre 2020, 85 p.

l'accompagnement portent sur l'aide à la réalisation des démarches administratives nécessaires pour bénéficier des services et prestations du système de protection sociale et de solidarité. Refaire ses papiers d'identité lorsqu'ils ont été perdus ou volés est souvent la porte d'entrée de l'accompagnement des personnes qui ont vécu à la rue depuis plusieurs mois, voire plusieurs années. La question (le problème) des « papiers administratifs » occupe une place non négligeable dans le parcours d'accompagnement vers le logement, pointée par les travailleurs sociaux mais aussi par les bailleurs sociaux dans l'activation des sorties des centres d'hébergement. L'accès à un logement est devenu très administratif, ce qui rend le processus est d'autant plus long et décourageant pour les personnes accompagnées.

Pour l'ensemble des acteurs rencontrés les lenteurs administratives, ainsi que **la complexité des démarches, bien souvent face à des situations administratives parfois très précaires complexifient et ralentissent toutes les procédures**, mettant à l'épreuve sans distinction, les professionnels et les personnes concernées. **La question est d'autant plus prégnante pour des jeunes en situation de rupture familiale** (dont les ressources sont limitées et/ou irrégulières, qui peuvent se retrouver à la rue, dont le coût de la 1^{ère} installation est important, etc.). Pour ce public jeune, la simplification administrative se pose d'autant plus lorsque, sortis de l'aide sociale à l'enfance à 18 ans, les jeunes n'ont pas d'avis d'imposition nécessaire pour l'accès au dispositif de logement social.

- Simplifier, pour les publics les plus fragiles, les démarches administratives pour accéder à un logement.
- Avoir une vigilance particulière pour les jeunes, et notamment les jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui n'ont pas toujours accès aux papiers administratifs nécessaires et aux garants pour accéder à un logement social.
- Désigner des référents « Logement d'abord » au sein des différentes administrations afin que les travailleurs sociaux obtiennent des réponses adaptées aux situations non formatées, non classiques, des personnes qu'ils accompagnent.

1.2- Des personnes fragiles qui nécessitent un accompagnement global personnalisé et dans la durée

Pour l'ensemble des publics, on note le **besoin d'un accompagnement par des experts de la thématique logement** pour les guider dans la mobilisation des dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement. Bien que les personnes accompagnées, hébergées, relogées après avoir connu un parcours de rue ne constituent pas une population homogène, **leur expérience commune de la rue, du mal-logement, et l'ensemble des épreuves qu'elles ont traversées (parfois aussi en lien avec les institutions), ont très largement contribué à les fragiliser.** *« Après tout ce parcours, quand elles arrivent en*

logement, elles sont tellement épuisées qu'il peut y avoir des choses qui ne sont pas honorées » nous dira une professionnelle. Certaines personnes peuvent en effet adopter **des conduites de retrait vis-à-vis du droit commun et des institutions** – conduites qui peuvent exprimer des besoins de soutien complémentaire dans le parcours d'accompagnement vers le logement mais aussi lorsqu'elles y sont, pour les aider à s'y maintenir. L'enquête de l'ADULM a aussi montré un faible recours aux dispositifs d'insertion, notamment chez les plus jeunes, à cause d'une méconnaissance de l'existant, d'une fierté à faire seul et/ou d'expériences négatives.

Les professionnels soulignent donc **des besoins d'accompagnement plus étroits et personnalisés, dans un cadre souple, pour les raccrocher, favoriser leur reconstruction personnelle et les aider à renouer des relations sociales avec l'extérieur**. Ils pointent un besoin de réassurance, de valorisation de l'estime de soi. Dans le cadre de l'accompagnement vers le logement, ils soulignent également **l'importance de l'environnement (ville, quartier) : il s'agit de permettre à la personne de maintenir des repères familiers** (avec les structures de droits communs notamment) pour qu'elle puisse se projeter plus facilement. Éprouvées par l'instabilité et souvent isolées, les personnes ont besoin d'être soutenues dans leurs capacités dans un cadre suffisamment sécurisant. **La relation d'accompagnement qui se poursuit lorsque la personne a pu accéder à un logement autonome** peut également représenter un « *filet de sécurité* » (tant pour les personnes logées que pour les propriétaires et bailleurs sociaux).

Il nous est toutefois apparu que cette approche compréhensive des parcours pouvait se heurter à des représentations différentes, variables en fonction des univers professionnels, des connaissances développées par les acteurs et des conditions de la rencontre avec les personnes en difficultés. Ainsi, **les profils des publics sont appréhendés au regard de la carence d'accompagnement une fois relogé et du risque encouru pour la personne mais aussi pour le relogeur**. La question des troubles d'addictologie et des troubles psychiques est commune à l'ensemble des acteurs mais, **pour les bailleurs sociaux, le Logement d'abord constitue une prise de risques importante**. C'est pourquoi certains montrent une réticence à accepter des dossiers d'accès au logement tels que ceux des personnes ayant des troubles psychiques, des addictions, etc.

Afin d'être le plus en adéquation avec les problématiques et les besoins repérés des personnes, **l'accompagnement social doit être toujours plus individualisé** et continuer à se focaliser sur une prise en compte de la globalité des problématiques des personnes accompagnées telles que l'insertion professionnelle et sociale, la santé mentale, etc. De même, les différentes observations faites nous amènent à confirmer qu'**un accompagnement effectué par une équipe pluridisciplinaire** permet de tendre vers les points énoncés précédemment. Cela implique de maintenir et parfois de poursuivre le développement des partenariats avec des structures extérieures ou de diversifier les profils des membres qui composent les équipes d'accompagnants.

