

# « Sans-domicile : objectif zéro »

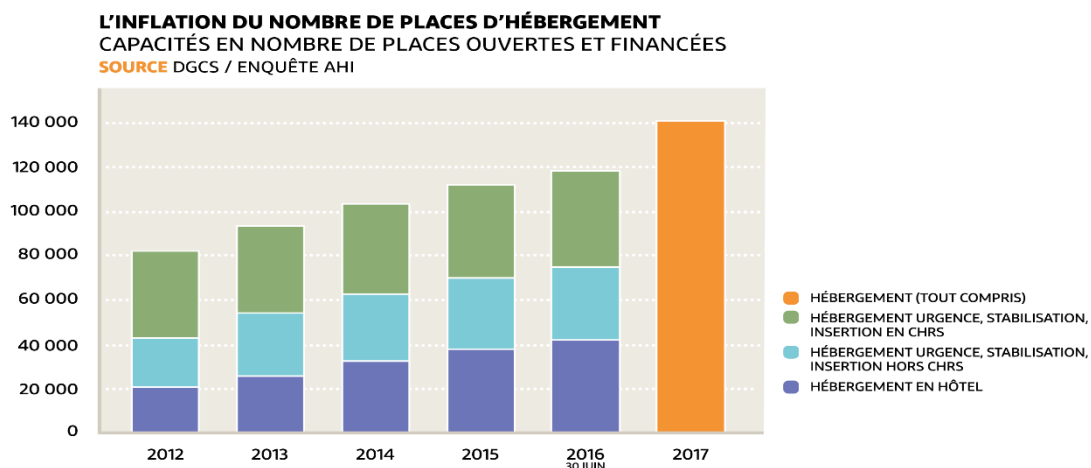
Manuel Domergue est directeur des études à la Fondation Abbé Pierre.

## Le « Logement d'abord » en France

La fin du sans-abrisme est un sujet sur lequel la Fondation Abbé Pierre travaille avec le gouvernement actuel en France. Il est donc utile de comparer la situation en Belgique avec la perspective française. Il n'y a pas encore de politique de logement européenne, mais on constate que des réflexions se mènent partout en Europe.

En France, les dispositifs ont suivi la même temporalité qu'en Belgique, à savoir le fait de débiter par des expérimentations « Un chez soi d'abord ». Ce niveau expérimental a été réalisé avec 4 villes françaises accompagnant chacune une centaine de personnes issues d'un public défini (troubles psy, addictions). Les résultats ont été très positifs avec 85% de maintien dans le logement après deux ans, sans troubles particuliers. Il s'agissait de résultats similaires à d'autres dispositifs de ce type. Ceci a provoqué de la curiosité et de l'intérêt de la part du nouveau gouvernement français.

## Etat du mal logement en France.



En France, on constate que l'augmentation des places d'hébergement est constante mais la courbe augmente presque aussi rapidement que la courbe des personnes sans domicile (le fait de disposer d'un logement stable, pérenne, à son nom).

En terme politique, l'enjeu est donc de sortir de ce piège (augmentation de personnes sans domicile → production de places d'hébergement) et d'arrêter l'inflation. Cela veut dire

notamment de sortir de la tentation, notamment l'hiver, d'offrir un toit aux personnes, quel qu'il soit. Cette fuite en avant ne résout rien. Si on se limite à ce simple geste, cela ne répond pas à la problématique du sans-abrisme. Et cela provoque des refus de la part de personnes sans abri d'être prises en charge. Lorsqu'il y a un refus, c'est lorsque les solutions proposées sont inconfortables et inadaptées (ex : dortoir collectif, gymnase, lieux où se vivent la violence et le vol...).

Envisager le sans-abrisme via la question du choix n'est pas la bonne option et encore moins sous l'angle du choix de vie : quel jeune a, comme projet de vie, de vivre à la rue ? Le logement d'abord est un dispositif qui fonctionne car le souhait des personnes est placé au centre. Mais il faut également instituer un droit à l'erreur. Le refus de prise en charge résulte bien souvent d'une crainte d'échouer, au regard de tous les efforts réalisés par les travailleurs sociaux. Ce droit à l'erreur et la notion de libre-choix sont au cœur du dispositif du « Logement d'abord ».

### Programme gouvernemental

En France, une première tentative de « Logement d'abord » avait déjà été réalisée, mais n'avait pas été un succès. La mauvaise idée avait été de réaliser des coupures budgétaires dans le secteur de l'hébergement, afin de les affecter pour le Logement d'abord. Cela a donc été source de beaucoup de malentendus et le dispositif avait perdu du crédit auprès des acteurs de terrain.

Le dispositif a été présenté à l'occasion de la campagne présidentielle et Emmanuel Macron a pris la décision de lancer un plan « Logement d'abord » au niveau national. Le plan national qui a été édicté reprend les propositions de la Fondation Abbé Pierre : intermédiation locative, prévention expulsion, etc.

Parce qu'il est important que les impulsions viennent des territoires et de villes, un appel à projet a été lancé et une vingtaine de villes ont été choisies et reçoivent des crédits pour décliner le plan « Logement d'abord ».

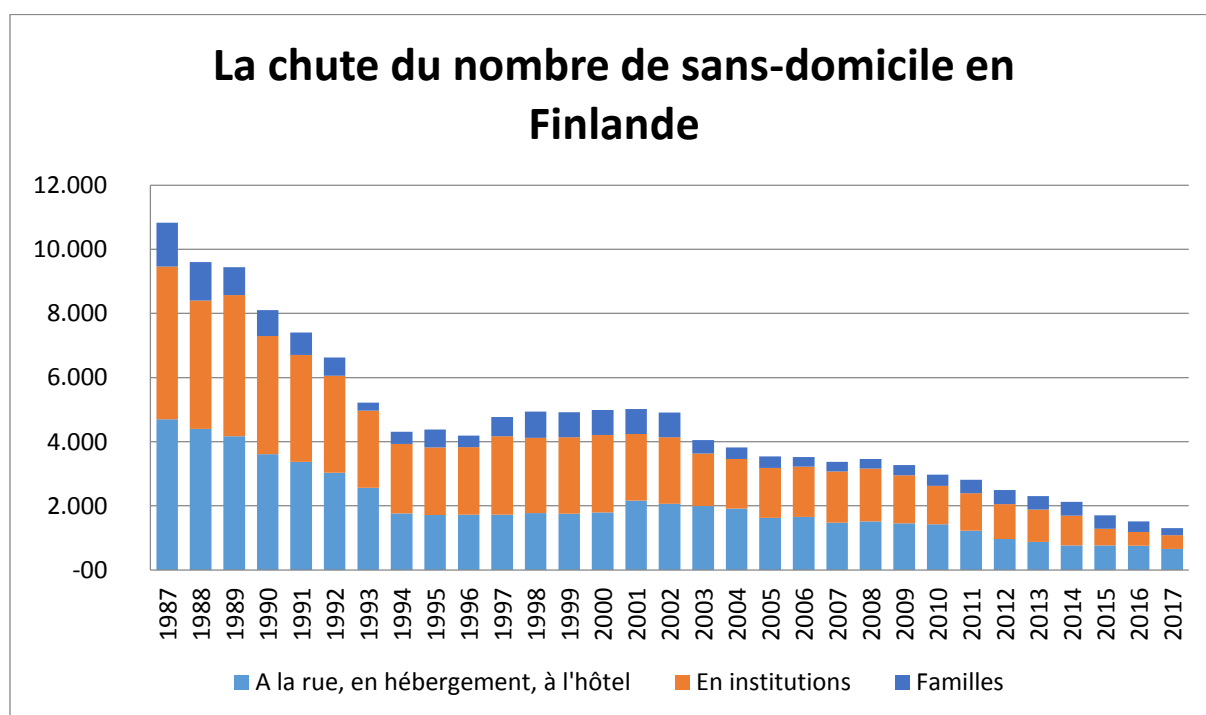
### Objectifs chiffrés et dénombrement

Le plan de départ de la Fondation était plus ambitieux : « Objectif 0 SDF », mais les réactions ont été plus mitigées : « C'est irréaliste », « Il y a des SDF par choix et vous allez les forcer »... Si nous sommes conscients que cela est ardu, c'est important d'avoir cette perspective de tendre vers 0. Un autre intérêt de formuler ce plan de cette manière est qu'il est utile d'avoir des indicateurs chiffrés, de donner des indications et de calibrer les moyens en fonction de l'objectif chiffré.

