

SOLIDARITÉS

ACTION SOCIALE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Circulaire cabinet n° 2012-04 du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre opérationnelle du logement d'abord

NOR : SCSA1200271C

Date d'application : immédiate.

Catégorie : directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Résumé : le « logement d'abord » est un axe essentiel de la stratégie nationale 2009-2012 de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées. Les assises nationales du « logement d'abord », organisées dans ce cadre, le 9 décembre 2011, ont précisé les orientations et les implications de cette démarche. Il convient d'en amplifier la mise en œuvre afin d'améliorer le service rendu aux personnes privées de logement, en favorisant l'accès direct à un logement pérenne et en offrant un accompagnement social si nécessaire.

Mots clés : logement d'abord – faciliter l'accès au logement pérenne – développer les pensions de famille – accompagnement social – engagement des acteurs – transformation des pratiques – gouvernance.

Références :

Stratégie nationale 2009-2012 « Pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement » (10 novembre 2009) ;

Circulaire ministérielle du 19 juillet 2010 relative à l'accompagnement vers et dans le logement ;

Une stratégie du « logement d'abord » pour les personnes sans abri ou mal logées (DIHAL, 30 juin 2011).

Annexes :

Annexe I. – Objectif.

Annexe II. – Actions prioritaires.

Annexe III. – Conditions de réussite.

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et le secrétaire d'État chargé du logement à Messieurs les préfets de région (directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale outre-mer, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales de la cohésion sociale, directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations, directions départementales des territoires directions départementales des territoires et de la mer [DDTM]).

La stratégie du « logement d'abord » est un axe majeur de la refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement mise en œuvre depuis novembre 2009.

Cette orientation paraît en effet la mieux à même d'apporter une réponse durable et efficace aux difficultés rencontrées par les personnes sans abri ou risquant de l'être, et plus généralement aux personnes privées de logement personnel.

Les assises du « logement d'abord », qui se sont déroulées dans les interrégions entre le 4 octobre et le 22 novembre, et clôturées le 9 décembre à Paris, ont été l'occasion de nombreux échanges, rassemblant au total plus de 2 000 participants. Elles ont permis de préciser le sens et les implications de la stratégie du « logement d'abord ». Ses objectifs sont désormais connus et partagés (annexe I).

Il nous faut désormais accélérer et amplifier sa mise en œuvre. Au-delà des efforts déjà déployés, nous vous demandons de vous impliquer personnellement dans le pilotage de cette réforme, afin qu'elle trouve, dès 2012, des traductions concrètes et qu'elle améliore significativement la situation des personnes privées de logement.

Dans le prolongement des assises interrégionales, nous souhaitons que vous réunissiez dans le mois qui vient l'ensemble des acteurs concernés dans votre département, afin d'échanger avec eux sur les actions précises et concrètes qui vont être engagées localement pour mettre en place la stratégie du « logement d'abord », cette année et les années suivantes.

Vous associerez notamment à ces échanges des représentants des associations (tant du secteur de l'hébergement que du logement d'insertion), des bailleurs sociaux, des collectivités locales, et des personnes accueillies ou hébergées.

À l'issue de cette démarche de concertation et d'information collective, vous ferez connaître à vos interlocuteurs les orientations que vous aurez décidées et leurs conséquences dans l'affectation des crédits dont vous disposez, notamment au regard du programme 177.

Cette démarche menée au niveau départemental s'organisera dans le cadre d'un pilotage régional, sous la conduite des préfets de région.

En préalable aux échanges que vous allez engager, nous souhaitons appeler votre attention sur les actions prioritaires à mener et les conditions de réussite de la réforme.

Sans préjudice pour les autres actions structurantes de la refondation de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement, notamment la confortation des SIAO et la contractualisation, vos efforts devront porter particulièrement sur les actions suivantes (annexe II) :

- faciliter l'accès à des logements existants pour les ménages privés de logement pérenne ;
- développer et organiser les services d'accompagnement dans le logement ;
- poursuivre la création de pensions de famille.

