

**CONCOURS EXTERNE POUR L'ACCÈS AU GRADE
D'INSPECTEUR DES FINANCES PUBLIQUES**

ANNÉE 2022

ÉPREUVE ÉCRITE D'ADMISSIBILITÉ N° 1

Durée : 4 heures – Coefficient : 7

Note de synthèse

Toute note inférieure à 5/20 est éliminatoire.

Recommandations importantes

Le candidat trouvera au verso la manière de servir la copie dédiée.

Sous peine d'annulation, en dehors du volet rabattable d'en-tête, les copies doivent être totalement anonymes et ne comporter aucun élément d'identification tels que nom, prénom, signature, paraphe, localisation, initiale, numéro ou toute autre indication, même fictive, étrangère au traitement du sujet.

Sur les copies, les candidats devront écrire et souligner si nécessaire au stylo bille, plume ou feutre de couleur noire ou bleue uniquement. De même, l'utilisation de crayon surligneur est interdite.

Il devra obligatoirement se conformer aux directives données.

Le candidat complétera l'intérieur du volet rabattable des informations demandées et se conformera aux instructions données

Nom de naissance

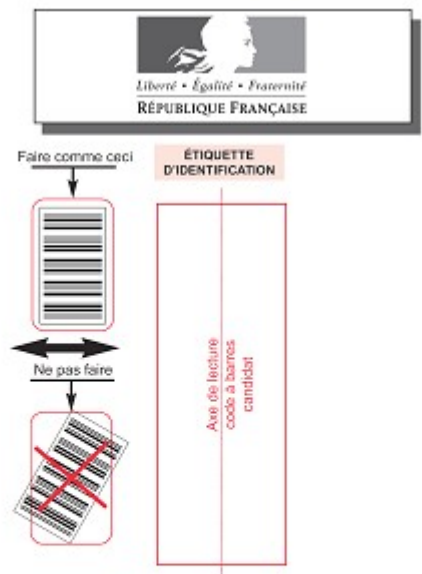
Prénom usuel

Jour, mois et année

Signature obligatoire

Nom :
 Prénom :
 Date de naissance :
 N° de candidature :
 Signature :

À compléter par le candidat



Ne rabattre le cache qu'en présence d'un membre de la commission de surveillance

Concours externe - interne - professionnel - ou examen professionnel ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Rayer les mentions inutiles

Externe

Inspecteur des Finances publiques

Pour l'emploi de :

Épreuve n° : **1**

Matière : **006 – Rédaction d'une note de synthèse**

Date : **08 | 11 | 2021**

Nombre d'intercalaires supplémentaires :

Préciser éventuellement le nombre d'intercalaires supplémentaires

RÉSERVÉ À L'ADMINISTRATION

À L'ATTENTION DU CORRECTEUR

Pour remplir ce document :
Utilisez un stylo ou une pointe feutre de couleur **NOIRE** ou **BLEUE**.

EXEMPLE DE MARQUAGE : Faire comme ceci (correct) / Ne pas faire (incorrect)

Pour porter votre note, cochez les gélules correspondantes.

Reportez la note dans les zones **NOTE / 20** et dans le cadre **A**

En cas d'erreur de codification dans le report des notes cochez la case **erreur** et reportez la note dans le cadre **B**.

À L'ATTENTION DU CANDIDAT

En dehors de la zone d'identification rabattable, les copies doivent être totalement anonymes et ne comporter aucun élément d'identification tel que nom, prénom, signature, paraphe, localisation, initiale, numéro, ou toute autre indication même fictive étrangère au traitement du sujet.

Il est demandé aux candidats d'écrire et de souligner si nécessaire au stylo bille, plume ou feutre, de couleur noire ou bleue uniquement. Une autre couleur pourrait être considérée comme un signe distinctif par le jury, auquel cas la note de zéro serait attribuée. De même, l'utilisation de crayon surligneur est interdite.

Les étiquettes d'identification codes à barres, destinées à permettre à l'administration d'identifier votre copie, ne doivent être détachées et collées dans les deux cadres prévus à cet effet qu'en présence d'un membre de la commission de surveillance.

Suivre les instructions données pour les étiquettes d'identification

Cadre A réservé à la notation				Cadre B réservé à la notation rectificative			
20	19	18		20	19	18	
17	16	15		17	16	15	
14	13	12		14	13	12	
11	10	09		11	10	09	
08	07	06		08	07	06	
05	04	03		05	04	03	
02	01	00		02	01	00	
Décimales				Décimales			
,00	,25	,50	,75	,00	,25	,50	,75
				Erreur			

NOTE / 20
| | | |

NOTE / 20
| | | |

EN AUCUN CAS, LE CANDIDAT NE FERMERA LE VOLET RABATTABLE AVANT D'Y AVOIR ÉTÉ AUTORISÉ PAR LA COMMISSION DE SURVEILLANCE

SUJET

**RÉDACTION D'UNE NOTE DE SYNTHÈSE À PARTIR D'UN DOSSIER RELATIF AUX
QUESTIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES**

Code matière : 006

Les candidates et les candidats peuvent avoir à leur disposition sur la table de concours le matériel d'écriture, une règle, un correcteur, des surligneurs.

À l'aide des seuls documents joints, vous réaliserez une note de synthèse relative au programme « Logement d'abord ». En présentant, d'une part, les leviers utilisés et, d'autre part, les résultats obtenus, la note démontrera si le programme atteint son objectif : une meilleure performance de l'action publique en matière de lutte contre le sans-abrisme.

Vous exposerez ensuite dans une courte note (deux pages au maximum), en vous appuyant sur vos connaissances personnelles, des actions capables de favoriser la mobilisation du parc de logements existant pour augmenter le nombre de logements susceptibles d'être attribués aux personnes sans abri ou mal-logées.

Liste des documents

- Document n° 1** **Projet de loi de finances pour 2021 – Extrait de la synthèse du rapport de la Commission des affaires sociales – Mission « Cohésion des territoires », Programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »** (4 pages)
Source : Site www.senat.fr – 19 novembre 2020
- Document n° 2** **Extraits du dossier de presse « Territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d’abord »** (3 pages)
Source : Site www.gouvernement.fr – 30 mars 2018
- Document n° 3** **Le « Logement d’abord » pour les SDF, une solution plus efficace et moins chère** (2 pages)
Source : Journal L’Opinion – version à jour en janvier 2021
- Document n° 4** **Extraits du dossier de presse « En 2021, le service public de la rue au logement, nouveau cadre d’action du Logement d’abord »** (8 pages)
Source : Site www.gouvernement.fr – janvier 2021
- Document n° 5** **Extrait de la plaquette de présentation du plan quinquennal pour le Logement d’abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022** (3 pages)
Source : Site www.gouvernement.fr – 4^{ème} trimestre 2017
- Document n° 6** **Extrait du référé S2020-1728 de la Cour des comptes – La politique en faveur du « Logement d’abord »** (5 pages)
Source : Site www.ccomptes.fr – 20 octobre 2020

Le fonds documentaire comporte 25 pages.

Projet de loi de finances pour 2021 – Extrait de la synthèse du rapport de la Commission des affaires sociales – Mission « Cohésion des territoires », Programme « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »

Source : Site www.senat.fr – 19 novembre 2020

(...)

II. POUR 2021, UN BUDGET EN HAUSSE DONT LES PRIORITÉS SERONT SOUMISES À L'ÉVOLUTION DE LA CRISE

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE DE 10,5 % POUR 2021

Les crédits demandés par le projet de loi de finances pour 2021 progressent de 10,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 et s'élèvent à 2 200 millions d'euros en crédits de paiement. C'est sur l'action 12, consacrée aux actions de veille sociale, d'hébergement et de logement adapté, que porte principalement cette augmentation.

Crédits par action votés pour 2020 et demandés pour 2021

	LFI 2020 ①		PLF 2021 ②		Évolution en montant		Évolution en %	
	AE ③	CP ④	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11	50 361 191 €		52 361 191 €		2 000 000 €		4,0 %	
Action 12	1 905 920 629 €	1 931 720 629 €	2 113 024 919 €	2 138 506 152 €	207 104 290 €	206 785 523 €	10,9 %	10,7 %
Action 14	9 132 657 €		9 132 657 €		0		0 %	
Total	1 965 414 477 €	1 991 214 477 €	2 174 518 767 €	2 200 000 000 €	209 104 290 €	208 785 523 €	10,6 %	10,5 %

Source : Commission des affaires sociales d'après le PAP 2021 et les réponses au questionnaire budgétaire.

[Aide à la lecture : ① LFI : Loi de Finances Initiale / ② PLF : Projet de Loi de Finances / ③ AE : Autorisations d'engagement : limite supérieure des dépenses pouvant être engagées juridiquement / ④ CP : Crédits de paiement : limite supérieure des dépenses pouvant être payées].

1. Les crédits alloués à la veille sociale

Les crédits alloués à la veille sociale permettent de financer l'activité des SIAO [Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation], les maraudes et les dispositifs d'accueil tels que les haltes de nuit ou les accueils de jour. Ces crédits progresseraient de 12,2 % par rapport à ceux votés en LFI pour 2020.

Crédits alloués à la veille sociale votés pour 2020 et demandés pour 2021 (AE = CP)

	LFI 2020	PLF 2021	Évolution en montant	Évolution en %
Veille sociale	148 343 294 €	166 475 083 €	18 131 789 €	12,2 %

Source : Commission des affaires sociales d'après les réponses au questionnaire budgétaire

L'augmentation des crédits permettra de **soutenir le fonctionnement des SIAO** pour lesquels le recrutement de **150 ETP [Équivalents temps plein] supplémentaires est prévu pour l'année 2021**. L'année prochaine permettra en outre de poursuivre l'amélioration des outils à la disposition des SIAO afin de renforcer leur rôle de coordinateurs de la politique d'hébergement et d'insertion sur le territoire. À cet égard, une refonte de l'**outil informatique des SIAO (SI-SIAO)** a été engagée en 2018 afin de

fusionner les volets « urgence » et « insertion » et de proposer aux gestionnaires une application unique permettant de faciliter la gestion des demandes d'hébergement et de l'orientation du public vers l'ensemble des solutions d'accueil. La nouvelle version de l'outil informatique a été livrée au mois de septembre mais a connu de graves dysfonctionnements qui ont perturbé le fonctionnement des opérateurs pendant plusieurs semaines. Ces difficultés ont été progressivement résolues par les services de l'État.

Si la quasi-totalité des départements disposent dorénavant d'un SIAO unique, **les efforts de coordination entre SIAO sont à poursuivre, en particulier dans les zones tendues**. Une étape a été franchie en Île-de-France pour la réservation des nuitées hôtelières confiée à un opérateur régional unique, le Samu social de Paris. Une mutualisation des moyens sur les autres champs de compétences des SIAO pourrait être envisagée en région parisienne mais aussi dans les autres régions soumises à une forte demande d'hébergement.