Il est question de connaître le nombre de sans domicile en France actuellement. Une enquête de l'INSEE a été menée en 2012 avec un dénombrement. Car s'il n'y a pas de chiffres de départ, il n'y a pas de possibilité de définir des objectifs chiffrés. Cela permet également d'éviter la guerre des chiffres. Le concept de nuit de dénombrement a été mis en œuvre à Paris : 3000 personnes ont été dénombrées en hiver. Cela a mobilisé les médias et la société civile, qui a participé à compter les personnes et à leur poser une série de questions. Il était important de connaître ce nombre de personnes à la rue, en hébergement,

le nombre de personnes relogées par an, afin de calibrer les moyens. Car on peut en déduire le nombre de logements à créer pour répondre aux besoins.

Une fois que les objectifs chiffrés sont définis, il faut également définir des sous-objectifs. Par exemple : définir la réduction des expulsions. Si l'objectif est uniquement le « Logement d'abord », alors on peut se satisfaire de sous-objectifs tels que « x » logements captés pour le public. Par contre, si on est dans une optique 0 SDF, cela ne suffira pas. Ce qui nous ramène à cette obligation de résultats. Si l'Etat s'engage à rendre effectif le droit au logement, c'est la collectivité qui s'engage dans une perspective 0 sdf. Cela n'annule en rien la responsabilité de la vie de chacun. En avançant, on se rend compte que viser 0 sdf c'est en somme assez subversif.



Dans le même schéma finlandais utilisé dans la précédente allocution de S. Jones (mais sans les personnes hébergées par les tiers), on constate que l'option du « Logement d'abord » a amené une division par 5 du nombre de personnes concernées par le sans-abrisme. Ils en sont encore à un millier de personnes en 2017, l'objectif est bien de tendre vers 0, car ils n'arrêtent pas les efforts.

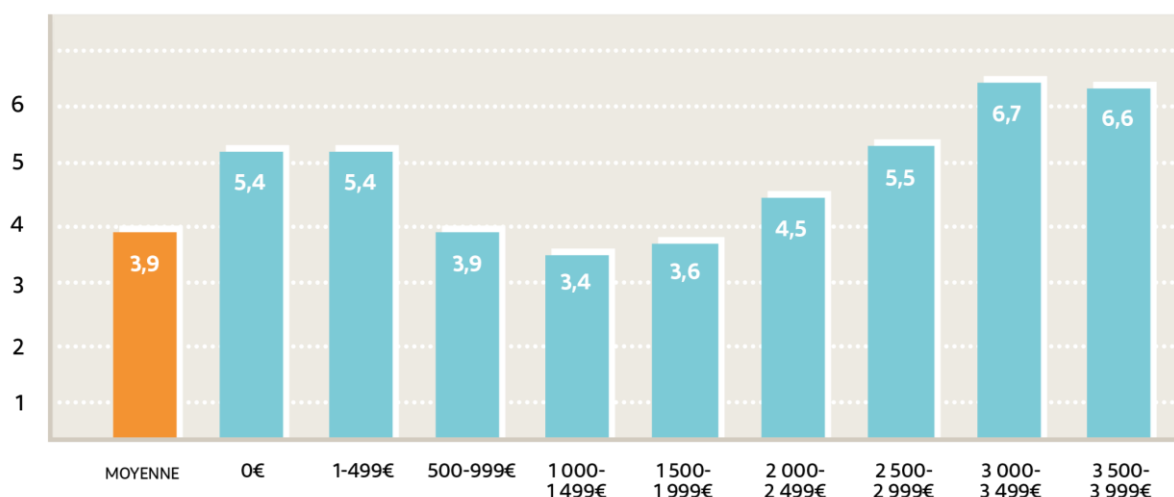
#### Attribution de logements publics et choix politiques

Une réponse à apporter au défi « 0 SDF » réside dans l'attribution de logements publics. Mais pour cela, encore faut-il en avoir. C'est le cas dans un pays comme la France qui dispose d'un secteur assez développé. Ce qui nous amène à penser que l'Etat est en capacité d'atteindre l'objectif puisqu'il dispose d'outils publics.