Ces actions ne pourront être mises en œuvre de façon satisfaisante qu'à certaines conditions qu'il vous appartient de réunir (annexe III) :

- améliorer la gouvernance locale, en impliquant tous les acteurs concernés ;
- amplifier la transformation de l'offre d'hébergement pour favoriser l'accès au logement ;
- accompagner le changement.

Après concertation, et sans que cela ne les retarde, les évolutions et actions retenues localement devront être progressivement intégrées dans des versions révisées du PDAHI et du PDALPD, copilotées avec le conseil général.

La mise en place du « logement d'abord » implique une transformation profonde, et déjà engagée, des pratiques et des savoir-faire. Pour amplifier sa mise en œuvre, au niveau national, vous pouvez compter sur l'appui de la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Nous vous invitons à susciter localement l'adhésion et l'engagement de tous les acteurs, afin d'en faire une opportunité pour ceux qui sont prêts à innover, et ainsi améliorer le service rendu aux personnes les plus démunies.

*La ministre de l'écologie,
du développement durable,
des transports et du logement,*

NATHALIE KOSCIUSKO-MORIZET

*Le secrétaire d'État
auprès de la ministre de l'écologie,
du développement durable,
des transports et du logement,
chargé du logement,*

BENOIST APPARU

ANNEXE I

OBJECTIF

L'objectif de la stratégie du « logement d'abord » est d'améliorer le service rendu aux personnes privées de logement personnel. Il s'agit de favoriser, autant que possible, l'accès direct à un logement pérenne, adapté et avec un accompagnement social chaque fois que c'est nécessaire. L'accès au logement peut légitimement être considéré comme un point de départ, et non d'arrivée, d'un parcours d'insertion.

Concrètement, il convient de mettre en place les conditions pour que tous ceux qui attendent dans des hébergements ou logements temporaires n'y restent que le temps strictement nécessaire, et accèdent à un vrai logement. L'hébergement lui-même ne doit pas être un point de passage obligé.

L'approche « logement d'abord » doit permettre de privilégier le recours au droit commun, c'est-à-dire la proposition d'un logement avec bail ordinaire. Il convient donc de limiter aux seules situations où cela s'avère réellement nécessaire et souhaitable, dans l'intérêt des personnes :

- le recours au statut d'hébergé ;
- le recours aux structures collectives ;
- les déménagements imposés : si des étapes s'avèrent indispensables, alors il convient de préférer un changement de statut d'occupation, variable dans le temps, au sein d'un même logement, à un changement de logement.

Au regard des expériences étrangères et des conclusions de la conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme de décembre 2010, il apparaît que cette stratégie du « logement d'abord » est plus efficace que les approches dites « en escalier » lorsque l'on veut non pas gérer les situations de grande exclusion, mais y mettre un terme durable. C'est cela qui est recherché et non la réalisation d'économies.

Cela implique un engagement de tous les acteurs pour faire évoluer notre offre de service, avec des actions de transformation de structures.

ANNEXE II

ACTIONS PRIORITAIRES

À moyen et long terme la poursuite du développement de l'offre de logements à loyer modéré est essentielle, là où les besoins ne sont pas satisfaits. Pour cela, vous pourrez notamment développer l'offre de logements d'insertion avec gestion locative adaptée en secteur diffus pour compléter l'offre accessible.

Compte tenu des travaux préparatoires aux assises nationales et des recommandations qui ont été formulées à cette occasion, de nombreuses mesures complémentaires devront progressivement être adoptées pour donner toute sa portée à la stratégie du « logement d'abord ».

À court terme, dès 2012, trois actions prioritaires doivent être mises en place :

Faciliter l'accès à des logements existants pour les ménages privés de logement pérenne

En tout premier lieu, il convient que les besoins soient identifiés : vous vous assurerez donc que le SIAO, dont c'est la vocation, identifie et décompte en permanence les ménages sans abri, hébergés ou logés temporairement, et qui sont en attente de logement dans votre département.

Les systèmes d'information des SIAO sont ou devront être adaptés en ce sens ; celui mis en place par l'État permet dès à présent ce recensement nominatif et continu.