Cette étude nous a également permis de mettre en lumière que l'accompagnement ne doit pas se cantonner à l'accès au logement mais qu'il doit, dès que possible, **prendre en compte le maintien dans le logement**, au risque que les personnes ne s'approprient pas leur logement ou ne réussissent pas à s'y maintenir. Ainsi, les travailleurs sociaux doivent **former les personnes accompagnées en se basant sur leur capacité d'agir** ainsi que sur des nouvelles formes d'approche et de communication avec des publics différents. Le poids de l'accompagnement auprès des personnes est remis en question, en faveur de la formation des personnes pour **leur apprendre à vivre de façon autonome dans leur logement**, en témoignent les différents propos liés à l'accès, l'installation et l'appropriation du logement et son maintien dans les lieux, notamment la première année. Pour ce faire, **un accompagnement intensif et global doit être de rigueur**.

- Mettre en place un service ou une équipe mobile permettant de faciliter l'ouverture des droits des personnes, en allant vers les publics les plus « déconnectés » des institutions. Ce dispositif, en permettant aux personnes d'accéder aux services de droit commun pendant qu'elles sont à la rue, et via l'interconnaissance entre les acteurs, favoriserait la confiance pour l'accès au logement.
- Prendre en compte, dans l'attribution d'un logement, les souhaits géographiques des personnes (urbain, rural, quartier, etc.) et les questions de mobilité (transports en commun, éloignement des structures mobilisées par les personnes, etc.).
- Proposer un accompagnement individualisé afin que celui-ci réponde aux différents besoins des personnes. Cette individualisation doit se faire en fonction des besoins des personnes (santé, emploi, papiers administratifs, etc.), mais également en fonction d'une durée d'accompagnement personnalisée.
- Adapter les modalités d'accompagnement des publics au regard de la grande diversité des besoins révélés par les actions de terrain.
- Recourir à l'expertise thématique et aux compétences des partenaires pour amorcer une véritable approche globale, incluant l'ensemble des acteurs et des partenaires, dans une volonté de mise en système.

2- Un manque de moyens pour atteindre les objectifs du Logement d'abord

Le décalage entre les objectifs et les moyens alloués est souligné systématiquement par les acteurs locaux, quand bien même les indicateurs d'accès au logement sont à la hausse. Tout d'abord, **la question des moyens financiers est transversale à tous les sujets abordés** : « *le nerf de la guerre* », « *mettre la tirelire en partage* ». Mais les moyens ne se cantonnent pas aux moyens financiers et les travailleurs sociaux recensent différents manques

pour accompagner les personnes : manque de temps (en nombre d'heures d'accompagnement par semaine, mais également dans la durée), manque de professionnels, manque d'outils communs, etc.

Pour les professionnels rencontrés, **la politique du Logement d'abord devait permettre de tenir les délais, donner plus de moyens et prendre beaucoup plus en compte la réalité des situations dans leur globalité, mais cela n'est pas le cas.** Par exemple, les travailleurs sociaux sont parfois contraints de choisir la situation qui va être accompagnée prioritairement : le logement, l'alimentation, la santé, etc. De plus, **les temps pour les accompagnements désignés administrativement sont trop courts par rapport aux besoins des personnes.** La période d'accompagnement varie en fonction des besoins et de la situation de la personne et, de ce fait, il y a un dépassement du temps d'accompagnement prévu qui est récurrent, ce qui impacte financièrement les associations. Il y a également un manque de personnel ressenti par les travailleurs sociaux.

De plus, de nombreuses personnes interrogées ont souligné que les personnes accompagnées n'avaient bien souvent pas les moyens de meubler leur logement et donc de se l'approprier. Il a été proposé **la mise en place de kits d'installation** qui pourraient être un atout pour favoriser l'accès et le maintien au logement des personnes accompagnées. Ce problème majeur réglé, cela pourrait permettre la réalisation d'un accompagnement renforcé, personnalisé et sécurisant.

En outre, **la carence de logements vient questionner cette politique** au risque d'être dans une impasse tant pour les publics à la rue que pour les publics hébergés : *« Je pense qu'il n'y a rien de pire qu'une politique publique sans moyen. » ; « Le risque sur des territoires tendus comme le nôtre serait que la politique Logement d'abord ne soit qu'une gesticulation des différents acteurs sans réellement faire accéder les personnes à un logement. »* Il apparaît que certains secteurs géographiques sont très « tendus » en termes de logements, quel que soit le type de logement, tandis que sur d'autres, les logements ne sont pas en nombre suffisants uniquement pour certains types de publics, ce qui entraîne **des inégalités d'accès et d'offre de logement** d'un secteur à l'autre et d'un territoire à l'autre. De fait, il arrive que les publics concernés ne soient pas en capacité d'accéder à un logement rapidement. Ceci concerne surtout les petits et grands logements (2 pièces maximum ou 5 pièces minimum), et ce sur tous les territoires.