Si on se penche sur les attributions au logement public, on constate que 500 000 attributions sont réalisées par an. Il existe actuellement 143 000 personnes sans-domicile (pour une population de 67 millions de français). Donc théoriquement si l'on prend 10-15% du parc locatif public, cela suffirait à combattre le phénomène de sans-abrisme. Cela permet de

dédramatiser le sujet, si on se met à l'échelle du pays, cela devient un problème de choix, surtout pour un pays comme le nôtre avec le logement social qui est bien développé.

**DES ATTRIBUTIONS HLM PLUS DIFFICILES POUR LES PAUVRES**  
NOMBRE DE DEMANDEURS POUR UNE ATTRIBUTION ANNUELLE SELON LES REVENUS (PAR UNITÉ DE CONSOMMATION) **SOURCE /** DONNÉES SNE 2016 - USH



Beaucoup de bailleurs sociaux amènent le fait qu'ils accueillent déjà des personnes en difficultés et que la perspective d'accueillir des SDF est difficile à envisager. Il existe une tension importante dans les attributions du logement social en France : qui a le plus de chance d'obtenir ? Le cœur de cible, ce sont les gens qui ont entre 1000 et 2000 euros par mois, le smic. Quand on ne dispose pas de moyens ou qu'ils sont limités à 600 euros, les gens ont moins de chance d'accéder au logement. Quand on regarde l'attribution en fonction des conditions de logement, on constate que les personnes sans domicile ont moins de chance d'accéder. Ce constat amène certaines structures et travailleurs sociaux à ne plus accompagner les personnes pour une attribution, puisqu'ils jugent la probabilité d'accès très faible.

Un autre argument utilisé est de dire « on veut bien attribuer, mais il n'y a pas la demande ». Un contre-argument est de se dire que si on arrive à satisfaire davantage de personnes qui sont en rue, cela amènera davantage d'espoir d'accéder et donc davantage de formulation de demandes.

Comment augmenter le ratio d'attribution ? Personne ne veut spontanément loger des sdf. Les acteurs ne se précipitent pas, car ce public ne constitue pas des bons clients. Ce qui donne à penser qu'il faut imposer les choses : le rôle de l'Etat est d'imposer des quotas. C'est peut-être brutal, mais sinon, on n'y arrivera pas. La loi depuis 2017 impose 25% de ménages prioritaires (reconnu droit au logement opposable). Autre quota prévu : en dehors des quartiers... attribuer 25% des logements au ¼ des personnes les plus pauvres. Obligation de donner les chiffres pour les bailleurs sociaux, opportunité de mieux suivre le respect de la loi (aujourd'hui on en est assez loin).

Après un an, on constate que le taux de sortie d'hébergement vers le logement social a commencé à évoluer. Le ministère est en lien avec les acteurs chaque mois sur cette question.