Il conviendra d'amplifier la concertation et la coordination avec les bailleurs sociaux et les réservataires, pour accroître le nombre d'attributions de logements sociaux aux ménages privés de logement, notamment ceux recensés par le SIAO. Vous vous appuyerez pour cela sur les outils déjà mis en place localement, comme les accords collectifs, qui pourront être rediscutés afin d'en accroître la portée, en veillant notamment à la mobilisation de tous les contingents de logements sociaux et des logements non réservés.

Cette perspective justifie une mobilisation exemplaire du contingent préfectoral : il doit non seulement être intégralement identifié, mais aussi être géré de façon optimale. Pour cela, si ce n'est pas encore fait, il est désormais impératif de conclure avec les bailleurs sociaux des conventions de réservation précisant toutes les modalités opérationnelles nécessaires. Afin d'optimiser le suivi de l'utilisation du contingent préfectoral, la DHUP met à la disposition des services départementaux de l'État un nouveau système d'information, intitulé « reporting-logement ».

(Contact : M. Ludmann, sous-préfet, yann.ludmann@developpement-durable.gouv.fr).

De plus, vous veillerez à ce que les collecteurs d'Action Logement soient impliqués à travers des protocoles locaux permettant de mobiliser pleinement des logements, dans la limite de 25 % de leurs attributions, au bénéfice des ménages prioritaires au titre du DALO ou aux sortants d'hébergement et de logement temporaire.

Développer l'accompagnement dans le logement

La composante de l'accompagnement est essentielle à la réussite de la stratégie du « logement d'abord ».

Elle suppose qu'on soit en mesure de réaliser, à chaque fois que c'est nécessaire, une évaluation de la situation sociale des personnes et de proposer à celles qui en ont besoin un accompagnement adapté, c'est-à-dire gradué en intensité et en durée. Cet accompagnement peut être soit un accompagnement ciblé sur le logement, soit un accompagnement global (pour les personnes dont les difficultés sont de plusieurs ordres et étroitement imbriquées). Dans tous les cas, l'accompagnement est destiné à aider les personnes à accéder au logement ordinaire et à s'y insérer durablement. Il peut aussi être destiné aux personnes rencontrant des difficultés pour se maintenir dans leur logement, afin de prévenir les expulsions. Enfin, il peut être individuel, mais aussi collectif, pour lutter contre l'isolement, par exemple par la mise en place d'accueils de jour pour personnes logées.

Il vous appartient de susciter et d'organiser l'offre de tels services d'accompagnement :

- en précisant les modalités d'évaluation des besoins et de prescription des mesures d'accompagnement ;
- en mobilisant les opérateurs capables d'assurer ces services (associations ayant développé des compétences d'accompagnement ciblées sur le logement ou d'intermédiation locative, gestionnaires de structures d'hébergement, gestionnaires de logement d'insertion, etc.) ;
- en utilisant de manière souple les différents modes de financement dont vous disposez : sur le programme 177, ligne CHRS (car la dotation globale de financement peut tout à fait être mobilisée pour des services « hors les murs » d'accompagnement destiné aux personnes logées en logement ordinaire) ou ligne AVDL, ou encore FNAVDL dans les régions concernées ;
- en recherchant autant que possible une complémentarité avec l'accompagnement financé par les conseils généraux, notamment *via* les FSL (cf. annexe III).

L'intermédiation locative doit également être développée.

Elle peut prendre la forme de la location sous-location. Dans ce cas, le bail glissant devra être privilégié, en particulier dans le parc social, de manière à offrir au ménage une stabilité dans le logement.

Elle peut aussi prendre la forme du mandat de gestion par des organismes agréés, qui permet de mobiliser une offre de logements de droit commun. Ces actions sont déjà engagées sur de nombreux territoires par des acteurs du logement d'insertion expérimentés et leur intérêt justifie leur développement.

Poursuivre le développement des pensions de famille

Les pensions de famille ont fait la preuve de leur intérêt, car elles permettent l'accès à un logement pérenne tout en assurant un environnement semi-collectif, qui répond bien aux attentes de personnes confrontées à l'isolement.