L'augmentation des crédits permettra enfin de renforcer les moyens consacrés **aux accueils de jour**, qui constituent un outil de suivi des personnes en grande exclusion et permettent, au-delà d'une mise à l'abri la journée et d'éventuelles aides alimentaires, d'accompagner ces personnes dans leur accès aux droits et leurs démarches d'insertion.

2. L'importante augmentation des crédits consacrés aux dispositifs d'hébergement

Crédits dédiés à l'HU et aux CHRS votés pour 2020 et demandés pour 2021

	LFI 2020		PLF 2021		Évolution en montant		Évolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
HU ①	760 554 914 €	784 754 914 €	865 972 076 €	891 453 309 €	105 417 162 €	106 698 395 €	13,9 %	13,6 %
CHRS ②	631 003 521 €		648 220 444 €		17 216 923 €		2,7 %	

Source : Commission des affaires sociales d'après les réponses au questionnaire budgétaire

[Aide à la lecture : ① HU : Hébergement d'Urgence / ② CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale].

La progression significative des crédits finançant l'hébergement d'urgence suit la hausse importante des capacités d'accueil et la décision du Gouvernement de pérenniser 14 000 des places d'hébergement temporaires ouvertes pour l'hiver 2019-2020 puis du fait de la crise sanitaire. **Cette progression reflète la difficulté de contenir le recours aux dispositifs d'urgence, en particulier les nuitées hôtelières, objectif pourtant fixé par le plan « logement d'abord ».**

Les capacités d'hébergement d'urgence ont doublé en six ans et le nombre de places à l'hôtel et en CHU devrait dépasser les 125 000 à la fin de l'année 2021. Cette augmentation constante révèle que le choix d'une mise à l'abri dans l'urgence a longtemps été privilégié aux solutions d'insertion plus durables par le logement adapté ou le logement social. En effet, la réservation de nuitées hôtelières se présente souvent comme la solution de facilité pour l'hébergement des personnes à la rue. La situation sanitaire vient ainsi s'ajouter à une progression continue et inexorable des capacités d'accueil depuis une dizaine d'années, malgré les initiatives pour favoriser l'insertion par le logement. Ces difficultés sont essentiellement dues **aux difficultés d'accès au logement social** et à la **présence significative de personnes hébergées en situation administrative précaire** qui ne peuvent prétendre à un emploi stable ou à un logement social car elles ne résident pas de façon régulière sur le territoire. En conséquence, **les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence, qui ont atteint 884 millions d'euros en 2019, ont presque doublé en cinq ans, suivant la hausse constante des capacités d'accueil.**

En outre, la **progression limitée des crédits alloués aux CHRS** tient compte de la neutralisation de la démarche de convergence tarifaire décidée cette année en raison de la crise et permet de poursuivre la démarche de transformation de places du statut « CHU » (régime de la déclaration, financé par subventions) au statut « CHRS » (régime de l'autorisation, financé par dotations).

Ces transformations sont soutenues par le rapporteur qui considère qu'il existe de moins en moins de différences dans la nature de l'hébergement entre ces types de places et que le statut de la déclaration, qui implique un financement par dotations pluriannuelles, permet d'assurer un meilleur pilotage du parc d'hébergement par les services de l'État.

3. Le financement des dispositifs de logement adapté

Le **logement adapté** permet d'offrir des solutions de logement aux personnes vulnérables dont la situation ne leur permet pas d'accéder au logement social ou ordinaire. Le programme 177 finance ainsi des places en **pensions de famille**, en intermédiation locative et en **résidences sociales** dont le nombre de places s'élève à **247 196 places** à la fin 2019.

Crédits dédiés au logement adapté pour 2019 et demandés pour 2020 (CP)

	LFI 2020	PLF 2021	Évolution en montant	Évolution en %
Pensions de famille	125 892 922 €	154 443 222 €	28 550 300 €	22,7 %
IML ❶	121 931 981 €	148 834 481 €	26 902 494 €	22,1 %
Résidences sociales	26 000 000 €	26 000 000 €	0	0 %
ALT 1 ❷	73 468 934 €	74 754 550 €	1 285 616 €	1,8 %

Source : Commission des affaires sociales d'après le PAP 2019 et les réponses au questionnaire budgétaire

[Aide à la lecture : ❶ IML : Dispositif d'InterMédiation Locative / ❷ ALT : Aide au Logement Temporaire. L'ALT1 a été créée dans le but de loger, pour des durées de séjour limitées, des personnes défavorisées en situation d'urgence].

Le **développement des places de logement adapté**, en particulier en pensions de famille et en intermédiation locative, fait partie objectifs du plan « Logement d'abord » selon **une approche d'accès direct de la rue au logement**, plutôt que par l'intermédiaire de dispositifs d'hébergement, afin de limiter les ruptures dans le parcours d'insertion par des changements successifs de lieux d'accueil et d'accompagnement.

L'augmentation des crédits alloués aux **pensions de famille** doit permettre de poursuivre la création de places nouvelles pour ces structures de petites taille gérées par un hôte rémunéré et offrant un accompagnement social aux personnes qui y sont hébergées sans limitation de durée. Alors que le financement par jour et par place était fixé à 16 euros depuis 2007, **ce forfait sera porté à 18 euros en 2021**, ce qui devrait permettre de mieux soutenir ces structures et d'encourager leur développement. **L'objectif fixé par le plan « logement d'abord » de créer 10 000 places supplémentaires en cinq ans (2018-2022) risque toutefois de ne pas être atteint** puisque seulement 3 638 places nouvelles ont été ouvertes entre 2017 et 2019.

Les moyens consacrés à l'**intermédiation locative** sont également en nette augmentation afin de poursuivre la dynamique de création de places initiée par le plan « logement d'abord », qui a fixé pour objectif de créer 40 000 places nouvelles en cinq ans. Ce dispositif consiste à verser une aide à des associations ou organismes de logement social afin qu'ils louent des logements du parc privé pour les

sous-louer à un tarif social à des personnes défavorisées suffisamment autonomes pour occuper un logement. **Les objectifs fixés risquent également de ne pas être atteints, même s'il faut saluer une réelle dynamique dans la création de places**, puisque 6 107 places nouvelles ont été ouvertes en 2018 et 8 253 en 2019.

Les moyens alloués aux **résidences sociales et à l'aide au logement temporaire ALT1** sont stables. S'agissant des crédits consacrés aux résidences sociales, soutenues par l'intermédiaire de l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), ils sont reconduits pour 2021 pour un montant inchangé depuis cinq ans. Il est toutefois regrettable que cette enveloppe soit sous-exécutée chaque année (18,4 M€ consommés en 2019 sur une enveloppe de 26 M€ ouverte en LFI), du fait de redéploiements de crédits au profit de l'hébergement d'urgence. Ces moyens permettent pourtant de soutenir une solution de logement adapté en cohérence avec les orientations fixées par le plan « Logement d'abord ».

4. Les crédits des actions 11 et 14 restent stables

Les crédits de l'action 11 « prévention de l'exclusion » connaissant une faible progression pour 2021 (+ 4 %). Ils permettent de financer des **allocations et prestations d'aide sociale aux personnes âgées et handicapées**, par dérogation à la compétence des conseils départementaux. En effet, l'État se substitue aux collectivités de façon résiduelle pour attribuer ces prestations aux personnes sans domicile et qui ne pourraient pas en bénéficier dans le cadre du financement des départements, faute de domiciliation stable. Cette action finance également **le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage**, par le versement d'une aide (ALT2) aux gestionnaires de ces aires.

[L'ALT2 a été créée afin que les communes de plus de 5 000 habitants mettent à la disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil.]

Les crédits de l'action 14 « conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » demandés pour 2021 sont identiques à ceux ouverts pour 2020. Ils permettent de financer des actions d'ingénierie pour l'élaboration d'outils de pilotage et d'évaluation des dispositifs d'hébergement, à destination des opérateurs, tels que les systèmes d'information des SIAO. Ces crédits apportent également un soutien financier aux associations tête de réseaux du secteur de l'hébergement et de l'insertion pour leur fonctionnement et des actions de professionnalisation et de promotion des bonnes pratiques auprès du personnel sur le territoire.

5. Les moyens supplémentaires figurant dans le plan de relance

L'action 8 « soutien aux personnes précaires » du programme 364 « cohésion » de la mission « plan de relance » prévoit l'**ouverture de 100 millions d'euros en AE et 49,5 millions d'euros en CP pour le secteur de l'hébergement et de l'insertion**. Cette enveloppe de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement serait ainsi répartie :

- 50 millions d'euros pour la création de places d'hébergement supplémentaires et l'humanisation des centres d'hébergement et des accueils de jour ;
- 30 millions d'euros pour financer des programmes de rachat d'hôtels et de construction de logements modulaires ainsi que pour accélérer la transformation des foyers pour travailleurs migrants ;
- 20 millions d'euros destinés à réhabiliter des aires d'accueil des gens du voyage.

Ces moyens supplémentaires permettront de renforcer les restructurations nécessaires pour accueillir et accompagner les personnes vulnérables dans de meilleures conditions. **Il est toutefois regrettable que ces crédits ne figurent pas au sein du programme 177** alors qu'ils financent des dispositifs qui lui sont pleinement rattachables et qu'ils ne relèvent pas à proprement parler d'une politique de relance économique. Leur rattachement à la mission « plan de relance » nuit à la lisibilité budgétaire et crée des incertitudes sur leur destination, compte tenu de possibles redéploiements de crédits au sein de cette mission selon les besoins.

(...)

Extraits du dossier de presse « Territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord »

Source : Site www.gouvernement.fr – 30 mars 2018

(...)



PRODUIRE DES SOLUTIONS DE LOGEMENTS ABORDABLES

Les territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord se mobilisent pour développer rapidement le logement abordable, dans le cadre des annonces du Président de la République du 11 septembre 2017 à Toulouse. Le gouvernement s'est engagé à la création sur l'ensemble du territoire de **40 000 places en intermédiation locative** dans le parc privé et **10 000 places en pensions de famille** sur 5 ans, et au financement au travers du Fonds national des aides à la pierre de **40 000 logements très sociaux (PLAI) par an**. Il portera une attention particulière aux territoires retenus pour leur permettre des créations de places à hauteur de leurs ambitions.

