



délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Synthèse d'étude : « le logement accompagné »

Synthèse de l'étude visant à mieux connaître et valoriser le champ du « logement accompagné » - Etat des lieux d'un « tiers secteur »

Etude réalisée pour le compte de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), avec l'appui de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN-DHUP), et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) par le cabinet « Fors - recherche sociale »

31 mai 2012



Premier ministre

Ministère de
l'Égalité des territoires
et du Logement

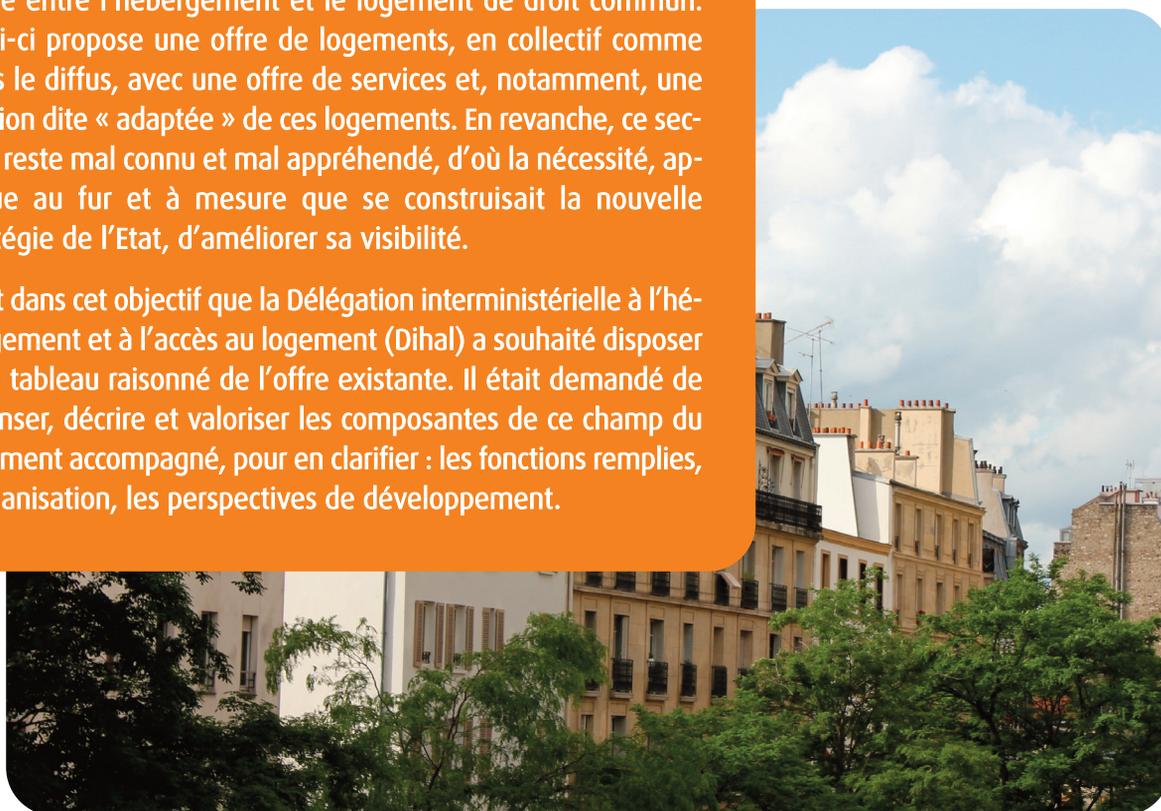
Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Méthodologie de l'étude

- réalisation d'un état des lieux / inventaire des éléments constitutifs du champ entre l'hébergement et le logement de droit commun (oct - nov 2011)
- capitalisation de 16 expériences représentatives permettant d'illustrer des stratégies d'organisation et de territoires. Environ 60 entretiens qui ont donné lieu à des monographies (nov 2011 - janv 2012)
- élaboration de propositions avec les acteurs du secteur et leurs interlocuteurs publics : animation de 2 ateliers et rédaction des préconisations (fév 2012)

La stratégie nationale du « Logement d'abord » a contribué à souligner le rôle joué dans la sortie de l'hébergement, comme dans l'accès au logement autonome, par un secteur intermédiaire entre l'hébergement et le logement de droit commun. Celui-ci propose une offre de logements, en collectif comme dans le diffus, avec une offre de services et, notamment, une gestion dite « adaptée » de ces logements. En revanche, ce secteur reste mal connu et mal appréhendé, d'où la nécessité, apparue au fur et à mesure que se construisait la nouvelle stratégie de l'Etat, d'améliorer sa visibilité.