La circulaire du 5 mars 2009 répartit entre les régions un objectif national de 15 000 places. Dans les régions qui n'ont pas atteint leur objectif, nous souhaitons qu'un net effort soit accompli pour promouvoir de nouveaux projets et atteindre, *a minima*, l'objectif fixé. Dans les régions qui ont atteint leur objectif, si les besoins le justifient, il vous est possible de solliciter auprès de la DGCS une réévaluation de votre objectif. Vous veillerez, dans ce cas, à ce qu'une commission régionale puisse valider de nouveaux projets dès le premier trimestre 2012. Dans tous les cas, vous veillerez à ce que tous les projets validés en commission régionale soient financés dès la mise à disposition du bâti et vous assurerez un financement à la place homogène de 16 € par jour et par place. Le dépassement des objectifs ne donnera pas lieu à des crédits fléchés supplémentaires, mais devra être financé, comme toutes les autres actions, dans le cadre de l'enveloppe fongible qu'il vous appartient d'optimiser.

L'ambition quantitative ne doit pas faire oublier les exigences qualitatives. À cet égard, nous vous rappelons que le public visé pour les pensions de famille est celui évoqué par la circulaire de 2002 : « Les personnes à faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible, à échéance prévisible, leur accès à un logement ordinaire. Les pensions de famille s'adressent de manière privilégiée aux personnes fréquentant ou ayant fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire et qui ne relèvent pas des structures d'insertion de type CHRS ni d'un logement autonome. » Elles n'ont pas vocation à accueillir des familles, lesquelles relèvent davantage de résidences sociales ordinaires, les deux types de structures pouvant être situés dans un même bâti lorsque le souhait du gestionnaire est la mixité des publics. Elles ne sont pas non plus destinées particulièrement aux personnes âgées ou handicapées, à l'exception des résidences-accueil logeant des personnes atteintes de troubles psychiques.

Les projets non conformes à ces orientations devront faire l'objet d'une autorisation exceptionnelle de la DGCS, « à titre expérimental ». En tout état de cause, il ne s'agit pas de logement temporaire, ni d'une étape supplémentaire dans les parcours. La vocation des pensions de famille est d'accueillir de façon pérenne les personnes qui ne sont pas en situation d'accéder à un logement autonome.

ANNEXE III

CONDITIONS DE RÉUSSITE

Améliorer la gouvernance locale, en impliquant tous les acteurs concernés

La prévention du sans-abrisme et l'accompagnement des ménages nécessitent une action interministérielle forte. Vous veillerez à associer particulièrement l'agence régionale de santé à la mise en œuvre opérationnelle du « logement d'abord ». L'enjeu est d'articuler la prise en charge sociale et sanitaire. C'est nécessaire au regard des réponses pluridisciplinaires à apporter aux personnes en difficultés psychiques ou ayant des addictions (toxicomanie, alcoolisme), y compris lorsque ces personnes vivent dans un logement de droit commun. Les ARS terminent actuellement leurs programmes stratégiques régionaux de santé ; vous veillerez donc à ce qu'elles soient informées et puissent prendre en compte la stratégie du « logement d'abord ».

Le recours privilégié aux dispositifs de droit commun pose également de façon nouvelle et cruciale la question de l'articulation des compétences des conseils généraux et de l'État. Il devra donc être recherché une inscription des actions précitées dans des versions révisées du PDALPD et du PDAHI, dont les contenus respectifs doivent être articulés. Il est essentiel que vous engagiez sans attendre des négociations avec le président du conseil général de votre département, afin de préciser le cadre de son intervention et de celle de l'État, en particulier en ce qui concerne l'accompagnement social, l'aide à l'accès au logement et la gestion locative adaptée. Il est aujourd'hui fréquent que le conseil général intervienne au titre du Fonds de solidarité logement, et l'État au titre des CHRS ou de l'AVDL. L'enjeu est de préciser, en toute transparence, les modalités et procédures d'évaluation des ménages, de prescription des mesures d'accompagnement, de pilotage et de réalisation de ces mesures, et enfin de leur financement. La simplicité des procédures, le partage précis des rôles doivent absolument être recherchés pour donner de la lisibilité à tous les acteurs. Ces modalités d'articulation devront, à terme, être intégrées dans le PDALPD ou, à défaut, dans une convention spécifique. L'intérêt des personnes sans domicile fixe justifie un renforcement de ces services d'accompagnement et vous veillerez donc à ce que l'intervention croissante de l'État s'accompagne, autant que possible, d'un engagement similaire du conseil général, et qu'*a minima* aucun désengagement de sa part ne soit envisagé.