Quels que soient l'endroit et les manques, **cette carence engage nécessairement la production de logements adaptés, abordables, voire innovants pour répondre aux besoins et aux demandes réels des publics.** En effet, afin de tendre vers un accompagnement inconditionnel, il est nécessaire, dans un premier temps, de pouvoir s'appuyer sur **une offre suffisante de places en hébergement et de logements.**

- Avoir plus de moyens afin d'accompagner au mieux les personnes. Il s'agit essentiellement de pouvoir engager plus de personnels afin d'avoir plus de temps pour accompagner les personnes.
- Proposer une aide à l'installation matérielle pour les personnes accompagnées : aide au déménagement, mais également aide à l'installation avec un accès à du matériel « de base ».
- Construire ou transformer les habitations existantes afin de répondre aux besoins de la population en termes de petits logements et de grands logements (T1, T2 et T5 ou plus).
- Développer l'offre de logements en foyers de jeunes travailleurs (FJT) et les logements sociaux accessibles (PLAI, etc.).
- Trouver plus de bailleurs privés pour proposer plus de places de logement.

3- Mieux connaître les territoires pour mieux répondre aux besoins des personnes

L'un des objectifs du PLA est d'« *améliorer la connaissance des publics sans-domicile* » (axe n° 5) et de « *renforcer les dispositifs de veille sociale* » (axe n° 5, point n° 12). Or, les acteurs interrogés ont observé à de nombreuses reprises que **l'absence de connaissance des besoins du territoire ne permet pas de répondre aux attentes des personnes à accompagner**. Seul le territoire de la Métropole Européenne de Lille a développé un observatoire local. Les travailleurs sociaux regrettent que cette connaissance ne soit pas davantage développée car cela les aiderait à adapter leurs actions et interventions.

Il s'agirait à la fois de **conduire un diagnostic de l'offre d'accompagnement au logement et au maintien** sur chaque territoire, par problématiques et besoins, mais également **de réaliser un diagnostic des caractéristiques des habitants, des personnes sans logement et de leurs besoins**. Ces informations permettraient aux travailleurs sociaux de territorialiser l'accompagnement à l'accès et au maintien dans le logement en fonction des besoins repérés.

- Mettre en place des observatoires locaux permettant de mieux appréhender les besoins spécifiques des personnes en fonction du territoire. Ces observatoires pourraient être pluri-institutionnels ou éventuellement développés par les SIAO.
- Interroger les personnes accompagnées et les personnes relogées afin de recueillir leur point de vue sur leur parcours. Ce recueil devra aussi permettre de comprendre les échecs et les manquements dans l'accompagnement.
- Organiser des journées ou séminaires à destination des professionnels, des instances, des structures, des personnes accompagnées, des mairies, etc., afin d'améliorer les

connaissances du territoire, les dispositifs activables et les acteurs qui les mettent en œuvre.

- ➡ Ces actions visant à mieux connaître les besoins des territoires pourraient être pilotées par une instance de coordination politique multi-partenariale (comme le comité de pilotage précédemment proposé).

IV- La formation des acteurs du logement d'abord

1- Un enjeu de formation collective

L'un des objectifs du plan Logement d'abord est « *d'accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles et renforcer la formation des acteurs* » (axe n° 10 du LDA), mais cette formation n'a pas été prévue dans le projet initial. Aujourd'hui, quelle que soit leur place, **tous les acteurs du Logement d'abord insistent sur l'importance de la formation**. Ce fût le cas lors des journées d'études sur « le logement d'abord vu par tous ses acteurs » organisées par le PREFAS les 10 et 11 décembre 2020 où le délégué territorial de l'Union nationale des acteurs de formation et de recherche en intervention sociale (UNAFORIS), a conclu les échanges de la manière suivante : « *Tous les intervenants ont mis l'accent sur les enjeux de la formation. Formation autour du logement, mais aussi de toutes les pratiques d'accompagnement : pouvoir d'agir, décroisement, etc.* » Il souligne que « *ce changement culturel doit aussi traverser nos formations qui doivent être décroisées avec l'intégration des bailleurs, la formation des pairs-aidants, la formation par l'échange de pratiques, etc.* » (Francis Gosset, AIPRIS).

Les interventions lors de ces journées, tout comme les propos des professionnels recueillis, n'ont pas tant abordé la question du contenu de formation, que celle de sa finalité : **la formation « permet l'acculturation », de s'approprier un langage commun**. Comme l'observe la coordinatrice du Housing First en Europe, « *la formation est une conduite du changement. Il y a souvent des idées fausses, des mythes autour du logement et il faut donc avoir une connaissance commune pour être capables d'aller dans la même direction. C'est en parlant du Housing First, qu'on peut mener une réflexion et avoir un langage commun.* » (Samara Jones, Housing First Europe HUB).

L'autre point important souligné à l'unanimité est le fait que **les travailleurs sociaux du secteur AHI ne sont pas les seuls concernés par la question de la formation sur le Logement d'abord**. Ainsi, pour le Vice-Président de la Fédération des acteurs de la solidarité de la région, il s'agit d'un « *enjeu de formation collective* ». Il a notamment souligné « *l'importance de faire des formations croisées avec les bailleurs et les acteurs de l'IAE : il y a des points communs sur la connaissance du réseau, les difficultés qui peuvent levées, etc.* » (Philippe Dumoulin, FAS HdF), tandis qu'une autre intervenante a mis en avant l'intérêt de créer « *des espaces de formation interprofessionnels, notamment avec l'insertion économique* » (Marie Perrier, CD 62). Par ailleurs, le représentant des bailleurs a relevé qu'il existe une « *difficulté d'appréhension du monde du logement social* » (Jean-Luc Vandestienne, URH HdF) et le représentant régional de l'Union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) a confirmé le fait que « *la définition de ce qu'est le logement social est déjà un préalable utile* » (Bertrand Declémy, UNAFO).