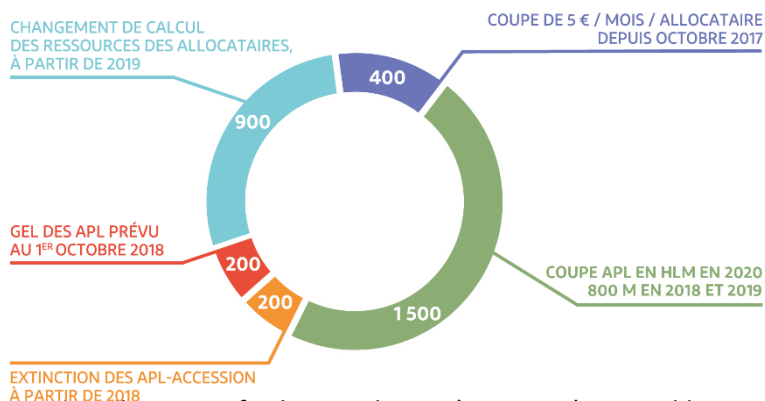
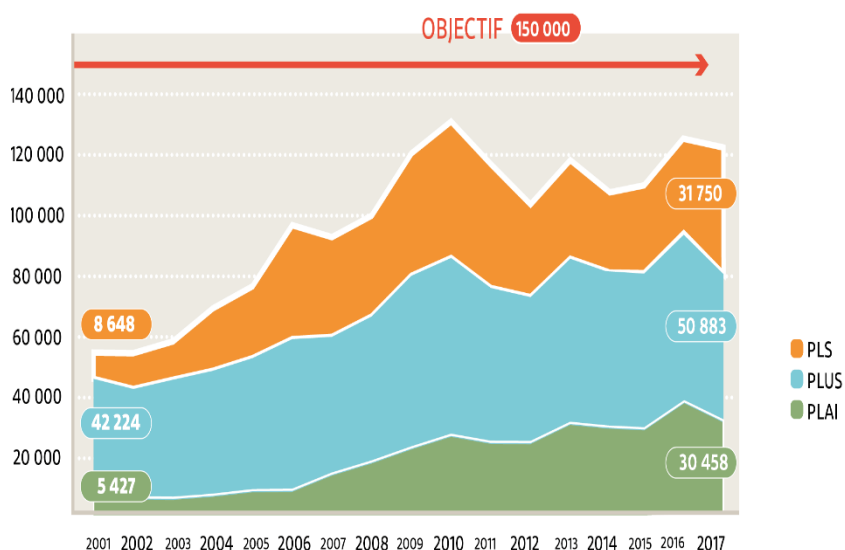
Un autre enjeu est de pouvoir agir sur les critères d'attribution et de contrer l'opacité de ces derniers. Il faut que le secteur se dote d'un outil pour la transparence et l'impartialité : une grille qui donne une série de points pour faire en sorte que les personnes à la rue soient prioritaires. Il faut assumer politiquement ce choix car il s'agit de faire passer avant certains une série d'autres citoyens qui ont des besoins. Mais selon nous, c'est tout aussi difficile d'expliquer à une personne dans la rue qu'elle n'aura pas de logement, car une autre personne dispose d'un réseau étendu et est le beau-frère d'une personne bien placée.

### Création de logements publics

Faire passer les sdf en priorité n'est pas une option suffisante. Il faut donc produire du logement. En fin de compte, on constate que les options qui fonctionnent ne sont pas si originales que ça...

Quand on se penche sur les chiffres relatifs au nombre de logements sociaux financés, on constate que le nombre de logements sociaux augmentent. Mais la plupart ne sont finalement pas des logements très sociaux car il n'y a que 30458 disponibles pour les personnes au smic ou en dessous. Il s'agit là de réels choix politiques ! Par exemple, les PLS sont des logements accessibles aux personnes qui gagnent 3000 euros. On assiste à une dérive des prix des loyers par les bailleurs sociaux, qui sont notamment liées à la baisse des aides de l'Etat.

**NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS (FRANCE MÉTROPOLITAINE HORS ANRU)**



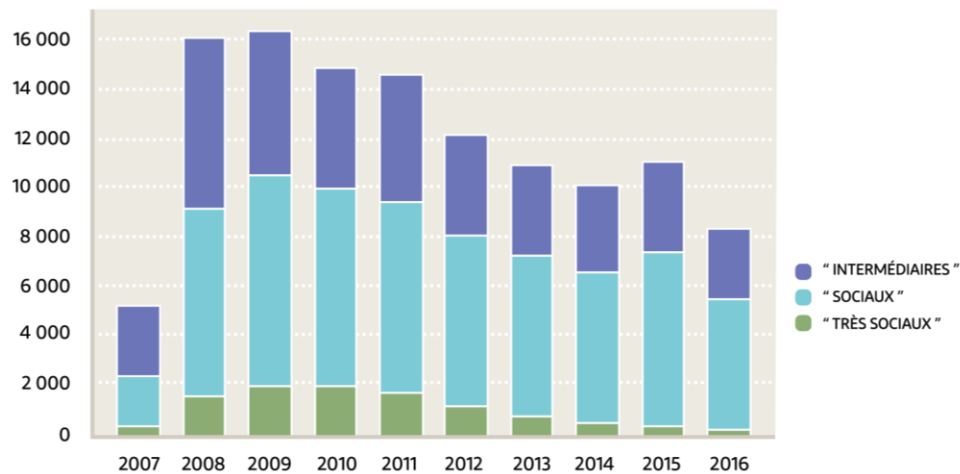
En effet, c'est une véritable saignée sans précédent qui est prévue dans le secteur, avec 3.2 milliards d'euros de coûts dans les APL qui sont

prévues par an à l'horizon 2020.