Vous pourrez associer les autres collectivités locales à ces travaux, en particulier les EPCI et départements délégataires des aides à la pierre, qui jouent déjà un rôle significatif dans les politiques du logement.

Enfin, la participation des usagers est elle aussi déterminante pour améliorer l'élaboration et l'évaluation de nos politiques publiques. Nous vous invitons à renforcer les instances représentant les personnes concernées, par exemple à travers la mise en place de conseils consultatifs des personnes accueillies et accompagnées. Afin de garantir cette expression dans les meilleures conditions, il convient de prendre en compte les recommandations élaborées et transmises sous forme de rapport au CNLE le 17 octobre 2011.

Amplifier la transformation de l'offre d'hébergement pour favoriser l'accès au logement

Après que vous aurez pu assurer une concertation collective et identifié les évolutions nécessaires et prioritaires dans votre département, il convient d'étudier, avec certains établissements d'hébergement volontaires, la reconfiguration de leur offre de service et de contractualiser avec eux en ce sens. Il pourra s'agir, par exemple, en accord avec l'association ou le CCAS concerné, de fermer une structure d'hébergement ou de diminuer le nombre de places, pour redéployer des moyens et permettre la création de nouveaux services d'accompagnement dans le logement, de baux glissants ou de nouvelles pensions de famille. Cela relève d'un dialogue de gestion mené sous votre responsabilité dans la concertation, aussi bien au niveau de chaque opérateur que de l'ensemble d'un territoire, compte tenu des besoins locaux. Dès le début de cette année, vous proposerez aux opérateurs volontaires de vous présenter des projets concrets de transformation ou de développement de leur offre, dont certains devront pouvoir être engagés dès 2012. Lorsqu'il s'agit d'établissements sous subvention, la modification n'implique pas de formalités particulières, et le financement pourra être assuré sur la ligne « AVDL ». Lorsqu'il s'agit d'établissements CHRS, le cadre juridique spécifique ne doit pas faire obstacle aux transformations nécessaires faisant l'objet d'un accord entre l'opérateur et les services de l'État. La DGCS vous apportera, notamment dans le cadre de la circulaire de campagne budgétaire, des précisions à ce sujet.

Concernant les moyens budgétaires, suite aux arbitrages du Premier ministre, le budget consacré à l'hébergement et au logement adapté est stabilisé, sur la période 2010-2011-2012, à un niveau record de 1 128 millions d'euros (+ 29 % par rapport à 2007). Pour autant, l'immobilisme et la simple reconduction des actions menées sont à proscrire. Il convient au contraire d'entreprendre activement des redéploiements en faveur des actions prioritaires. Vous pourrez ainsi continuer à réduire la dotation des établissements d'hébergement dont le coût est le plus élevé, à niveau donné de prestations. Dans le cadre de la mise en œuvre de la convergence, pour d'autres structures d'hébergement, une revalorisation de leur dotation sera possible.

Accompagner le changement

La mise en place de la stratégie « logement d'abord » bouscule des habitudes et des modes de faire. Le partage d'expériences et de bonnes pratiques sera aussi renforcé, en particulier grâce aux 10 « territoires pilotes ». Ceux-ci s'engageront particulièrement vite et fortement pour mettre en œuvre la stratégie du « logement d'abord ». Ils seront appuyés pour cela par l'Agence nouvelle des solidarités actives, bénéficieront de crédits d'ingénierie et seront associés à des programmes d'échanges de bonnes pratiques, au niveau national et européen. Des dispositifs seront mis en œuvre pour diffuser les enseignements tirés et les outils méthodologiques conçus par ces sites pilotes à l'ensemble du territoire.

Les travaux en cours, au niveau national, sur l'articulation des différents outils, sur le référentiel des prestations et l'enquête nationale des coûts, sur la contractualisation, sur l'articulation concrète de ces outils sur les territoires, et sur la formation des acteurs, seront poursuivis.