Ce dernier a exprimé le regret que « *la formation n'ait pas pris une place plus importante dans cette politique* » car il observe que « **la formation des professionnels est généraliste alors que les expérimentations sont locales et spécialisées** » (Bertrand Declémy, UNAFO). Aujourd'hui, des formations spécifiques sur le Logement d'abord commencent tout juste à se développer. En janvier 2020, a eu lieu la première rentrée à l'université de Lyon II des étudiants souhaitant obtenir le Diplôme Universitaire Logement d'abord (DU LDA). De son côté, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) lance également des premières sessions sur le Logement d'abord en mars 2021. Ces formations restent globales et non centrées sur des spécificités territoriales.

Il semble également important de **faire le lien avec la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP) pour laquelle un « plan de formation des travailleurs sociaux » a été lancé** début 2020. Il s'agit à la fois de former les professionnels en poste (formation continue) et de profiter des réformes récentes touchant les diplômes d'État du travail social de niveau 6 pour les sensibiliser dès la formation initiale. Dans cette perspective, six thématiques transverses de formation ont été définies par les acteurs nationaux de la SNLP afin « *d'armer les travailleurs sociaux pour répondre aux principales ambitions de la stratégie* »¹⁹² : **participation des personnes, « aller vers », développement social et travail social collectif, travail social et territoires, insertion socio-professionnelle, travail social et numérique.**

La Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) précise également que, « *au regard de la volonté de décroisement affichée, ces formations, si elles sont en priorité destinées aux travailleurs sociaux, seront plus largement ouvertes à l'ensemble des intervenants sociaux avec lesquels ils travaillent quotidiennement. Ces formations pourront ainsi contribuer à la montée en puissance d'une culture commune, favorable à une coopération plus poussée au service des personnes accompagnées.* » **On retrouve, dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, à la fois des ambitions communes avec le Logement d'abord, mais aussi des thématiques de formation** qui intéressent tout autant les acteurs de la lutte contre la pauvreté que les acteurs du Logement d'abord. Ces deux politiques pourraient donc venir s'enrichir l'une et l'autre par le biais de la formation.

- Ouvrir des formations sur le Logement d'abord à des professionnels de formations diverses, afin de créer une culture commune.
- Transmettre des contenus sur les pratiques professionnelles transverses à la politique du Logement d'abord et à la politique de Lutte contre la pauvreté.

¹⁹² Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Formation des travailleurs sociaux*, 12 décembre 2019, 4 p.

2- Des contenus de formation à renforcer (formation initiale) ou à déployer (formation continue)

Pour les personnes interrogées lors de cette étude, la question de la formation des professionnels de l'accompagnement soulève également de multiples enjeux. En effet, le plan Logement d'abord est un nouveau paradigme qui nécessite, pour les professionnels, une technicité propre au logement. Ainsi, ils réaffirment la **nécessité de placer le logement au centre de la formation des futurs travailleurs sociaux**. Il faut entendre par là un réajustement de l'offre de formation pour les travailleurs sociaux en formation, mais aussi des dispositifs de formation réguliers et systématiques dans les structures concernées.

Par ailleurs, un besoin d'adaptabilité de la part des différents acteurs s'est également fait ressentir, notamment au niveau des nouvelles méthodes apportées par le plan Logement d'abord qui viennent parfois bousculer des habitudes de travail développées au cours de leur carrière professionnelle. **Les pratiques professionnelles doivent s'adapter à ce nouveau cadre d'intervention**. Ainsi, pour ce travailleur social, accompagner « *à domicile, c'est être invité et ne plus être porteur de l'institution. [...] Ça modifie l'entretien* » et permet de se rendre davantage compte des potentialités et capacités de la personne plutôt que de se centrer que les difficultés. Cette approche est mise en opposition à celle de la demande face à l'offre, imposant un rapport inégal entre les deux parties lorsque la personne est hébergée : « *On n'est pas au même niveau quelque part. Il y a faire avec et faire ensemble. Mais il faut aussi laisser du temps aux travailleurs sociaux pour aller à domicile.* » (travailleur social).

Concernant les contenus à dispenser, il s'agit de pouvoir apporter des connaissances concernant :

- une approche globale sur la conception des politiques publiques liées au logement et leurs transformations, ainsi que leurs évolutions récentes ;
- une approche territoriale sur leur déploiement et leur mise en œuvre : enjeux territoriaux, dispositifs existants, acteurs locaux et rôles dans cette politique, etc. ;
- les représentations des publics et la déconstruction des préjugés concernant les personnes sans-abris ou en hébergement d'urgence : leurs problématiques, mais aussi leurs compétences ;
- les parcours d'accès au logement, ainsi que l'évolution des publics et de leurs situations ;
- le renforcement de l'accompagnement et du maintien dans le logement ;
- les droits communs mobilisables dans l'accompagnement ;

- la prévention des addictions, les troubles de santé mentale, la prévention des expulsions, etc. ;
- la capacité d’agir des personnes accompagnées ;
- les possibilités de financement du Logement d’abord ;
- un contenu plus opérationnel, avec des témoignages de personnes concernées et des visites de structures.

Pour exemple, sur ce dernier point, les associations du logement participent à « *des modules de formation hors les murs développés avec l’ISL* » et il y a un « *très grand intérêt pour les étudiants pour comprendre les parcours, les métiers, les spécificités, la plus-value des différentes offres de la palette, etc.* » (Bertrand Declémy, UNAFO).

Concernant les méthodologies d’intervention à acquérir ou à renforcer, les personnes interrogées ont évoqué les points suivants :

- le changement de posture vis-à-vis des personnes accompagnées : l’accompagnement proposé n’est pas le même à domicile ou en hébergement ;
- le sens et les pratiques d’accompagnement : évaluation de la capacité à habiter, « aller vers », accompagnement à l’autonomie, etc. ;
- le travail au sein d’une équipe pluridisciplinaire, avec des partenaires variés ;
- la communication et la transmission d’informations au sein d’une équipe.

3- Participation des personnes accompagnées et pairs-aidants

À cela s’ajoute, l’implication et **la participation des personnes sans abri à la conception, la mise en œuvre et l’évaluation des politiques publiques** qui les concernent directement, et au fonctionnement des services et des structures qu’elles fréquentent, afin de modéliser des réponses et des solutions adaptées, calibrées aux besoins des personnes. D’ailleurs, lors des journées d’études sur « le logement d’abord vu par tous ses acteurs », Arnaud Morange, chercheur à l’Institut régional du travail social (IRTS) de Basse-Normandie est revenu sur le manque de formation « **des travailleurs-pairs qui sont parfois démunis** ». D’après ce qu’il a pu observer dans ses recherches, du fait de leur manque de formation, ces derniers ne sentent pas légitimes à intervenir auprès des personnes accompagnées. Pour les acteurs interrogés, cette dimension est considérée comme cruciale, mais c’est un lourd et long chantier qui ne peut se mener de manière isolée.

- Former des pairs-aidants à la politique du Logement d'abord, à « l'aller-vers » ou encore aux modalités d'accompagnement.
- Favoriser l'entraide entre les personnes pour lutter contre l'isolement et mettre en place des systèmes de mentoring ou de parrainage (pair aidance) permettant de mettre en lumière les expériences.
- Constituer des groupes de parole entre pairs afin de permettre l'expression des besoins des personnes accompagnées, mais aussi l'échange d'expériences et de connaissances relatives au logement et à l'accompagnement.
- Faire intervenir les travailleurs-pairs dans les centres de formation en travail social et dans les formations portant sur le Logement d'abord, en tant que détenteurs de savoirs expérientiels.

« *Ça marche !* » : Samara Jones, coordinatrice européenne du Logement d'abord l'a affirmé lors des journées d'études « Le logement d'abord vu par tous ses acteurs » organisées par le PREFAS les 10 et 11 décembre 2020. Pour elle : « *Le Housing First marche parce que qu'il est basé sur le droit au logement, parce qu'il est inconditionnel, parce qu'on ne demande pas aux personnes de résoudre leurs problèmes avant d'entrer dans le logement, parce qu'on fait avec les gens et qu'on ne les tire, parce que l'accompagnement n'est pas limité dans le temps.* » (Samara Jones, Housing First Europe HUB). Pour preuve, la situation en Finlande, premier pays d'Europe ou « *personne ne dort dans la rue* ».

La Finlande a mis en place des réformes globales ne portant pas seulement sur le Logement d'abord : augmentation de l'offre de logement, notamment social ; engagement politique, en coordination avec les communes, et avec une planification à moyen et à long terme ; financement stable et sur le long terme (« *c'est un financement important, mais ce point est crucial* ») ; formation continue pour les travailleurs sociaux, qu'ils travaillent dans le logement, dans les communes ou dans toute autre structure pouvant être concernée par le logement ; etc. Autant de pistes d'amélioration qu'ont bien repérées les acteurs du logement et de l'hébergement et qu'il reste aux instances politiques à développer.

Liste des sigles utilisés

4

4AJ : Association Arrageoise pour le logement, l'Accueil et l'Accompagnement des Jeunes

A

AAH : Allocation aux Adultes Handicapés

ACT : Appartement de Coordination Thérapeutique

ADF : Assemblée des Départements de France

AdCF : Assemblée des Communautés de France

ADEUS : Agence de Développement Et d'Urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise

ADULM : Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole

AEP : Accueil Et Promotion

AFERTES, Association pour la Formation, l'Expérimentation et la Recherche en Travail Éducatif et Social

AHARP : Association Hébergement, Accueil et Réinsertion en Provence

AHI : Accueil Hébergement et Insertion

ALT : Allocation Logement Temporaire

ALUR : Accès au Logement et Urbanisme Rénové (loi)

AMI : Appel à Manifestation d'Intérêt

AML : Aide à la Médiation Locative

ANIL : Agence Nationale pour l'Information sur le Logement

ANSA : Agence Nouvelle des Solidarités Actives

APAP : Association Picarde d'Action Préventive

APLP : Accompagnement pour son Propre Logement Pérenne

APRADIS : Association pour la Professionnalisation, la Recherche, l'Accompagnement et le Développement en Intervention Sociale

APREMIS : Accompagnement, Prévention, Réflexion et Médiation pour l'Insertion Sociale