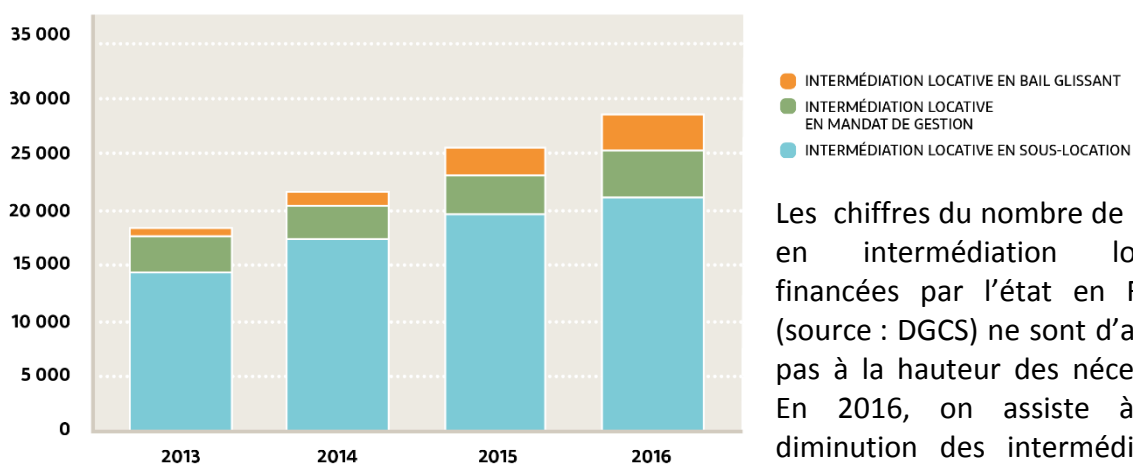
Ce qui va provoquer des obstacles à la politique du « Logement d'abord », dont un des axes est de produire et financer des logements sociaux. La menace pour le budget du logement social est de 1,5 milliard de coupe. Ce qui veut dire que ce secteur, qui commençait à être partant dans le dispositif, a annoncé qu'il arrêterait la dynamique. On assiste donc à des choix non cohérents et ambitieux, qui sacrifient, qui braquent les acteurs et qui provoquent l'échec de cette politique.

## Logement privé

En France, on assiste à une baisse de la mobilisation du parc privé. ANAH est une agence qui capte du logement privé. La décreue du nombre de logements captés peut s'expliquer par une défaillance dans l'encadrement des loyers, qui permet aux propriétaires privés de faire s'envoler les prix.



L'offre de conventionnement aux propriétaires est assez mal calibrée actuellement. Il faudrait un package, simple, clé en mains, avec un loyer garanti chaque année, les frais de vacances pris en charge, une remise en état, une gestion locative, assurés sans avoir à se préoccuper de son locataire. L'offre consiste à demander un loyer moins élevé, mais de s'occuper de tout. Actuellement, l'offre est peu compréhensible et les conditions changent chaque année.



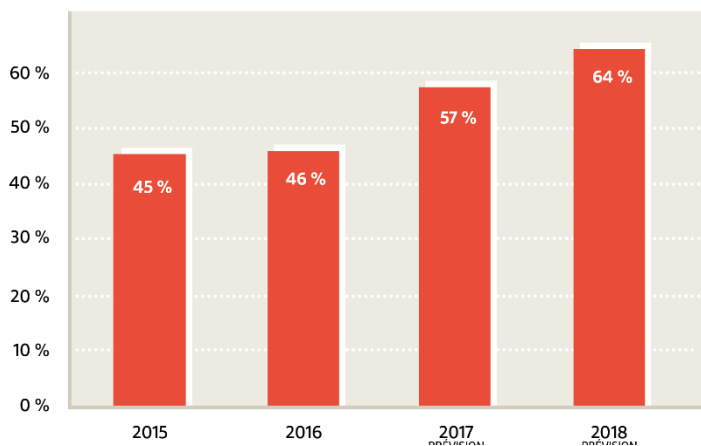
Les chiffres du nombre de places en intermédiation locative financées par l'état en France (source : DGCS) ne sont d'ailleurs pas à la hauteur des nécessités. En 2016, on assiste à une diminution des intermédiations en mandat de gestion.