Des **modalités innovantes de production et de mobilisation de solutions de logements** abordables et adaptés sont prévues par les territoires : la création de plateformes de services aux bailleurs privés solidaires (information sur les dispositifs existants, appui aux démarches administratives, aide aux petits travaux, animation du réseau des opérateurs gestionnaires d'intermédiation locative...), la transformation de structures d'hébergement en logements ou la mobilisation du parc dégradé ou vacant, par exemple.

L'Agence Nationale de l'Habitat appuiera l'action de ces territoires, avec un budget annuel de **8 millions d'euros**, par la mobilisation du parc privé, en prospectant notamment les propriétaires bailleurs de logements vacants nécessitant des travaux pour être remis sur le marché.

AUGMENTER LES SORTIES DE L'HÉBERGEMENT VERS LE LOGEMENT

Pour 2018, le gouvernement a fixé des objectifs ambitieux : **augmenter d'un tiers les attributions de logements sociaux en faveur des personnes dans l'hébergement**.

Les collectivités retenues vont mobiliser fortement leurs partenaires dans le cadre des Conférences intercommunales du logement (CIL) pour **faciliter l'accès au logement social des personnes les plus défavorisées**, dont les personnes hébergées. Cela aura pour conséquence de **désengorger**

le **parc d'hébergement** qui se concentrera ainsi sur sa vocation première : la mise à l'abri rapide et inconditionnelle des personnes en situation d'urgence sociale.

UNE MULTITUDE D'ACTIONS POUR ACCÉLÉRER LE LOGEMENT D'ABORD

Les actions financées dans le cadre de cet appel à manifestation d'intérêt, pilotées par les collectivités et l'Etat, permettront de **démultiplier les effets du budget consacré à la politique de lutte contre le sans-abrisme** (pour l'Etat, près de 2 milliards d'euros votés dans le Projet de loi de finances 2018 sur le Programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »). Pour réaliser un réel effet levier, **8 millions d'euros** seront répartis en 2018 entre les territoires pour cofinancer des actions d'ingénierie, de suivi et d'évaluation, d'observation sociale et de communication, soutenir des initiatives innovantes et renforcer les capacités d'accompagnement des ménages.

Les projets des Territoires de mise en œuvre accélérée prévoient une variété d'actions concrètes pour répondre à la diversité des situations et des enjeux locaux :

Transformer l'organisation et l'action territoriales

Le Logement d'abord implique un changement structurel des modes d'organisation. La gouvernance est un des leviers majeurs pour transformer l'action territoriale en faveur de l'accès au logement des personnes sans-domicile. Une large part des solutions est à chercher dans **l'articulation des dispositifs, la mobilisation coordonnée du droit commun et l'animation d'un réseau autour d'une stratégie commune**.

Sur tous les territoires, des coordinateurs opérationnels seront recrutés. La mise en place de **plateformes territoriales** est l'une des pistes explorées par les territoires pour coordonner ou mutualiser les dispositifs d'accompagnement. Elles intégreront également les questions liées à l'insertion professionnelle et à la santé. Des référentiels partagés seront produits pour promouvoir des pratiques professionnelles renouvelées, notamment sur l'accompagnement pluridisciplinaire et adapté aux besoins des personnes sans-domicile.

Encourager l'innovation dans l'accompagnement social

L'accompagnement social est un levier essentiel pour accélérer l'accès au logement et prévenir les ruptures. Il est la condition sine qua non au succès de toutes les politiques sociales de l'habitat (sortie de la rue et accès au logement, prévention des expulsions, lutte contre l'habitat indigne, mais aussi renouvellement urbain, mobilité résidentielle, etc.). De nombreuses initiatives mobilisant des **pratiques innovantes d'accompagnement** émergent sur tous les territoires : équipes mobiles d'intervention sociale pluridisciplinaires ou spécialisées intervenant au domicile, dispositifs d'accès direct au logement pour les jeunes en situation de rupture, expérimentation de baux de sauvegarde, création d'un fonds de soutien et garantie aux bailleurs privés en intermédiation locative, déploiement de coffres forts numériques et de portails des droits...

Mieux suivre et évaluer les actions engagées

Une politique d'investissement social doit intégrer un **dispositif de suivi et d'évaluation pour mesurer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique**.

Des équipes projets dédiées, fondées sur la proximité avec les acteurs du territoire, mèneront une évaluation continue des projets dans une logique de performance. Elles associeront, autour d'outils et d'indicateurs partagés, les personnes concernées, le monde académique, les partenaires institutionnels, les professionnels de terrain, etc.

Améliorer la connaissance des publics

Il y a un réel déficit de connaissance fine des publics en difficulté d'accès et de maintien dans le logement. Pour agir efficacement, les collectivités et l'Etat investiront sur l'**observation, la veille sociale, et l'exploitation de données**. Les propositions portées par les territoires permettront de mieux identifier et répondre aux besoins des publics dits « invisibles » et de lutter contre le non-recours aux droits et services. Des opérations de recensement des personnes à la rue seront lancées dans les grandes villes. La coordination des maraudes sera renforcée.

Sensibiliser et former au Logement d'abord

Le Logement d'abord repose sur la mobilisation continue de tous les acteurs mais également sur l'adhésion des citoyens. Informer et impliquer les partenaires du projet et le grand public sur les actions mises en œuvre sur le territoire **fera du Logement d'abord un véritable objet de débat public**. Le Logement d'abord

implique des évolutions de pratiques et de représentations de tous les acteurs. Ceux-ci doivent être accompagnés, notamment au moyen de la formation initiale et continue. Les collectivités proposent plusieurs outils : immersions professionnelles, implication des personnes concernées dans les formations, outils d'argumentation pour les élus, etc.

HÉBERGEMENT & LOGEMENT QUELLES DIFFÉRENCES ?

Les conditions d'accueil et le statut de l'occupant différencient l'hébergement du logement.

L'accueil en **hébergement** est destiné à répondre aux besoins immédiats des personnes privées de domicile et en situation de détresse sociale, médicale ou psychique. **L'hébergement est provisoire, voire précaire**, dans l'attente d'une solution de logement durable et adaptée. **Il ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation ni au versement d'un loyer**, ce qui n'exclut pas une participation financière des personnes accueillies. L'hébergement comprend notamment : les centres d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les nuitées d'hôtel...

Dans le logement, le locataire dispose d'un titre d'occupation (bail relevant de la loi du 6 juillet 1989 ou contrat de résidence) avec garantie de maintien dans les lieux. Il s'acquitte d'un loyer ou d'une redevance et est éligible aux aides au logement, et à d'autres aides comme celles du Fonds de Solidarité pour le Logement. Il existe une variété de solutions de logement adaptées aux besoins des personnes : parc social, parc privé, logement adapté et accompagné (résidences sociales, pensions de famille, intermédiation locative, ...). Le logement est un repère permettant l'appropriation d'un «chez-soi». Il est essentiel pour l'intégration.

Le Plan Logement d'abord vise ainsi à **orienter rapidement les personnes sans-domicile de l'hébergement vers un logement durable**, grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire.

(...)

Instituée par un décret du 14 juillet 2010, la **Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal)** a pour objectif d'**enrichir les politiques ministérielles par une approche décloisonnée**. Elle s'appuie sur un vaste réseau d'associations, de collectivités territoriales, de services déconcentrés de l'Etat et plus globalement sur l'ensemble des acteurs impliqués dans les politiques d'hébergement et d'accès au logement.

Instance de **coordination interministérielle, force de proposition et d'expertise**, la Dihal intervient principalement sur six politiques publiques :

- ▶ **l'hébergement et l'accès au logement**
- ▶ **la lutte contre l'habitat indigne**
- ▶ **la résorption des campements illicites et bidonvilles**
- ▶ **l'accueil et l'accompagnement des Gens du voyage**
- ▶ **la prise en charge de l'hébergement et l'accompagnement dans le logement des réfugiés**
- ▶ **le logement des personnes immigrées** – la Commission interministérielle pour le logement des personnes immigrées

Il existe à travers chacune de ces thématiques une forte volonté d'**apporter des réponses pratiques et opérationnelles pour répondre aux situations de sans-abrisme, de difficultés d'accès et de maintien dans le logement, et de mal-logement**. Cette volonté se traduit sur le terrain par des actions directes, comme la plateforme nationale de logement des réfugiés ou le dispositif «Un Chez-soi d'abord», qui a permis à 353 personnes sans-abri et souffrant de troubles psychiques sévères d'accéder au logement et de recevoir un suivi adapté à leur situation. Ces modes d'approche permettent d'**apporter une expertise au plus près des acteurs avec une mission de conseil affirmée**. L'ensemble de ces éléments contribuent également au **pilotage de plans d'actions publiques**, toujours en lien coopératif avec l'expérience de celles et ceux qui s'y impliquent.

C'est dans cette **démarche partenariale** que s'inscrit le Plan Logement d'Abord, piloté par la Dihal. Depuis le discours d'Emmanuel Macron en janvier 2017 à l'occasion de la remise du rapport de la Fondation Abbé Pierre et le lancement de l'élaboration du plan par le ministre de la Cohésion des territoires le 6 juin 2017, la délégation interministérielle a mené, avec la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), une grande phase de concertation. Durant l'été 2017, ce sont près de **80 acteurs de l'hébergement et du logement qui ont été rencontrés** : associations d'élus, bailleurs sociaux, associations d'insertion par le logement, Conseil national des personnes accueillies et accompagnées, services déconcentrés de l'État, administrations centrales, etc. Un premier Comité de pilotage national du plan s'est tenu le 8 septembre 2017.

La Dihal, la DHUP et la DGCS ont également travaillé à l'élaboration du plan annoncé par Emmanuel Macron à Toulouse le 11 septembre 2017. Les mesures détaillées du Logement d'abord seront publiées prochainement et fixeront la stratégie à mettre en œuvre durant le quinquennat.

Dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt visant à retenir des territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord, la Dihal a **appuyé les territoires dans la construction de leur dossier, avec notamment une vingtaine de déplacements**. Le comité de sélection composé de représentants du ministère de la Cohésion des territoires (notamment la Dihal, la DGCS et la DHUP) a ensuite examiné les dossiers reçus et recueilli l'avis des fédérations et associations partenaires pour déterminer la liste des territoires retenus.

e-mail
logementdabord@developpement-durable.gouv.fr

téléphone
01 40 81 33 60

web
dihal.gouv.fr

twitter
@dihal_hl

(...)