APSA : Association Pour la Solidarité Active

ARI : Association pour la Réadaptation et l'Intégration

ARJA : Association Relais Jeunes Artois

ASA : Aide aux Sans-Abri

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

ASRL : Accompagnement Social Renforcé dans le Logement

AVDL : Accompagnement Vers et Dans le Logement

C

CAARUD : Centre d'Accueil et d'Accompagnement à la Réduction des risques pour Usagers de Drogues

CABBALR : Communauté d'Agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane

CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CAHC : Communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin

CALL : Communauté d'Agglomération de Lens-Liévin

CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles

CCAPEX : Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

CCH : Code de la Construction et de l'Habitation

CD : Conseil Départemental

CDD : Contrat à Durée Déterminée

CDD : Contrat à Durée Indéterminée

CERFA : Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs

CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CHU : Centre d'Hébergement d'Urgence

CHU : Centre Hospitalier Universitaire

CIL : Conférence Intercommunale du Logement

CLSM : Conseil Local de Santé Mentale

CMAO : Coordination Mobile d'Accueil et d'Orientaion

CNFPT : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

CPH : Centre Provisoire d'Hébergement

CREDOC : Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie

CRPA : Conseil Régional des Personnes Accueillies et/ou Accompagnées

CSAPA : Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie

CSTS : Conseil Supérieur du Travail Social

CTT : Comité Technique Territorial

CUA : Communauté Urbaine d'Arras

D

DALO : Droit Au Logement Opposable

DDCS : Direction Départementale de la Cohésion Sociale

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DEAL : Dispositif Expérimental d'Accès au Logement

DIHAL : Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement

DIPLP : Délégation Interministérielle à la Prévention et la Lutte contre la Pauvreté

DREES : Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques

DRJSCS : Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale

DU : Diplôme Universitaire

E

ENVAUL : ENtrée dans la Vie AUtonome par le Logement

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

EPSM : Établissement Public de Santé Mentale

F

FAP : Fondation Abbé Pierre

FAS : Fédération des Acteurs de la Solidarité

FiLoSoFi : Fichier Localisé Social et Fiscal

FJT : Foyer de Jeunes Travailleurs

FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement

FTM : Foyer de Travailleurs Migrants

G

GCSMS : Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale

GRAAL : Groupe de Recherche pour l'Aide et l'Accès au Logement

GUL : Garantie Universelle des Loyers

H

HCLPD : Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées

HLM : Habitation à Loyer Modéré

I

IAE : Insertion par l'Activité Économique

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales

IML : InterMédiation Locative

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Économiques

IRTS : Institut Régional du Travail Social

ISL : Institut Social de Lille

L

LDA : Logement D'Abord

LMH : Lille Métropole Habitat

M

MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées

MDS : Maison du Département Solidarité

MEL : Métropole Européenne de Lille

MOLLE : MObilisation pour le Logement et de Lutte contre l'Exclusion (loi)

MOUS : Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale

P

PDAHI : Plan Départemental Accueil Hébergement Insertion

PDALHPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées

PDALPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées

PDHU : Plan Départemental d'Hébergement d'Urgence

PEX : Prévention des EXpulsions locatives

PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse

PLAI : Prêt Locatif Aidé d'Intégration

PLH : Plan Local de l'Habitat

PLS : Prêt Locatif Social

PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal

PLUS : Prêt Locatif à Usage Social

PMR : Personnes à Mobilité Réduite

PREFAS : Pôle régional de Recherche et d'Étude pour la Formation et l'Action Sociale

Q

QPV : Quartier Prioritaire de la politique de la Ville

R

RHJ : Résidences Habitat Jeunes

RP : Recensement de la Population

RPLS : Répertoire du Parc Locatif Social des bailleurs sociaux

RSA : Revenu de Solidarité Active

RSSLM : Réseau Santé Solidarité Lille Métropole

S

SDF : Sans Domicile Fixe

SI-SIAO : Système d'Information des SIAO

SIAO : Service Intégré d'Accueil et d'Orientation

SIGH : Société Immobilière Grand Hainaut

SIP : Société Immobilière Picarde

SMIC : Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance

SNE : Système National d'Enregistrement

SNLP : Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté

SPIP : Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation

SRCJ : Société Régionale des Cités Jardins

SYPLO : SYstème Priorité LOgement

U

UD AUS : Union Départementale d'Accueil et d'Urgence Sociale

UDCCAS : Union Départementale des Centres Communaux d'Action Sociale

UNAFO : Union professionnelle du logement Accompagné

UNAFORIS : Union Nationale des Acteurs de FOrmation et de Recherche en Intervention Sociale

URH : Union Régionale pour l'Habitat

URIOPSS : Union Régionale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

UTPAS : Unité Territoriale de Prévention et d'Action Sociale

Bibliographie

Les articles et ouvrages

ACHARD Christelle, « Sans-abrisme et errance : entre causes et conséquences », *Le Sociographe*, vol. 53, n° 1, 2016, pp. 85-96

BALLAIN René, « Regard sur la politique du logement en faveur des défavorisés », *Recherches et Prévisions*, n° 62, Villes et logements, 2000, pp. 3-11

BALLAIN René, « Les politiques du logement en faveur des populations défavorisées », *Recherches et Prévisions*, n° 33, 1993, pp. 27-39

BALTZER Franck, « Quelle politique foncière pour l'Île-de-France ? », *L'Économie politique*, vol. 78, n° 2, 2018, pp. 40-53

BARONNET Juliette, FAUCHEUX-LEROY Sarah, VANONI Didier, « Les conditions d'émergence et de reconnaissance sociale et institutionnelle d'une catégorie particulière de mal-logés. Les personnes hébergées dans le logement d'un tiers », *Recherche sociale*, vol. 203, n° 3, 2012, pp. 7-127

BIGOT Régis, HOIBIAN Sandra, *Les difficultés des Français face au logement*, Crédoc : Cahiers de recherche n° 265, décembre 2009, 170 p.

BRIANT (de) Vincent, « Collectivités territoriales et environnement. Chronique 2014 », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 40, n° 3, 2015, pp. 493-505

BRUNETEAUX Patrick, « L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance », *Sociétés contemporaines*, vol. 63, n° 3, 2006, pp. 105-125

CALCOEN Francis, AUBRÉE Loïc, « Logiques d'insertion et actions en matière de logement », *Sociétés contemporaines*, vol. 9, n° 1, 1992, pp. 87-99

CAMBERLEIN Philippe, *Le dispositif de l'action sociale et médico-sociale en France*, Dunod, Coll. Santé social, 2011, 512 p.

CASTEL Robert, *La montée des incertitudes. Travail, protection, statut des individus*, Seuil, Coll. La couleur des idées, 2009, 464 p.

CHAPUT-LE BARS Corinne, MORANGE Arnaud, « Le *Housing-first*. L'expérimentation à la française », *Le Sociographe*, vol. 48, n° 4, 2014, pp. 67-77

CHAVE Frédérique, HOUARD Noémie (coord.), « Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États », *Politiques sociales et familiales*, n° 114, Logement : enjeux d'actualité, 2013, pp. 92-94

DRIANT Jean-Claude, « Enjeux et débats des politiques du logement en France », *Revue d'économie financière*, vol. 115, n° 3, 2014, pp. 189-208

FAUCHEUX-LEROY Sarah, KERTUDO Pauline, PETIT Clémence, VAN HILLE Julien, « Les ménages "aux portes du logement" », *Recherche sociale*, vol. 212, n° 4, 2014, pp. 6-97

FIJALKOW Yankel, « Le logement indigne : une nouvelle norme de l'action publique ? », *Informations sociales*, vol. 184, n° 4, 2014, pp. 18-30

GREMBER Jennifer, *Mise en œuvre de la politique du Logement d'abord : de la contradiction des dispositifs aux représentations des acteurs*, Mémoire de Diplôme d'État d'Ingénierie Sociale (DEIS), 2020, 155 p.

HOUARD Noémie, « Le logement des personnes "défavorisées". Une question sociale à l'épreuve du territoire », *Vie sociale*, vol. 2, n° 2, 2007, pp. 91-109

HOUARD Noémie, « Construction et mise à l'agenda du droit au logement opposable (Dalo) : le rôle des associations », *Informations sociales*, vol. 172, n° 4, 2012, pp. 64-73

IORIO Chantal, « Normalisation de l'habitat. Entre protection des occupants et uniformisation des "modes d'habiter" », *Techniques & Culture*, vol. 56, n° 1, 2011, pp. 166-177

KESTEMAN Nadia, « Point de repère - Le lexique du mal-logement », *Informations sociales*, vol. 184, n° 4, 2014, pp. 10-17

LANZARO Marie, « Favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. De l'injonction politique aux pratiques de relogement en Île-de-France », *Politiques sociales et familiales*, n° 114, Logement : enjeux d'actualité, décembre 2013, pp. 39-49

LAVAL Christian, « Genèse du "Un chez-soi d'abord" », *Vie sociale*, vol. 23-24, n° 3, 2018, pp. 175-185

LAVAL Christian, ESTECAHANDY Pascale, « Le modèle "Un chez-soi d'abord" au risque de sa diffusion », *Rhizome*, vol. 71, n° 1, 2019, pp. 101-110

LEFÈBVRE Françoise, « Une contribution active des CAF au droit au logement », *Recherches et Prévisions*, n° 34, décembre 1993, pp. 67-71

LÉON Myriam, « Un chez soi d'abord : l'expérience marseillaise », *Lien social*, n° 1107, 2013, pp. 10-18

LEVRAY Nathalie, « 5 questions sur les services intégrés d'accueil et d'orientation », *La gazette santé sociale*, 17 juillet 2014

MADEC Pierre, « Quelle politique du logement pour 2015 ? », in : *L'économie française 2015*, OFCE éd., La Découverte, 2014, pp. 109-113

MADEC Pierre, « La territorialisation de la politique du logement : un enjeu d'égalité », *Hérodote*, vol. 170, n° 3, 2018, pp. 175-194

MARGIER Antonin, BELLOT Céline, MORIN Richard, « L'itinérance en milieu urbain. Deux voies de normalisation », *Le Sociographe*, vol. 48, n° 4, 2014, pp. 21-32

NAN Roman, « Éradiquer le sans-abrisme aux États-Unis », *VST - Vie sociale et traitements*, vol. 120, n° 4, 2013, pp. 123-130

NOBLET Pascal, « Les Enfants de Don Quichotte. De la "stabilisation" au "logement d'abord" », *Le Sociographe*, vol. 48, n° 4, 2014, pp. 11-20

PAUGAM Serge, *La disqualification sociale. Essai sur la pauvreté*, Presses Universitaires de France, Coll. Quadrige, 2009, 256 p.