Au-delà de la production, de l'attribution, du changement philosophique, il y a également un enjeu très prégnant et qui ne ressort pas de la même problématique, c'est celui de la

question migratoire. Une part croissante des personnes à la rue en France sont des personnes en attente d'une demande d'asile ou des personnes déboutées et en situation irrégulières.

**UN HÉBERGEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE ENCORE TRÈS INSUFFISANT**  
**SOURCE / MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

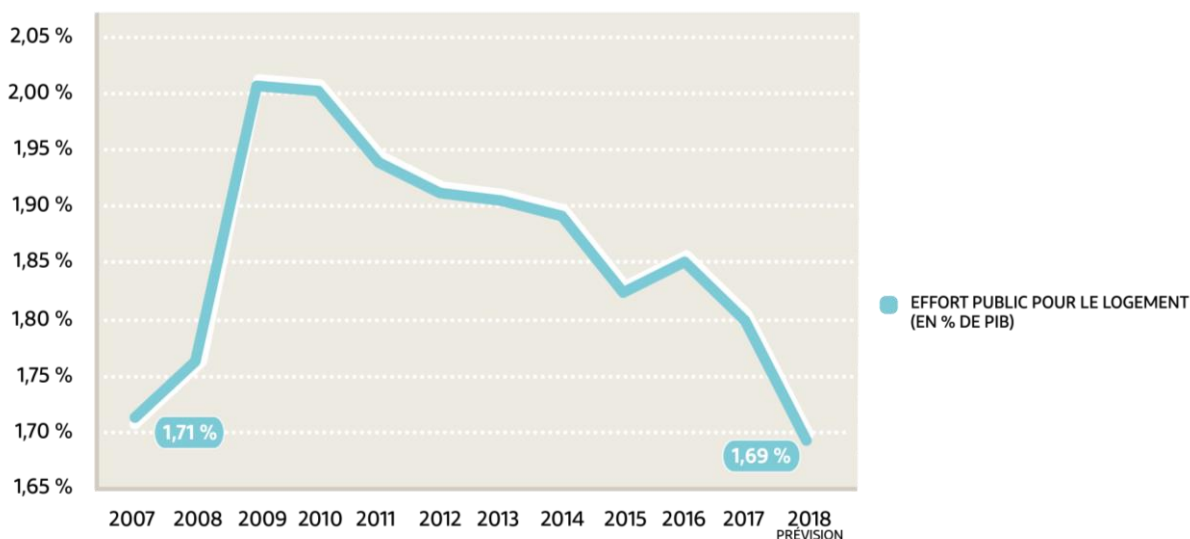
● PART DES DEMANDEURS D'ASILE HÉBERGÉS DANS LE DISPOSITIF NATIONAL D'ACCUEIL



Faut-il trouver des solutions de logement pour ces personnes en situation irrégulière ? Il faut affronter la question de manière plus réaliste : beaucoup moins de personnes sont reconduites à la frontière que de personnes qui reçoivent un OQTF. La majorité reste donc sur le territoire. Donc une option est de chercher à faciliter l'accès aux papiers et à la

régularisation. C'est d'ailleurs moins cher que des actions de répression, de gestion campements urbains, etc.

**Un investissement**



Chute de l'effort public pour le logement (source : Ministère de la cohésion des territoires).

La question de l'investissement est cruciale. Certes, le « Logement d'abord » coûte moins cher à terme. Mais il faut bien se rendre compte que cela coûte plus cher dans la mise en place du processus. Il ne faut pas voir le dispositif comme un moyen de faire des économies à court et moyen terme, il faut accepter de réaliser de l'investissement. C'est « de l'argent en plus » et non « de l'argent à la place ».