Le « Logement d’abord » pour les SDF, une solution plus efficace et moins chère

Source : Journal L’Opinion – version à jour en janvier 2021

La France veut, comme la Finlande et le Danemark, inverser la logique de l’hébergement d’urgence, en proposant un logement abordable aux personnes sans domicile

Le « Logement d’abord » pour les SDF, une solution plus efficace et moins chère

Politique sociale

Avant la crise sanitaire, la France comptait 300 000 sans domicile fixe (personnes à la rue, hébergées ou vivant dans un abri de fortune), selon la Fondation Abbé Pierre. **260 000 places d’hébergement étaient offertes fin 2019 (en hausse de 9% chaque année depuis 2012), dont 65 000 dans des hôtels.**

Jade Grandin de l’Eprevier

EN MATIÈRE DE LOGEMENT, il est possible d’allier meilleure politique sociale et économie de finances publiques. La formule magique ? Le « Logement d’abord » qui, plutôt que l’hébergement d’urgence, consiste à « travailler par étapes à la réinsertion de personnes ayant séjourné durablement dans la rue, et à évaluer leur aptitude à franchir chaque palier d’un long parcours depuis la rue, puis l’hébergement, puis l’accompagnement jusqu’au logement », explique la Cour des comptes dans un référé envoyé fin octobre au Premier ministre Jean Castex, et rendu public jeudi 7 janvier.

En hébergement, les sans domicile fixe (SDF) doivent se plier à un règlement intérieur et arrêter toute consommation de drogues et d’alcool (ou adopter une consommation encadrée pour éviter un sevrage trop brutal) et parfois suivre un traitement psychiatrique. Les personnes peuvent rester très longtemps dans ces dispositifs conçus comme temporaires, qui débordent depuis la crise migratoire de 2012. 65 000 personnes sont logées dans des hôtels.

A contrario, le « Logement d’abord » permet aux SDF de devenir directement locataires d’un logement social. « Il y a des personnes à la rue qui peuvent éviter la case hébergement, et d’autres, prêtes à être logées, qu’il faut faire sortir très vite des centres d’hébergement », explique Bruno Morel, directeur général d’Emmaüs.

Economies. En outre, le « Logement d’abord » coûte beaucoup moins cher. Une expérimentation menée en France entre 2011 et 2016 a montré une économie de 16 000 € par an et par bénéficiaire, par rapport au coût moyen annuel de 30 000 € dû à l’utilisation des structures sanitaires (hôpitaux), d’hébergement et de justice (prisons) par personne dans le dispositif classique d’accompagnement. 70% des coûts ont été évités en hospitalisations et 30% en hébergement. En 2019, l’Etat et les régions ont consacré plus de 4 milliards d’euros à l’hébergement d’urgence. Si une politique de « Logement d’abord » avait été mise en place dès 2012, cela aurait généré une économie cumulée de plus de 20 milliards d’euros, selon la Cour des comptes.

C’est en 2018 que le gouvernement a lancé son grand plan quinquennal « Logement d’abord ». En 2019, 80 000 personnes ont été sorties de l’hébergement, soit une hausse d’un tiers par rapport à 2017. Mais fin 2020, « à mi-parcours du plan quinquennal, les progrès ont encore un caractère plus expérimental ou marginal que systémique » constatent les Sages.

Malgré ses 5 millions de logements sociaux, la France n'en met pas assez à disposition des SDF. Primo, on ne construit pas assez de HLM à très faible loyer (un quart des constructions de logement social contre trois quarts des demandes) dans les zones tendues. Deuzio, on manque aussi de pensions de famille et de résidences sociales, les logements les plus appropriés pour eux car dotés d'espaces partagés et de services d'accompagnement.

Règles à revoir. La Cour des comptes s'attaque donc à l'engorgement du parc social. Les locataires des HLM qui ont les revenus les plus élevés (ou les moins faibles) le quittent très peu pour passer au marché libre. En 2018, moins de 7% du stock de logements a été attribué à des personnes extérieures au parc. Pour secouer le cocotier, les Sages recommandent que le bail locatif passe de durée indéterminée à déterminée, et de renforcer les règles de sortie du parc pour les personnes dépassant les plafonds de ressources. Ils évoquent même la possibilité d'instaurer un taux d'effort minimum (rapport entre les dépenses liées au logement et les revenus).

Accélérer la sortie des personnes qui le peuvent et aider les plus vulnérables à rentrer : la Cour conseille de modifier les règles d'attribution des logements sociaux. Elle recommande « d'introduire des mécanismes incitatifs financièrement ou en termes de droits » pour les décisionnaires : collectivités locales, entreprises, fonctionnaires d'Etat, bailleurs sociaux, associations. Objectif : que 130 000 SDF accèdent à un logement chaque année pendant cinq ans, en bénéficiant d'une attribution d'un logement social sur cinq. Trop ambitieux ? « Les arbitrages politiques, notamment budgétaires, ne tiennent pas suffisamment compte des coûts évités par le "Logement d'abord" », souligne la Cour.

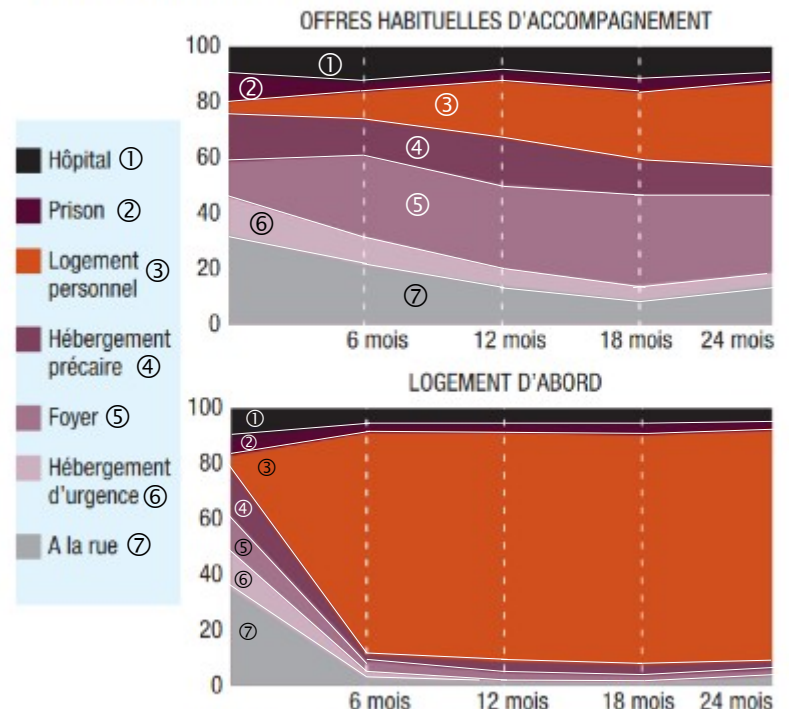
Quant aux acteurs chargés des SDF, ils sont « trop centrés sur le monde de l'hébergement », estime-t-elle. Et de recommander là aussi des « mécanismes incitatifs » pour « transformer progressivement les places d'hébergement d'insertion en logements sociaux ou

adaptés », et réserver les dispositifs de mise à l'abri aux « seules situations d'urgence ». Mais ces suggestions de bouleversements ne convainquent pas le Premier ministre, qui dans sa réponse, rappelle les durcissements déjà effectués pour inciter (et non forcer) à partir les personnes aux dessus des plafonds de ressources dans les HLM, et déclare « intéressante », quoique « compliquée », l'idée d'un taux d'effort plancher.

L'Etat va néanmoins faire des changements. Il réunira les deux personnels qui s'occupaient du « Logement d'abord », à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). En outre, il donnera des objectifs plus précis aux associations qu'il paye pour orienter les SDF vers des logements, afin de professionnaliser ces dernières, explique-t-on au ministère du Logement. Ce sera présenté le 29 janvier dans le cadre d'un bilan sur le « Logement d'abord ». @JadeGrandin

Une logique d'autonomisation

Pourcentage de SDF selon leur lieu de résidence



Extraits du dossier de presse « En 2021, le service public de la rue au logement, nouveau cadre d'action du Logement d'abord »

Source : Site www.gouvernement.fr – janvier 2021

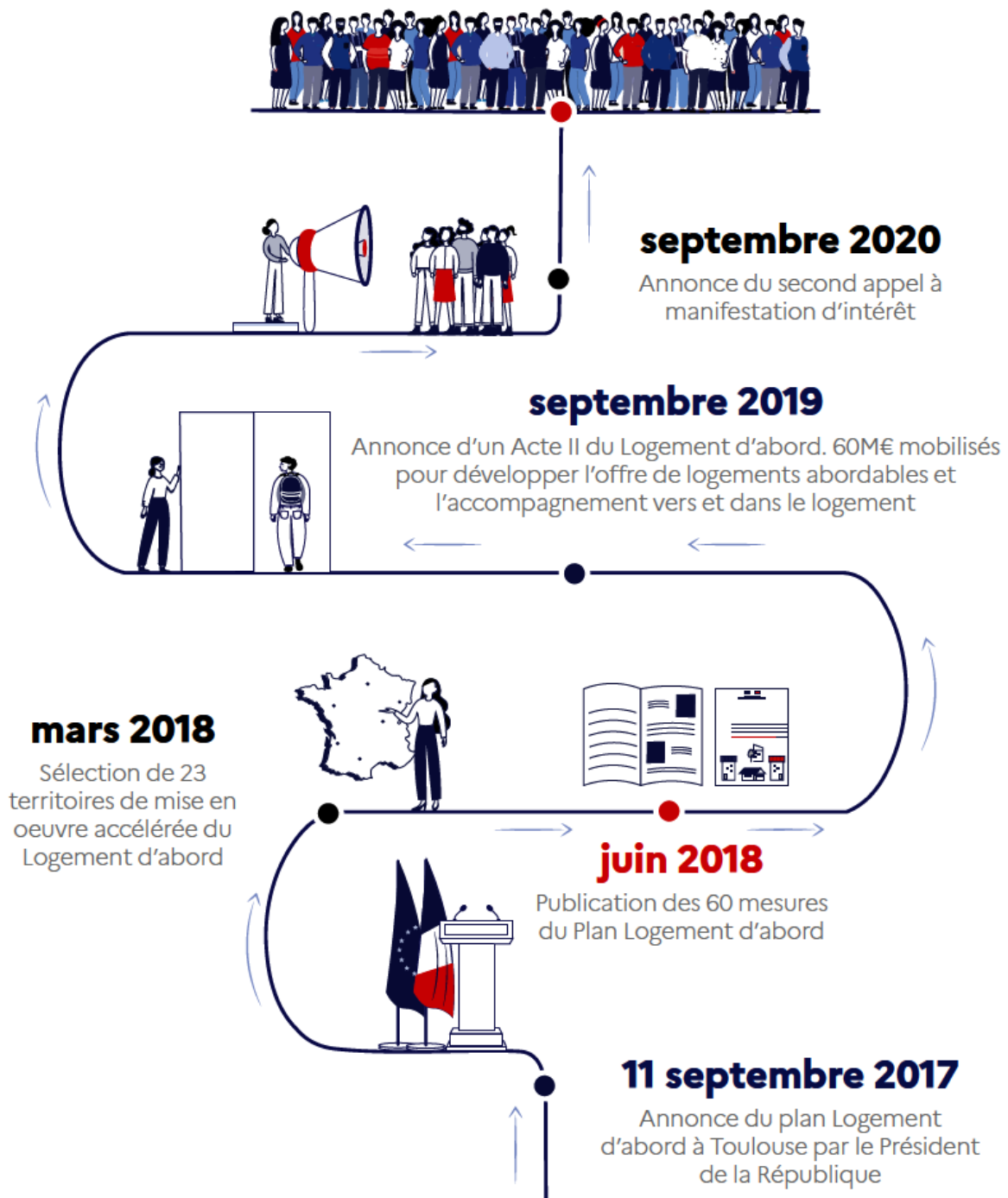
(...)

235 000 personnes logées

depuis le lancement du plan Logement d'abord

Le Service public de la rue au logement

Un nouveau cadre d'action pour le Logement d'abord



(...)



Depuis 2020, un acte II pour accélérer le déploiement du plan Logement d'abord

Deux ans après le lancement du plan Logement d'abord, et fort d'une dynamique nouvelle dans les territoires montrant des résultats positifs en matière d'accès au logement des personnes sans-abri et mal logées, Julien Denormandie, alors ministre chargé du Logement annonçait le 13 septembre 2019, à l'occasion de la première conférence nationale des acteurs de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, le lancement de l'Acte II du Logement d'abord. Cette nouvelle étape dans le déploiement du modèle Logement d'abord, marquée notamment par un renforcement des crédits dédiés à cette politique témoigne de l'engagement de l'État à permettre à toutes et tous d'accéder le plus rapidement possible à un logement pérenne et à un accompagnement pluridisciplinaire adapté aux besoins des personnes.

À partir de 2020, 60 millions d'euros supplémentaires ont été mobilisés pour développer l'offre de logements abordables et l'accompagnement vers et dans le logement. Ces crédits visent à permettre l'atteinte des objectifs fixés au lancement du plan Logement d'abord, en particulier les 40 000 places nouvelles en intermédiation locatives et 10 000 ouvertures de places en pension de famille. Ils permettent par ailleurs, grâce à un accord entre l'État et l'Union sociale pour l'habitat, de renforcer le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

2 000 places «Un Chez-soi d'abord» disponibles en 2022

L'acte II du Logement d'abord est également marqué par l'extension du dispositif "Un Chez-soi d'abord" qui permet depuis 2011 l'accès direct au logement à des personnes souffrant de graves troubles psychiques grâce à un accompagnement pluridisciplinaire adapté à leurs besoins. Entre 2020 et 2022, ce sont ainsi 12 nouveaux sites qui auront été ouverts, portant à 2 000 le nombre de places disponibles sur l'ensemble du territoire.


Par ailleurs, dès 2020, les crédits alloués à la résorption des bidonvilles, dans lesquels vivent majoritairement des personnes migrantes intra-européennes, ont été doublés, passant de 4 à 8 millions d'euros, pour soutenir les actions déployées dans les territoires permettant l'intégration et l'accès au logement de ces populations. En 2020, l'accent a particulièrement été mis sur la scolarisation des enfants grâce à un programme d'accompagnement vers et dans l'école" des enfants en situation de grande précarité. Pour l'année 2020, ce sont trente professionnels qui ont été recrutés par des associations de terrain sur quinze territoires ciblés, avec pour missions de sensibiliser les familles à l'enjeu scolaire, d'aider aux démarches d'inscription et de prévenir les risques de décrochage, considérablement accrus par la crise sanitaire.

Dans le cadre de l'Acte II du Logement d'abord, **60 millions d'euros** ont été mobilisés pour développer l'offre de logement abordables et l'accompagnement vers et dans le logement

La crise sanitaire du covid-19 et le confinement ont démontré plus que jamais **le rôle protecteur du logement** à titre individuel mais aussi pour la collectivité dans son ensemble

Enfin, la crise sanitaire du covid-19 et le confinement ont démontré plus que jamais le rôle protecteur du logement à titre individuel mais aussi pour la collectivité dans son ensemble. Les personnes sans domicile cumulent des problématiques sociales et sanitaires qui les rendent particulièrement vulnérables et les structures d'accueil et d'hébergement en grand collectif se sont révélées inadaptées pour appliquer les mesures rigoureuses de confinement recommandées (promiscuité dans les structures collectives, vétusté de certains locaux, cherté des dispositifs hôteliers, et plus généralement des dispositifs d'urgence).

Pour les personnes en grande précarité sociale, la stratégie du Logement d'abord apporte non seulement la sécurité d'un logement (protection physique du toit, protection symbolique par l'ancrage dans un « chez-soi », protection juridique de l'occupation), mais également celle d'un accompagnement adapté, rapidement mobilisable si nécessaire, que ce soit dans le parc social ou dans le parc privé. À ce titre, le Logement d'abord, avec son approche spécifique, notamment dans son volet santé, apparaît également comme une politique particulièrement adaptée aux situations de crises sanitaires.



23 nouveaux territoires s'engagent dans la mise en oeuvre accélérée du Logement d'abord

Le Logement d'abord poursuit son déploiement avec la **sélection de 23 territoires de mise en oeuvre accélérée dans le cadre du second appel à manifestation d'intérêt** lancé en septembre dernier par Emmanuelle Wargon, ministre chargée du Logement. **Les 46 territoires désormais engagés bénéficient d'une enveloppe de 15 millions d'euros de crédits supports**, répartis entre les territoires en fonction des enjeux et des projets présentés, qui financeront notamment l'ingénierie et le déclenchement rapide de mesures d'accompagnement vers le logement de ménages sans domicile.



Dans chaque département, **les services de l'Etat sont pleinement engagés pour construire et porter le projet avec les collectivités.** Ce partenariat local, qui intègre également l'ensemble des acteurs des secteurs de l'hébergement et du logement, est un vecteur clé de succès des actions qui seront engagées.



(...)

Le jeudi 10 septembre 2020, Emmanuelle Wargon, ministre chargée du Logement lançait un second appel à manifestation d'intérêt auprès des collectivités locales afin de sélectionner de nouveaux Territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord. Le 20 janvier 2021, s'est tenu un comité d'examen des dossiers, à l'invitation de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement. Ce comité a réuni les grandes fédérations des secteurs de l'hébergement et du logement, les trois associations d'élus partenaires de l'appel à manifestation d'intérêt (l'Assemblée des départements de France, l'Assemblée des Communautés de France et France Urbaine) ainsi que les administrations concernées par le pilotage du plan. Le nombre de dossiers reçus et leur qualité, saluée par le comité de sélection, confirment l'intérêt des collectivités locales pour le déploiement sur leur territoire du Logement d'abord. C'est pourquoi, il a été proposé d'étendre le plan Logement d'abord à **23 nouveaux territoires** au lieu d'une dizaine prévue initialement par l'appel à manifestation d'intérêt. **Cette volonté des territoires est alimentée par les retours d'expériences et les bons résultats obtenus au sein des 23 premiers territoires de mise en œuvre accélérée dont le soutien sera poursuivi en 2021.**

Ce sont donc 23 nouveaux territoires qui ont été sélectionnés ce jeudi 28 janvier pour déployer de façon accélérée le Logement d'abord. **Ces collectivités seront soutenues financièrement par l'État, notamment par des crédits issus de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté**, pour la mise en œuvre de stratégies de transformation structurelle de l'action publique en faveur de l'accompagnement vers le logement des personnes sans domicile. Sur ces territoires, **le Logement d'abord viendra nourrir les politiques locales de l'habitat et de l'action sociale – compétences sur lesquelles les collectivités sont cheffes de file – afin d'approfondir les synergies avec l'action de l'Etat relative à la réponse aux situations d'urgence sociale.**

Les dossiers retenus reflètent la diversité des situations territoriales et des problématiques liées à l'accès au logement avec notamment des **métropoles et agglomérations qui présentent des enjeux très forts quant au sans-abrisme** et des parcs d'hébergement saturés à l'image de la Ville de Paris, de la Métropole d'Aix-Marseille ou de la Métropole de Rennes. **Des agglomérations de taille moyenne souhaitent également s'engager sur des stratégies ambitieuses de résorption du sans-abrisme** comme la ville de Tours, l'agglomération du Grand Chambéry ou la communauté urbaine de Dunkerque. **Des départements ruraux** tels que la Nièvre et le Cher ont également été retenus pour travailler notamment sur des problématiques telles que la prévention des ruptures dans les parcours résidentiels ou la construction de stratégies permettant l'accès simultané à l'emploi et au logement. Enfin, **des communes et EPCI de plus petite envergure mais très investis et volontaires seront soutenus pour relever les défis de leurs territoires** en matière de lutte contre le sans-abrisme et la grande précarité à l'image de la Ville de Porto-Vecchio ou de Loudéac Communauté. **Trois territoires ultra-marins**, le Conseil départemental de la Réunion, la Communauté d'agglomération Espace sud de la Martinique et la communauté d'agglomération Centre Littoral en Guyane, viendront de plus rejoindre la communauté d'agglomération de Dembéli-Mamoudzou pour accélérer notamment la mise en œuvre du plan Logement Outre-mer lancé en 2019.

A photograph of a person peering through a doorway at night. The person's face is partially visible in the dark, and they appear to be looking towards the camera. The background is a textured, grey wall. The text is overlaid on the left side of the image.

Le Service Public de la Rue au Logement :

un nouveau cadre
d'action pour aller plus
loin dans le déploiement
du Logement d'abord

En septembre 2017, le Président de la République lançait le plan quinquennal pour le Logement d'abord avec l'objectif d'apporter une réponse structurelle plus performante aux situations de sans-abrisme en constante augmentation depuis plus de dix ans en France. **Ce nouveau modèle d'action publique, qui vise un accès rapide au logement avec un accompagnement adapté, a d'ores et déjà produit des résultats très significatifs** et supérieurs à ceux des dernières années dans plusieurs domaines, à commencer par le relogement des ménages hébergés, la production de PLAI et de pensions de familles, l'ouverture de places en intermédiation locative, la prévention des ruptures ou encore la mobilisation de logements pour les réfugiés.

Depuis deux ans, le plan quinquennal pour le Logement d'abord a consacré un vrai changement de paradigme de l'action publique dans le domaine social et a profondément fait progresser les esprits. Au niveau national comme au niveau territorial, un processus de transformation est fortement engagé, et s'incarne tout spécialement dans les territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, où l'action coordonnée de l'État, des collectivités territoriales et de leurs partenaires s'avère particulièrement pertinente.

La Cour des Comptes a clairement approuvé le stratégie Logement d'abord dans un rapport publié en janvier 2021 qui souligne "une politique originale qui permet de faire mieux à moindre coût", un "exemple de politique publique" dont "l'efficacité et l'efficience pour assurer l'accès au logement des personnes sans domicile, y compris pour ceux qui sont en souffrance sociale, ont été plus d'une fois éprouvées".

Pour autant, malgré les premiers succès indéniables du Logement d'abord et l'accroissement des crédits de l'État, le nombre de personnes sans domicile reste important. Dans le contexte de fragilisation d'un nombre toujours plus important de Français face aux prix élevés des loyers dans les zones tendues et dans le contexte d'une crise migratoire, le nombre de personnes à la rue et le volume de demandes au 115 reste élevé.

Pour assurer la meilleure réponse possible aux personnes en grande difficulté de logement, il est impératif d'aller au bout de la politique du Logement d'abord en réformant son pilotage qui reste adapté au modèle antérieur et prend mal en compte les logiques de parcours et de performance sociale. Malgré les efforts conjoints de tous les acteurs, l'organisation actuelle maintient encore une dichotomie forte entre hébergement et logement, entretenant l'idée d'un accès au logement selon un modèle en escalier.

Après un acte I qui a posé les bases, l'ambition de l'acte II du Logement d'abord est de revisiter l'ensemble des gouvernances et des "modes de faire" de la politique publique de l'hébergement et de l'accès au logement pour qu'elle porte pleinement ses fruits. Le Logement d'abord ne se réduit pas au développement absolument nécessaire du logement adapté ou de l'augmentation capacitaire. Il implique également de repenser les missions, le pilotage, le fonctionnement et le financement de tous les dispositifs du parcours des personnes allant de la rue au logement. C'est là tout l'enjeu de la mise en place du service public de la rue au logement promue dans l'acte II.

Qu'est-ce que le Service Public de la Rue au Logement?

Alors que le Logement d'abord constitue un principe d'action, le service public de la rue au logement peut être défini comme le cadre d'intervention pour une action publique plus cohérente et plus efficace dans la lutte contre le sans-abrisme.

Ce service public est l'expression d'une volonté d'organiser une réponse agile et efficace, tournée vers la mise en œuvre d'une politique au sein d'un ensemble cohérent d'acteurs qui va du niveau central au niveau territorial. Il est également lisible et compréhensible par les professionnels, les bénéficiaires et les citoyens. Il s'appuie sur les acteurs des territoires, avec le pilotage notamment des services déconcentrés de l'État. Le service public de la rue au logement articule tous les acteurs de la chaîne de l'hébergement et du logement, pour mettre pleinement en œuvre la stratégie nationale du Logement d'abord sur l'ensemble du territoire.

La mise en place du service public de la rue au logement s'appuie également sur une unification de la gouvernance des politiques d'hébergement et d'accès au logement jusqu'alors dispersée au sein de plusieurs administrations. Unifier la gouvernance du plan pour le Logement d'abord est particulièrement pertinent car c'est une stratégie prioritaire de l'État s'appuyant sur un modèle - le logement d'abord - qui a fait ses preuves en France comme à l'étranger.

Le Service public de la rue au logement, c'est :

Une ambition : diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile

Avec des objectifs fixés par le Président de la République en 2017, qui font l'objet d'un suivi mensuel et territorial

Une stratégie : le Logement d'abord

Transformer en profondeur la stratégie de lutte contre le sans abris, en passant 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 le plus rapide possible au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins

Une feuille de route : pour engager les transformations structurelles et faire mieux

Réforme et simplification de la tarification ; renforcement du pilotage de la performance sociale ; consolidation de la gouvernance territoriale ; transformation de l'offre d'hébergement et d'accompagnement, etc.

Un cadre d'intervention simplifié : pour être plus efficace

Une gouvernance unifiée ; des leviers d'intervention rassemblés ; une intensité de suivi renforcée ; un interlocuteur identifié pour tous les acteurs ; un pilotage par objectifs et résultats, partagés en continu et régulièrement ré-évalués

Des principes d'actions : pour être au service de ceux qui agissent sur le terrain

Recherche constante de performance sociale ; territorialisation de l'action ; logique de service et de facilitation au service de ceux qui font ; association continue de l'ensemble des acteurs – services déconcentrés, associations, collectivités, opérateurs – et recherche de dynamiques partenariales au niveau local comme au niveau national ; écoute du terrain et amélioration continue ; construction des solutions et recherche d'innovations collaboratives



Extrait de la plaquette de présentation du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022

Source : Site www.gouvernement.fr – 4^{ème} trimestre 2017

(...)

LOGEMENT D'ABORD

UNE REFORME STRUCTURELLE DE LA POLITIQUE DE L'HEBERGEMENT ET DE L'ACCES AU LOGEMENT

RÉSOLUDRE LES IMPASSES DE LA POLITIQUE DE L'HEBERGEMENT ET DE L'ACCÈS AU LOGEMENT PAR UNE APPROCHE GLOBALE

Engagement pris par le Président de la République, Emmanuel Macron, pendant la campagne, le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) propose **un changement de modèle à travers une réforme structurelle et ambitieuse de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile.**

Malgré l'action déterminée des acteurs et des efforts importants d'ouvertures de places ces dernières années, **les dispositifs d'hébergement d'urgence sont plus que jamais saturés.** Ce parc d'hébergement peine à jouer son rôle de tremplin vers le logement et ne peut donc absorber la demande de plus en plus pressante à l'entrée.

Il est urgent de réformer ce système qui a laissé s'installer l'idée d'un accès au logement à l'issue d'un parcours en escalier, entre rue et centres d'hébergement. Le plan Logement d'abord répond à cette ambition. Il marque 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 publique.

ORIENTER RAPIDEMENT ET DURABLEMENT LES PERSONNES SANS DOMICILE VERS LE LOGEMENT

Le plan vise à orienter rapidement les personnes sans-domicile de l'hébergement vers un logement durable grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire. Le Logement d'abord, en insistant sur la priorité donnée au logement comme condition première à l'insertion, choisit de mettre en valeur les compétences des personnes.

Cette approche a été validée par de multiples expérimentations dans les pays scandinaves et anglo-saxons. Elle est également au cœur du dispositif « Un chez-soi d'abord » qui s'adresse spécifiquement aux personnes en situation de grande exclusion présentant des troubles psychiques. S'appuyer résolument sur le principe du Logement d'abord pour construire une politique publique à l'échelle du pays est **un défi qui nécessitera l'engagement de tous les acteurs et professionnels du secteur.** La réussite de ce plan ambitieux fera de la France un modèle européen en matière de lutte contre le sans-abrisme.

INVESTIR POUR SORTIR DE LA GESTION EN URGENCE DU SECTEUR DE L'HEBERGEMENT

Cette réforme s'inscrit dans une **dynamique innovante d'investissement social** qui sort de la gestion en urgence maintes fois dénoncée pour ses effets négatifs sur les personnes et sur les finances publiques. 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, dignes et pérennes pour les personnes en difficulté.

UN PLAN ISSU D'UNE LARGE CONCERTATION

ET DES OBJECTIFS AMBITIEUX DE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ADAPTÉS

Ce plan est issu d'une **large concertation** durant laquelle **près de 80 grands acteurs de l'hébergement et du logement ont été sollicités.** Le 8 septembre, Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, et Julien Denormandie, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la Cohésion des territoires, ont réuni une grande partie de ces acteurs pour un **premier comité de pilotage national du plan.**

LE 11 SEPTEMBRE 2017, À TOULOUSE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE A PRÉSENTÉ LE PLAN QUINQUENNAL POUR LE LOGEMENT D'ABORD ET LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME

- > Porter l'objectif de production de **40 000 logements très sociaux par an dès 2018,**
- > L'ouverture sur cinq ans de **10 000 places en pensions de famille** pour les personnes isolées en situation d'exclusion,
- > La création sur cinq ans de **40 000 places supplémentaires principalement dans le parc locatif privé,** via les dispositifs d'intermédiation locale.

La poursuite des concertations prépare le **lancement des premières actions dès 2018.**

Le succès de cette politique renouvelée – partie intégrante de la stratégie Logement du gouvernement – repose sur l'implication constante de tous pour parvenir à une baisse drastique du sans-abrisme en France d'ici cinq ans.

LES GRANDS VOILETS DU PROJET DE PLAN LOGEMENT D'ABORD

Le projet de plan s'articule autour de cinq grandes priorités : **la production et la mobilisation de logements abordables, l'accélération de l'accès au logement, l'accompagnement des personnes, la prévention des ruptures et la mobilisation des acteurs et des territoires.**

PRIORITÉ I.

PRODUIRE ET MOBILISER PLUS DE LOGEMENTS ABORDABLES ET ADAPTÉS AUX BESOINS DES PERSONNES SANS-ABRI ET MAL LOGÉES

1. **Produire des logements sociaux et très sociaux** adaptés aux besoins des personnes sans-abri et mal logées.
2. **Mobiliser le parc privé** à des fins sociales
3. **Développer** les solutions de logement adapté en réponse à des besoins spécifiques
4. **Faciliter** la transformation de centres d'hébergement en logements selon les besoins des territoires

PRIORITÉ II.

PROMOUVOIR ET ACCÉLÉRER L'ACCÈS AU LOGEMENT ET FACILITER LA MOBILITÉ RÉSIDENIELLE DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

5. **Améliorer la connaissance** des publics sans domicile et renforcer les dispositifs de la veille sociale
6. **Donner la priorité au logement** dans l'orientation des personnes sans domicile
7. **Améliorer l'accès des ménages défavorisés au logement social** en mobilisant notamment les leviers de la loi relative à l'Égalité, à la Citoyenneté et aux Territoires
8. **Favoriser la mobilité résidentielle et géographique** des personnes défavorisées en demande de logement

PRIORITÉ III.

MIEUX ACCOMPAGNER LES PERSONNES SANS DOMICILE ET FAVORISER LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

9. **Renforcer et articuler l'accompagnement social** vers et dans le logement et proposer des approches pluridisciplinaires et coordonnées
10. **Accompagner le changement** des cultures et pratiques professionnelles et renforcer la formation des acteurs
11. **Développer la cohérence entre insertion socio-professionnelle et accès au logement**

PRIORITÉ IV.

PRÉVENIR LES RUPTURES DANS LES PARCOURS RÉSIDENIELS ET RECENTRER L'HÉBERGEMENT D'URGENCE SUR SES MISSIONS DE RÉPONSE IMMÉDIATE ET INCONDITIONNELLE

12. **Renforcer la prévention des expulsions locatives** de façon à limiter le recours au jugement d'expulsion et le nombre d'expulsions effectives
13. **Prévenir les ruptures résidentielles des personnes sortant d'institutions** ou victimes de violence
14. **Recentrer l'hébergement d'urgence** sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse

PRIORITÉ V.

MOBILISER LES ACTEURS ET LES TERRITOIRES POUR METTRE EN OEUVRE LE PRINCIPE DU LOGEMENT D'ABORD

15. **Mettre en place une gouvernance efficace** à tous les niveaux
16. **Soutenir et s'engager avec des territoires** de mise en oeuvre accélérée

Présentation par le Président de la République du plan quinquennal pour le Logement d'abord à Toulouse, le 11 septembre 2017



15 TERRITOIRES

DE MISE EN OEUVRE ACCELEREE DU LOGEMENT D'ABORD

UN FORT ENJEU DE TERRITORIALISATION

Bien qu'il s'agisse d'un plan national, il est indispensable de territorialiser la mise en oeuvre du plan. C'est pour répondre à cet enjeu que le président de la République a annoncé sa **volonté de soutenir 15 Territoires de mise en oeuvre accélérée** du plan Logement d'abord. L'appel à manifestation d'intérêt pour sélectionner ces territoires est ouvert, dans une première phase, jusqu'au 20 février 2018. Ce document est disponible sur le site internet de la Dihal : dihal.gouv.fr

DES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES POUR UNE COORDINATION AMÉLIORÉE

Sur ces territoires (départements, métropoles, EPCI), l'Etat, les collectivités locales, les acteurs de l'hébergement et du logement et l'ensemble de leurs partenaires sanitaires et sociaux s'engageront conjointement sur **des objectifs partagés de résultats et de moyens afin de réduire drastiquement et de façon soutenue le sans-abrisme.**

UNE RÉFORME STRUCTURELLE QUI DÉPASSE LE STADE DE L'EXPÉRIMENTATION

Les territoires retenus dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt devront **dépasser la logique de l'expérimentation pour mettre en oeuvre la réforme structurelle** de leur organisation. La mise en oeuvre accélérée du plan sera facilitée par une gouvernance adaptée et un plan d'action ambitieux qui mobilise de manière optimale les dispositifs, outils et financements existants. **Des moyens financiers spécifiques et renforcés seront déployés dès 2018** pour soutenir en particulier l'ingénierie, le renforcement d'actions innovantes, le suivi, l'évaluation et le développement des dispositifs de logement adapté et accompagné.

Parallèlement, quatre premiers groupes de travail se sont tenus. Ils ont associé l'ensemble des acteurs concernés afin de proposer des solutions concrètes facilitant la mise en oeuvre du plan. Un groupe d'animation nationale des Territoires de mise en oeuvre accélérée sera lancé.

CALENDRIER

AUTOMNE 2017

- > Poursuite de la concertation et de l'élaboration du plan.

20 NOVEMBRE 2017 - 20 FÉVRIER 2018

- > Lancement d'un appel à manifestation d'intérêt pour identifier les territoires de mise en oeuvre accélérée du plan Logement d'abord.

FÉVRIER - MARS 2018

- > Lancement du plan et annonce des Territoires de mise en oeuvre accélérée.

Ce plan interministériel est piloté au niveau national par la Dihal en lien étroit avec la DHUP et la DGCS, et en association avec les services des autres ministères (Emploi, Santé, Justice, Intérieur...).

Extrait du référé S2020-1728 de la Cour des Comptes – La politique en faveur du « Logement d’abord »

Source : Site www.ccomptes.fr – 20 octobre 2020

(...)

1.2. Des dépenses d’hébergement d’urgence en hausse continue

Pour répondre à cet accroissement sensible du nombre de personnes nécessitant une mise à l’abri, les dispositifs d’hébergement ont été fortement développés sur la période récente. Ainsi, 260 000 places au total étaient offertes fin 2019. La progression annuelle de l’hébergement généraliste a été de 9 % depuis 2012. Comme la Cour le constate régulièrement dans son examen de l’exécution des programmes budgétaires concernés, l’hébergement des demandeurs d’asile, des déboutés de l’asile et des réfugiés déborde désormais largement des dispositifs qui leur sont consacrés, menaçant la résilience globale du système. Cette juxtaposition de dispositifs mis en place dans l’urgence, ne constitue pas une politique publique.

Dans ces conditions, les dépenses publiques consacrées, notamment par l’État, à l’hébergement d’urgence ont très fortement augmenté sur la période récente. Elles s’élevaient à plus de 4 Md€ en 2019. La crise liée à la Covid-19 n’a fait qu’accentuer cette situation. La gouvernance des acteurs de l’hébergement, et plus généralement des politiques en faveur des personnes sans domicile, est complexe et les intérêts des différentes parties prenantes peuvent diverger.

1.3. Un parc social de grande ampleur encore peu ouvert aux personnes les plus modestes

La France est l’un des pays d’Europe qui compte le plus grand nombre de logements sociaux, avec cinq millions d’unités permettant de loger 11 millions de personnes. Mais, comme la Cour l’a déjà relevé à plusieurs reprises¹, la fluidité au sein du parc social, particulièrement dans les zones tendues, est de plus en plus faible, malgré la poursuite de programmes de production de nouveaux logements sociaux. En 2018, 330 000 logements ont été attribués à des personnes extérieures au parc, soit moins de 7 % du stock. En outre, on observe parfois des taux de vacance élevés dans le parc social, dans des zones dites détendues.

L’aide publique au logement social s’élève à 15 Md€ et sur ce total, 300 M€, soit 2 %, sont consacrés aux logements dits « adaptés » (pensions de famille, intermédiation locative, etc.).

1.4. Faire accéder à un logement les personnes sans domicile qui sont éligibles ne paraît pas hors de portée

Compte tenu de ces données, l’ambition qui consisterait à faire accéder à un logement en cinq années les personnes éligibles qui se trouvent sans domicile ne paraît pas hors de portée. Pour cela, en plus des 80 000 personnes par an déjà mentionnées, il faudrait qu’environ 260 000 personnes sans domicile supplémentaires accèdent à un logement sur les cinq ans. Ceci reviendrait, au total, à faire accéder à un logement de l’ordre de 130 000 personnes sans domicile² chaque année pendant cinq ans. Si on fait l’hypothèse que l’essentiel serait absorbé par le parc social, il serait nécessaire que les ménages sans domicile bénéficient d’environ 60 000 attributions soit, à mobilité inchangée au sein de ce parc, un peu moins d’une attribution de logement social sur cinq.

Pour réussir une telle « transition », plusieurs conditions devraient être préalablement remplies, telles que l’adaptation de l’offre de logement aux besoins des personnes concernées et un accompagnement pluridisciplinaire (social, médical, juridique, humain, etc.). Cette proportion d’une attribution d’un logement social sur cinq resterait par exemple inférieure aux

¹ Cf. notamment Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l’accès des publics modestes et défavorisés*, évaluation de politique publique, février 2017.

² 80 000 + 1/5(260 000)

deux ratios de 25 % que les dispositions législatives prévoient de réserver aux publics prioritaires et à faibles revenus.

Outre le respect d'un impératif de solidarité vis-à-vis de ses bénéficiaires, l'économie pour les finances publiques d'une telle accélération des accessions à un logement des personnes sans-abri ou hébergées serait notable, du fait de l'économie dégagée sur les dispositifs d'accueil et d'hébergement. C'est a priori ce qu'ont démontré les politiques du « logement d'abord » conduites dans plusieurs autres pays. En France, si une politique inspirée du « logement d'abord » avait été poursuivie de façon continue depuis 2012 et qu'elle ait donné l'accès à un logement, chaque année, à environ 80 000 personnes sorties de l'hébergement, comme cela a été observé en 2019, cette politique aurait permis de générer une économie cumulée pour la collectivité publique estimée à plus de 20 Md€.

2. LES EXPÉRIENCES QUI ONT PRÉCÉDE LE PLAN « LOGEMENT D'ABORD » ET LA MISE EN PLACE DE CE PLAN QUINQUENNAL

2.1. Une politique originale qui permet de faire mieux à un moindre coût

Le « *logement d'abord* », tel qu'il a été expérimenté ou mis en œuvre à grande échelle dans plusieurs pays, constitue un exemple d'une politique publique permettant, lorsque les conditions nécessaires sont remplies, de faire mieux (au bénéfice des personnes sans domicile, y compris des plus fragiles d'entre elles) à un coût total moindre pour la collectivité publique. Son efficacité et son efficience pour assurer l'accès au logement des personnes sans domicile, y compris pour ceux qui sont en souffrance sociale, ont été plus d'une fois éprouvées.

Le principe du « *logement d'abord* » prend le contrepied de la pratique consistant à travailler par étape à la réinsertion de personnes ayant séjourné durablement dans la rue, et à évaluer leur aptitude à franchir chaque palier d'un long parcours depuis la rue, puis l'hébergement, puis l'accompagnement jusqu'au logement. Cette particularité rend toutefois sa mise en œuvre délicate. La transformation structurelle des politiques publiques en faveur des personnes sans domicile que le « *logement d'abord* » implique, en mettant fin aux parcours en paliers et en décentrant l'accompagnement social, n'est possible qu'à la condition d'impliquer l'ensemble des parties-prenantes et d'investir dans la conduite du changement autour d'objectifs précis et suivis dans la durée, traduisant une forte volonté politique.

2.2. Les initiatives qui ont précédé le plan

Avant l'adoption du plan quinquennal 2018-2022, la France avait initié, à partir de 2009, une première série de réformes inspirées des principes du « *logement d'abord* » (favoriser un accès direct à un logement et centrer l'accompagnement sur les besoins de la personne). Ces réformes ont posé les bases sur lesquelles s'appuie largement le plan adopté en 2017. Elles ont contribué à faire évoluer les esprits de l'ensemble des parties prenantes, même si leurs fruits sont restés limités du fait de l'abandon, pour le cœur de la politique en faveur des personnes sans domicile, de la logique du « *logement d'abord* » après 2012.

Parmi les initiatives expérimentales emblématiques lancées en 2009, et maintenues en dépit du changement d'orientation intervenu en 2012, figurait le programme « *Un chez soi d'abord* ». Ce programme, destiné à un public particulièrement vulnérable (personnes souffrant de troubles psychotiques) a illustré l'efficacité et l'efficience possible d'une approche par le « *logement d'abord* » sur un volume certes limité (350 personnes au départ). Une évaluation scientifique de sa phase expérimentale a notamment mis en évidence un coût annuel évité de 16 000 € par bénéficiaire. Le programme, comparable à une forme spécifique d'hospitalisation à domicile, a été étendu et intégré au plan quinquennal 2018-2022, et son intérêt se confirme dans le temps.