RHENTER Pauline, « Vers un chez-soi. L'accompagnement de personnes sans abri ayant des troubles psychiques », *Le Sociographe*, vol. 42, n° 2, 2013, pp. 59-66

WEILL Pierre-Édouard, *Sans toit ni loi ? Genèse et conditions de mise en œuvre de la loi DALO*, Presses Universitaires de Rennes, 2017, 298 p.

SCHLEGEL Vianney, « Pauvres, déviants, malades. Travail d'inférence et catégorisations professionnelles dans la régulation de l'accès à l'hébergement des personnes sans-domicile », *Terrains & travaux*, vol. 30, n 1, 2017, pp. 185-207

TOULOTTE Sarah, « L'Europe face à la question des jeunes en errance », *Pensée plurielle*, vol. 16, n° 3, 2007, pp. 167-179

VAN DE WALLE Isabelle, SAUVAYRE Anne, BARONNET Juliette, CARRERA Audrey, GUISSÉ Nelly, JAUNEAU Pauline, « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés », *Recherche sociale*, vol. 218, n° 2, 2016, pp. 6-91

ZITTOUN Philippe, « Conflits autour de la démolition : la politique du logement en question », *Mouvements*, vol. 35, n° 5, 2004, pp. 87-95

Les rapports institutionnels

Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS), *La précarité liée au logement : des difficultés récurrentes pour les ménages fragiles*, Les notes de l'ADEUS, n° 101, juillet 2013, 8 p.

Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM), *Les personnes sans domicile et les personnes vulnérables vis-à-vis du logement dans la Métropole Européenne de Lille*, novembre 2019, 92 p.

Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), *Le logement d'abord et après. Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France*, mars 2017, 88 p.

Conseil supérieur du travail social (CSTS), « Logement et informations partagées », in : *Le partage d'informations dans l'action sociale et le travail social*, Presses de l'EHESP, 2013, pp. 117-142

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), *Logement d'abord. Deux ans d'actions dans les territoires de mise en œuvre accélérée*, septembre 2020, 28 p.

Délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté (DIPLP), *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Formation des travailleurs sociaux*, 12 décembre 2019, 4 p.

Fondation Abbé Pierre (FAP), *L'état du mal-logement en France*, Rapport annuel n° 24, 2019, 374 p.

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), *Cinq conditions nécessaires à la mise en œuvre du "Logement d'abord"*, novembre 2018, 148 p.

Inspection générale des affaires sociales (IGAS), *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)*, Rapport établi par Dorothée Imbaud et le Dr Marine Jeantet, février 2012, 185 p.

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), « Tableaux de l'économie française. Edition 2017 », *Insee Références*, mars 2017, 272 p.

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Chiffres et données sur le DALO*, 2019

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Un chez-soi d'abord*, Rapport, 15 octobre 2019

Ministère de la cohésion des territoires, DIHAL, *Plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022*, 40 p.

Sénat, commission des affaires sociales, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2019. Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, Avis présenté par M. Jean-Marie Morisset, 2018, 45 p.

Sénat, commission des finances, *L'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence*, Rapport d'information fait par M. Philippe Dallier, 2016, 93 p.

Les plans départementaux (PDALHPD, PLH)

Conseil départemental du Nord, Préfecture du Nord-Pas-de-Calais, *Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées 2013-2018*, 99 p.

Conseil départemental du Nord, Préfecture du Nord, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 2019-2024. Définition des publics prioritaires*, 21 p.

Conseil départemental du Pas-de-Calais, Préfecture du Pas-de-Calais, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées 2015-2020*, 114 p.

Conseil départemental de la Somme, Préfecture de la Somme, *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées de la Somme 2015-2020*, 146 p.

Amiens métropole, *Programme local de l'habitat 2021-2026. Diagnostic*, 131 p.

Amiens métropole, *Programme local de l'habitat 2021-2026. Document d'orientations*, 37 p.

Amiens métropole, *Programme local de l'habitat 2021-2026. Programme d'actions*, 43 p.

Communauté d'agglomération Béthune Bruay Artois Lys Romane, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Diagnostic territorial*, 122 p.

Communauté d'agglomération Béthune Bruay Artois Lys Romane, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Document d'orientations*, 30 p.

Communauté d'agglomération Béthune Bruay Artois Lys Romane, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Programme d'actions*, 38 p.

Communauté d'agglomération Hénin-Carvin, Communauté d'agglomération Lens-Liévin, *Programme local de l'habitat 2014-2019/20. Du diagnostic aux orientations*, 179 p.

Communauté d'agglomération Hénin-Carvin, *Programme local de l'habitat 2014-2019. Le programme des actions*, 107 p.

Communauté d'agglomération Lens-Liévin, *Programme local de l'habitat 2014-2020. Programme d'actions*, 87 p.

Communauté urbaine d'Arras, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Diagnostic et bilan du PLH 2014-2020*, 75 p.

Communauté urbaine d'Arras, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Document d'orientations*, 51 p.

Communauté urbaine d'Arras, *Programme local de l'habitat 2019-2025. Programme d'actions*, 178 p.

Lille métropole, *Programme local de l'habitat 2012-2018. Synthèse*, Prolongé jusqu'en 2021, 32 p.

Métropole européenne de Lille, *Projet de diagnostic du troisième programme local de l'habitat*, Octobre 2020, 85 p.