C'est dans cet objectif que la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) a souhaité disposer d'un tableau raisonné de l'offre existante. Il était demandé de recenser, décrire et valoriser les composantes de ce champ du logement accompagné, pour en clarifier : les fonctions remplies, l'organisation, les perspectives de développement.



Précision sur le champ de la mission : un segment du « logement accompagné »

La spécificité du champ à étudier est d'être défini par ce qu'il n'est pas - ni de l'hébergement ni du logement de droit commun. Cette « définition » ne recouvre pas totalement la notion de logement accompagné, telle qu'elle est promue par « le Logement d'abord » au travers de deux approches, avec :

- une entrée « ménage », à laquelle est associé un accompagnement social ;
- une entrée « logement / prestation de gestion spécifique » à laquelle est associé un ménage. C'est cette deuxième forme qui correspond au champ étudié.

Les débats ne sont pas tranchés sur l'appellation du champ : logement accompagné, d'insertion, intermédiaire... D'où l'utilisation de l'expression « tiers secteur », afin d'évoquer à la fois la situation de ce champ entre hébergement et logement de droit commun et les fonctions de médiation qui le caractérisent.

I – Essai de définition : les caractéristiques de ce « tiers secteur »

L'inscription dans un champ de politique publique :

Le « tiers secteur » relève principalement de la politique du logement des défavorisés, avec une vocation dédiée majoritairement à l'accueil des publics visés par la loi Besson (loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement) soit des ménages ayant des revenus limités ou rencontrant des difficultés d'accès au logement ordinaire, pour des raisons économiques mais aussi sociales.

Néanmoins, il est à noter deux spécificités :

- les Foyers de Jeunes Travailleurs qui s'adressent à un public jeune en mobilité et accompagnent la construction de parcours de socialisation ;
- les Foyers de Travailleurs Migrants qui s'adressent à un public spécifique de travailleurs migrants (mais qui tendent progressivement à se transformer en résidences sociales).

L'appartenance à la réglementation du logement :

La location et l'hébergement sont les deux principaux modes d'occupation d'un logement appartenant à un tiers. Le statut d'occupation permet de distinguer juridiquement l'hébergement du logement :

- la location suppose le versement d'un loyer et donc un contrat de location (ou d'occupation), ainsi que l'existence de ressources. Elle ouvre droit, sous conditions, aux aides personnelles au logement
- l'hébergement est a priori gratuit et permet d'accueillir des personnes sans ressources. La personne hébergée n'est pas éligible au versement d'une aide au logement (Aide personnelle au logement - APL, ou Allocation logement - AL).

	Type de produits	« Service » intégré au produit
Logement foyer	- résidences sociales : ex nihilo, RS-FTM, RS-FJT	- gestion locative sociale - mesure socio-éducative (FJT)
	- pensions de famille	hôte – animation vie collective
	- résidence accueil	conventionnement avec les SAMSAH / SAVS
	- FJT non transformés	- mesure socio-éducative (FJT)
	- FTM non transformés	
Logements en diffus	- logements détenus par les organismes agréés	- gestion locative adaptée
	- mandat de gestion sociale	
	- sous location (dont bail glissant)	
Structures hôtelières à vocation sociale	- hôtels sociaux	
	- structures « hors statut » type SIPHREM	

Une offre de logements diversifiée :

> **Deux principaux types d'opérateurs :**

- Des associations qui ont développé de longue date des solutions de logement adaptées aux publics défavorisés et des réponses spécifiques, regroupées en fédérations : UNAF0, FNARS, FN PACT, FAPIL, UNHAJ, Habitat et Développement, pour citer les principales.
- Le secteur HLM, propriétaire de la majorité des structures collectives, avec des organismes qui se sont, ces dernières années, organisés pour assurer les activités de maîtrise d'ouvrage, de gestion immobilière, voire de gestion sociale de structures collectives, par l'intermédiaire de filiales spécialisées ou de services ad hoc.