2.3. La mise en place du plan 2018-2022

Traduisant un engagement pris par le Président de la République, le plan « *logement d'abord* » français, conçu dans des délais resserrés, est particulièrement ambitieux. Il vise une réforme structurelle de la politique du logement en faveur des personnes sans domicile ; il appelle une démarche qui dépasse l'expérimentation et permette une transformation à grande échelle ; il est conçu comme très large, répondant à une approche globale, reprenant un grand nombre d'actions déjà engagées. Manifestation supplémentaire de ce volontarisme, 23 territoires ont été sélectionnés pour une mise en œuvre « *accélérée* ».

Pour autant, ce plan ne constitue pas une exacte déclinaison des principes du « *logement d'abord* ». Certaines mesures, notamment celles concernant l'amélioration des dispositifs d'hébergement, ne paraissent pas répondre à l'objectif d'un accès le plus rapide possible au logement. Des pays comme la Finlande, qui ont lutté efficacement contre le « *sans-abrisme* » par une politique du « *logement d'abord* », ont ainsi concomitamment considérablement réduit leurs dispositifs d'hébergement.

La gouvernance de la mise en œuvre du plan « *logement d'abord* » souffre de complexité, tant au sein de l'État central et déconcentré qu'entre les différentes parties prenantes, collectivités territoriales, acteurs souvent associatifs de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, bailleurs sociaux. La prise de conscience de cette faiblesse intrinsèque a conduit à l'annonce, en septembre 2019, d'un « *acte II* » du plan, qui ouvre la voie à une réforme de la gouvernance de cette politique publique.

3. LES PREMIERS RÉSULTATS DU PLAN QUINQUENNAL EN FAVEUR DU « LOGEMENT D'ABORD »

3.1. Une dynamique favorable dans les premières années de mise en œuvre du plan

D'un point de vue macroéconomique, le plan, dans ses deux premières années d'exécution, a abouti à une accélération de l'accès au logement des personnes sans domicile. Selon les catégories prises en compte, le flux annuel, réfugiés compris, serait ainsi de l'ordre de 80 000 personnes, soit une augmentation de l'ordre d'un tiers par rapport au flux observé en 2017. Confrontées à la pression des flux entrants de personnes sans domicile, ces sorties vers le logement n'ont toutefois pas permis d'enregistrer une baisse de la demande d'hébergement d'urgence. Au demeurant, la politique du « *logement d'abord* » ne peut que constater le maintien dans l'hébergement, à l'hôtel ou dans des campements, de personnes déboutées du droit d'asile qui ne disposent pas des droits leur permettant d'accéder à un logement.

La mise en œuvre du plan s'est accompagnée d'un effort notable pour anticiper la mesure des résultats des projets soutenus et pour accentuer les exigences en terme de redevabilité de l'ensemble des acteurs chargés de la mise en œuvre des mesures qu'il contient.

Le suivi mensuel de quelques objectifs prioritaires, assortis d'indicateurs de résultats, avec des conférences entre le ministre chargé du logement et les préfets de région, contribue à la mise sous tension des services de l'État et, au-delà, des différentes parties prenantes. Toutefois, plusieurs faiblesses nuisent à la qualité et à l'impact de ce suivi, comme le poids de la gestion des urgences, le manque de fiabilité des données et des systèmes d'information ou encore le fait que ce suivi porte rarement sur la performance des politiques mises en œuvre.

3.2. Des résultats globalement en-deçà des attentes

Lorsque des objectifs chiffrés sont énoncés dans le plan – ce qui est rare – les résultats paraissent systématiquement en-deçà des cibles fixées. C'est le cas des priorités suivies au niveau ministériel, notamment en matière d'accès au logement des personnes hébergées et des réfugiés, ainsi que de la production de logements très sociaux et de pensions de famille. En outre, la production de ces logements n'est non seulement pas à la hauteur des cibles fixées par le plan « *logement d'abord* », mais les loyers y excèdent, dans les zones tendues, les capacités contributives des ménages les plus modestes. Les cibles concernant les pensions de famille et résidences sociales, qui comportent des espaces partagés, paraissent insuffisantes pour répondre aux besoins, alors même que le logement complètement autonome, sans accompagnement, ne semble pas être la solution la plus adaptée pour une grande partie des personnes sans-abri ou hébergées, qui souffrent d'isolement.

Le changement des cultures et des pratiques qu'implique la politique du « *logement d'abord* » suppose nécessairement du temps. À mi-parcours du plan quinquennal, les progrès ont encore un caractère plus expérimental ou marginal que systémique, loin du changement d'échelle et de l'ambition d'une transformation structurelle des politiques en faveur de l'accès au logement des personnes sans domicile. Le même constat est fait dans les territoires de mise en œuvre « *accélérée* » bien que l'accès au logement des personnes sans domicile y progresse plus vite.

Au-delà des priorités ministérielles et des territoires de mise en œuvre « *accélérée* », environ 40 % des actions du plan n'ont pas ou peu été mises en œuvre, y compris dans des domaines aussi essentiels que l'application des obligations inscrites dans les lois pour l'accès au logement et un urbanisme rénové³ et relative à l'égalité et la citoyenneté⁴, ou la mise en jeu de la solidarité entre territoires, la politique de maîtrise des loyers dans le parc très social, et la réduction du parc d'hébergement, notamment du recours à l'hôtel. Loin de conforter la politique du « *logement d'abord* », plusieurs décisions récentes, à rebours, ont conduit à produire et pérenniser des places d'hébergement, au risque d'alimenter la critique selon laquelle le plan quinquennal n'aurait jusqu'ici que peu influé sur les schémas fondamentaux des politiques de l'hébergement et du logement.

3.3. Une insuffisante mise sous tension des acteurs

Les nombreux outils⁵ de concertation, de programmation et de contractualisation des acteurs du « *logement d'abord* » prévus par la loi et destinés à mettre sous tension cette politique, ne sont pas pleinement mobilisés, voire n'occupent qu'une place très secondaire dans la mise en œuvre du plan.

Le service intégré d'accueil et d'orientation, acteur territorial central de la politique du « *logement d'abord* », reste en situation de faiblesse par rapport aux autres acteurs qu'il est censé coordonner. En raison de facteurs tant structurels que conjoncturels, la mission qui devrait être prioritaire pour le « *logement d'abord* » à savoir l'orientation des personnes sans domicile vers le logement, est celle qu'il exerce le moins bien.

Une réflexion interministérielle est engagée sur les questions de gouvernance, notamment au niveau central. Ce n'est toutefois pas une réforme sur ce sujet qui suffirait, seule, à porter l'exécution du plan quinquennal à un niveau de performances conforme aux ambitions initiales.

³ Loi ALUR n° 2014-366 du 24 mars 2014

⁴ Loi relative à l'égalité et la citoyenneté n° 2017-86 du 27 janvier 2017

⁵ Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, programmes locaux de l'habitat, conventions d'utilité sociale avec les bailleurs sociaux, conventions intercommunales d'attribution et documents-cadres des conférences intercommunales du logement, contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les acteurs de l'hébergement...

4. DES PISTES POSSIBLES AFIN D'ACCROITRE L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE EN FAVEUR DU « LOGEMENT D'ABORD »

La crise liée à la Covid-19 a plus encore mis en lumière la nécessité d'une mise en œuvre ambitieuse de la politique en faveur du « *logement d'abord* ». Les scénarios du *statu quo* et du renoncement à cette politique ne sont pas souhaitables. Le premier, dans la continuité des actions entreprises depuis le lancement du plan quinquennal, ne permettra pas de répondre aux objectifs fixés en 2017 ni aux enjeux liés aux effets de la crise sanitaire. Le second signifierait le retour à une gestion des situations de vulnérabilité selon les seules méthodes de l'urgence, au détriment des personnes sans domicile et avec un coût élevé pour les finances publiques..

4.1. La nécessité de surmonter plusieurs obstacles majeurs

Après analyse des résultats des premières années de mise en œuvre de cette politique du « *logement d'abord* », il apparaît que son déploiement et son impact resteront modestes, de façon structurelle, si plusieurs obstacles majeurs ne sont pas dépassés.

Tout d'abord, la connaissance des personnes sans domicile, visées par la politique du « *logement d'abord* », tout comme des résultats de cette politique, reste lacunaire. De même, les arbitrages politiques, notamment budgétaires, ne tiennent pas suffisamment compte des coûts évités par le « *logement d'abord* ». Par ailleurs, les acteurs chargés des personnes sans domicile sont trop centrés sur le monde de l'hébergement et la mise en œuvre du plan quinquennal reste encore marquée par des initiatives expérimentales ou cosmétiques. La priorité que constitue l'orientation des personnes sans domicile vers le logement n'est pas suffisamment prise en compte dans les outils contractuels ou conventionnels censés mettre les territoires et les acteurs sous tension. Le parc social reste trop fermé et, dans les territoires les plus tendus, l'offre de logements très sociaux et adaptés est insuffisante pour couvrir les besoins. L'accompagnement des personnes qui accèdent à un logement demeure éclaté et ne prend pas suffisamment en compte l'ensemble des dimensions de l'insertion. Autre obstacle, l'hébergement dans des centres ou à l'hôtel ne se limite pas à une fonction de mise à l'abri d'urgence, au détriment des personnes qui y stagnent, notamment celles qui ne peuvent juridiquement pas accéder à un logement du fait qu'elles ne détiennent pas de titre de séjour. Enfin, les actions de prévention, pour éviter l'exclusion du logement ou gérer la sortie d'institutions, ne font pas l'objet d'une attention suffisante.

Cette dernière faiblesse pourrait s'avérer particulièrement critique dans le contexte économique et social actuel.

4.2. Des réponses nouvelles à apporter pour réussir le pari du « logement d'abord »

Pour surmonter ces différents défis, il paraît indispensable d'apporter une série de réponses nouvelles avec les objectifs à la fois de mieux connaître les publics concernés et de mieux mesurer les besoins et les actions, de décloisonner et de simplifier la gouvernance du « *logement d'abord* », de mobiliser les acteurs concernés sur la priorité d'orienter les personnes sans domicile vers le logement, d'ouvrir davantage à ces publics le parc social et de mieux répondre aux besoins de logement très social et adapté, de conduire un fort accompagnement des personnes qui accèdent à un logement dans la globalité de leurs besoins, de recentrer l'hébergement sur la seule fonction de mise à l'abri d'urgence et enfin de faire de la prévention une réelle priorité d'action.

Il est ainsi possible d'imaginer plusieurs scénarios, permettant d'accroître, à des degrés différents, l'efficacité et l'efficience de cette politique.

(...)