> **Des activités définies à travers la réforme des agréments** des organismes agissant en faveur du logement des personnes défavorisées (loi MLE du 25 mars 2009). Il existe désormais trois types d'agréments :

- La maîtrise d'ouvrage : activités d'acquisition, construction, réhabilitation destinées au développement de l'offre d'accueil des personnes défavorisées.
- l'ingénierie sociale, financière et technique : missions d'accompagnement des personnes pour aider à leur accès ou maintien dans le logement.
- l'intermédiation locative et la gestion locative sociale : missions d'intermédiaire jouées par un organisme entre un propriétaire et une personne défavorisée (gestion de résidence sociale, location / sous-location...).

> **Un secteur qui évolue et remplit des fonctions d'accueil élargies**, avec une mixité des publics et des situations sociales qui vont de la grande exclusion au travailleur en mobilité. Le secteur remplit des fonctions diversifiées - insertion, socialisation, transition, probation, adaptation, sécurisation - dans un croisement entre la vocation du produit, les besoins locaux et le projet social du gestionnaire. Notons que cette offre tend vers une banalisation de sa « forme » : développement de l'offre dans le diffus, transformation des structures collectives...

II - Approche quantifiée de l'offre

Environ 220 000 logements ou places recensés

Le suivi de l'offre par les services de l'Etat reste inégal, et n'est pas exhaustif (impossibilité de quantifier l'offre en location / sous-location et bail glissant, ainsi qu'en hôtel social).

Les enquêtes des Fédérations s'améliorent en qualité, mais leur recoupement reste problématique.

Le chiffre de 220.000 logements est à mettre en regard avec le nombre de places en structures d'hébergement (74 000).

Type de logement	Nombre de logements ou places recensés
Résidences sociales « classiques » dont :	Entre 80 000 et 90 000 logements:
<i>RS-FTM</i>	40 000
<i>RS-FJT</i>	25 000
<i>RS ex nihilo</i>	20 000
FTM non transformés	60 000 places
FJT non transformés	20 000 places
Pensions de familles	10 300 places
Hôtels sociaux (hors ALT)	400 places
Logement en diffus avec GLA dont:	Environ 45 000 logements:
<i>Détenus par les organismes agréés</i>	12 000
<i>En mandats de gestion sociale</i>	23 000
<i>En sous location</i>	10 000

Notons que la connaissance de l'occupation se fait de manière partielle, à travers des enquêtes ponctuelles, car l'agrégation des rapports d'activité n'est pas organisée.

Quelques données de cadrage sur le développement et le financement de l'offre

- Plus de 7 600 logements ont été financés en 2010 pour le développement de résidences sociales (dont 5 000 dans le cadre de la transformation des Foyers de jeunes travailleurs - FJT, et Foyers de travailleurs migrants - FTM).
- Près de 2 500 logements sont produits en maîtrise d'ouvrage d'insertion chaque année.
- Entre 2000 et 3000 logements sont captés chaque année pour l'intermédiation locative (mandat de gestion et sous-location).

En 2010, l'effort public en subventions (Etat et collectivités locales) s'élève à un peu plus de 260 millions d'euros. Les maîtres d'ouvrage, principalement les organismes HLM, y consacrent plus de 31 millions d'euros en fonds propres et empruntent près de 300 millions d'euros auprès, principalement, de la Caisse des Dépôts (212 millions d'euros) et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction - Anpeec (71 millions d'euros). Cela représente au total près de 400 millions d'euros en 2010.

Le programme 177 est le principal pourvoyeur d'aide au fonctionnement : près de 120 millions d'euros, soit 10% du programme ont été dépensés en 2010 pour le secteur (essentiellement pour les pensions de famille, mais aussi pour l'Aide à la gestion locative sociale - AGLS, l'intermédiation locative, l'Accompagnement vers et dans le logement - AVDL).

Les collectivités locales soutiennent le financement principalement à travers deux aides des Fonds de solidarité pour le logement (FSL) : des mesures d'Accompagnement social lié au logement (ASLL) et une aide aux surcoûts de gestion. Cette dernière a été rendue optionnelle en 2004 et près du tiers des départements ne la financent pas.

III - Des enjeux forts en termes d'équilibre et de gouvernance

Un enjeu de visibilité pour favoriser la reconnaissance

L'insuffisance des systèmes de recensement se révèle pénalisante :

- pour les opérateurs régulièrement mis en demeure de justifier de leur utilité sociale : complémentarité de fonctions ou substitut d'offre de droit commun ? Réponse à des besoins spécifiques de ménages en difficulté ou stratégie de développement de structures associatives ? ;
- pour les territoires qui n'organisent pas nécessairement au mieux l'offre et fonctionnent avec des approches éclatées par dispositifs et produits ;
- pour l'Etat qui n'utilise pas de manière optimale ces produits dans son objectif de fluidifier et sécuriser les parcours résidentiels.

Les préconisations proposent ainsi de réfléchir à la pertinence et à la faisabilité de créer une enquête nationale spécifique au secteur, avec une entrée « activités » définies par la réforme des agréments ; mais d'améliorer à court terme la prise en compte du secteur dans les enquêtes existantes.

Un secteur au modèle économique fragile

Le secteur présente un modèle économique spécifique, caractérisé par une quasi-absence de fonds propres dans les opérations en maîtrise d'ouvrage d'insertion, la petite taille des opérations immobilières au regard de la complexité des montages d'un point de vue juridique et technique, la faiblesse des niveaux de loyers, la fragilité et la précarisation des ménages logés... Ces caractéristiques impactent les équilibres en investissement comme en fonctionnement, mais sont insuffisamment prises en compte par les financements existants. Des incertitudes pèsent sur les capacités à développer et à faire fonctionner le secteur, du fait notamment :

- d'un développement qui s'est fait historiquement par « sédimentation » de programmes, sans prise en compte suffisante des enjeux du fonctionnement à long terme.
- d'un contexte général de contraintes budgétaires, peu propice à un travail sur les équilibres du secteur des opérateurs agréés.

Pour les opérateurs, ces incertitudes signifient une absence de visibilité sur la pérennité des aides au fonctionnement et des équilibres économiques fragilisés, des stratégies de mutualisation et de péréquation de gestion...

Les préconisations vont dans le sens de ne plus contraindre les acteurs à un fonctionnement défensif et/ou d'opportunité, et d'aider le secteur à faire valoir son utilité sociale et ses spécificités, en mettant en place des éléments d'objectivation des conditions de viabilité. Mais aussi de faire évoluer le système de financement direct et indirect, afin de permettre la poursuite de la production de logements d'insertion et le maintien du patrimoine existant.

Aller vers une gouvernance plus intégrée et plus transparente

La politique en faveur du logement des défavorisés est caractérisée par un pilotage complexe entre l'Etat, les collectivités locales et les opérateurs, du fait d'une répartition des compétences éclatées. Cela pose notamment la question du partage des responsabilités stratégiques, opérationnelles, financières – dans la mesure où cet éclatement contribue à la fragilité du système et à des inégalités territoriales manifestes.

La production apparaît davantage fonction des opportunités offertes nationalement dans le cadre de programmes spécifiques que des réalités de l'offre et de la demande de chaque territoire. Ce phénomène participe du difficile rapprochement entre les stratégies des opérateurs et celles des territoires.

Les préconisations cherchent à mieux affirmer la continuité entre hébergement et logement, en mettant en lumière le rôle joué par la combinaison d'une offre de logements associée à des services adaptés. Cela passe notamment par une réaffirmation du rôle des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) en tant que cadre organisationnel et opérationnel des politiques liées à l'hébergement et au logement ; cadre dans lequel sont clarifiées et négociées les responsabilités entre Etat et collectivités locales et entre services de l'Etat.

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement
20, avenue de Ségur - 75007 Paris
tél. 01 40 81 33 73 - fax. 01 40 81 34 90
contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr