

« Logement d'abord » : vraiment ?

En 2018, le Gouvernement lançait un plan quinquennal « pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme ». La notion de « Logement d'abord » n'est pas nouvelle : elle avait déjà été mise en avant en 2009 par Benoist Apparu, ministre du Logement. Elle repose sur une idée simple : loger directement dans du logement pérenne les personnes en détresse, ne pas leur imposer un parcours « en escalier » les faisant passer par différentes étapes d'hébergement, ne pas faire du logement le but de l'insertion mais un préalable. Si cette idée est juste, la sincérité de la démarche du « Logement d'abord » mérite d'être interrogée.

Des objectifs incontestables

Dans le plan quinquennal¹, on trouve le développement de la production de logements très sociaux, la mobilisation de logements privés dans le cadre de l'intermédiation locative, l'ouverture de nouvelles places de pensions de famille, l'amélioration de la connaissance des publics, le développement de l'accompagnement, l'accès au logement social, la prévention des expulsions locatives, celle des ruptures résidentielles des sortants d'institution et des victimes de violence... Hormis la lutte contre l'habitat indigne, tous les volets d'une politique en faveur du logement des personnes défavorisées figurent dans ce plan. Autre élément intéressant, le Gouvernement a lancé un « appel à manifestation d'intérêt » qui l'a conduit à contractualiser avec 23 villes, intercommunalités ou départements en vue d'assurer une mise en œuvre « accélérée » du plan sur les territoires concernés.

Une réalisation partielle, et surtout sélective du plan

Le bilan 2018 de mise en œuvre du plan quinquennal², présenté sur le site du ministère, fait état de cinq chiffres :

- 70 000 personnes à la rue ou hébergées sorties vers le logement social ou le logement adapté ;
- 14% de hausse des attributions de logements sociaux en faveur de ménages issus de l'hébergement ;
- 6 155 places créées en intermédiation locative ;
- 1 378 places ouvertes en pensions de famille ;
- 8 720 logements mobilisés pour les réfugiés, en progression de 90 % par rapport à 2017.

Ces chiffres marquent des avancées utiles qui méritent d'être saluées, mais pourquoi limiter le bilan à une sélection d'indicateurs ne reprenant que partiellement les objectifs du plan ?

- Le plan fixe un objectif annuel de production de 40 000 logements très sociaux. Seuls 32 747 ont été agréés en 2018 et, compte tenu de la ponction financière opérée sur les organismes Hlm via le dispositif de « réduction de loyer de solidarité », il est à craindre que le nombre sera encore plus faible en 2019.
- Alors que la prévention des expulsions locatives est l'un des axes du plan, c'est vers la Fondation Abbé Pierre qu'il faut se tourner pour obtenir les chiffres 2018 du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur. Ces chiffres montrent une légère diminution du nombre de jugements d'expulsion (120 000 contre 124 500 en 2017) mais aussi, hélas, une augmentation du nombre d'expulsions réalisées par la police : 16 500 contre 16 000 en 2017. L'augmentation de ce nombre depuis 15 ans suit très logiquement la baisse des crédits mis à la disposition des préfets pour indemniser les propriétaires en cas de refus de concours de la force publique.
- Le plan prévoit de développer la connaissance des publics sans domicile. Cependant la dernière enquête nationale de l'Insee sur ce public remonte à 2012, et aucune autre n'est programmée. Alors que la Fédération des acteurs de la solidarité publiait, jusque septembre 2017, des chiffres sur les appels au 115, et notamment les appels sans suite, elle n'est plus en capacité de le faire aujourd'hui du fait d'un changement de logiciel national pour les SIAO³. Les seuls chiffreages intervenus sont dus à l'initiative de municipalités telles que Paris, Grenoble, Rennes, Metz, Toulouse ou Montpellier.

1 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-04/Le%20plan%20Logement%20d%27abord.pdf>

2 <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/logement-dabord-le-plan-quinquennal-pour-le-logement-dabord-et-la-lutte-contre-le-sans-abrisme#e3>

3 Service intégré de l'accueil et de l'orientation

Il ne faudrait pas oublier que l'intitulé complet de la stratégie comprend la lutte contre le sans-abrisme. Dès lors qu'on ne chiffre pas le phénomène, on s'interdit d'évaluer les résultats de la stratégie menée. Mais si la situation n'est pas mesurée, elle n'en est pas moins connue : il y a de plus en plus d'appels au 115 laissés sans suite, il y a même dans certains départements, aujourd'hui, des familles avec des enfants à la rue...

La démarche du Logement d'abord souffre d'ambiguïtés de vocabulaire

La première ambiguïté réside dans l'usage des mots logement et hébergement. Le « Logement d'abord » est présenté comme visant à faire passer directement les personnes de la rue au logement, sans passer par la case « hébergement ». Un des axes du plan consistait d'ailleurs à : « Faciliter la transformation de centres d'hébergement en logements selon les besoins des territoires ». Mais de quoi parle-t-on ? La distinction hébergement/logement ne renvoie pas aux locaux mais au statut juridique : l'hébergement signifie un accueil dans le cadre d'une prise en charge à l'aide sociale, le logement signifie un bail, qui peut-être de droit commun ou temporaire (sous-location) ou encore un contrat de résidence s'il s'agit d'un logement-foyer (pensions de famille, foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales...). Le même logement social peut loger un ménage en qualité de locataire, ou de sous-locataire d'une association, ou encore d'hébergé par un centre d'hébergement.

En réalité ce qui doit être évité n'est pas l'hébergement en soi mais les formes d'hébergement qui ne respectent pas les personnes accueillies : les locaux sans intimité, les accueils limités à la nuit ou à quelques jours, le renvoi à la rue et à un nouvel appel au 115. Dès lors que l'hébergement est assuré dans un cadre pérenne et digne, il constitue une étape pertinente pour certaines personnes et les acteurs de l'hébergement social doivent être fiers de leur travail.

La deuxième ambiguïté réside dans la présentation du « Logement d'abord » comme un principe fondateur de l'accueil des personnes sans domicile quand, en réalité, il est appliqué comme une filière ouverte à quelques unes d'entre elles. Sous la pression des besoins on continue d'ouvrir de nouvelles places d'hébergement : 6 000 places nouvelles en 2018 non compris celles dédiées aux demandeurs d'asile et réfugiés, et autant en 2019. On continue de recourir à l'hébergement hôtelier : 48 733 places en 2018, soit 3 600 de plus qu'en 2017. Et on continue d'ouvrir des places saisonnières... Pendant le « Logement d'abord », les crédits de l'hébergement augmentent au moins autant que ceux dédiés au logement de transition, et ceux consacrés au logement social et à la solvabilisation des locataires diminuent fortement.

Un « oubli » essentiel : l'obligation de résultat

Le principe consistant à garantir à toute personne, y compris la plus exclue, d'être accueillie de façon pérenne était inscrit dans la loi bien avant la stratégie du Logement d'abord. En 2007, la loi DALO a fait de l'État le garant du droit au logement. Elle a ouvert cette garantie, à la fois aux personnes demandant à être accueillies en hébergement social et à celles souhaitant en sortir pour accéder à un logement ordinaire. Elle a interdit la remise à la rue des personnes accueillies en hébergement⁴. En 2009, la loi MOLLE a défini le droit de toute personne en détresse à accéder à un hébergement respectueux de la dignité humaine⁵.

Dans son discours, la stratégie du Logement d'abord est cohérente avec ces principes, mais les applique-t-elle vraiment ? Quelles actions pour permettre à toute personne mal logée de faire valoir son droit, quand la majorité d'entre elles ignorent les voies de recours ouvertes par la loi DALO ? Quelles actions pour faire appliquer les décisions de relogement prises par les commissions de médiation ? En 2018, seuls 20 500 ménages ont été relogés au titre du DALO alors que 32 000 étaient désignés prioritaires par les commissions de médiation... L'État budgète chaque année 40 millions pour les astreintes payées lorsqu'il ne respecte pas la loi. Quelles mesures face aux difficultés constatées ?

La loi DALO donnait à l'État une obligation de résultat, et elle avait commencé à en déduire quelques conséquences en termes de moyens : une augmentation de la programmation de la production de nouveaux logements sociaux, l'indexation des barèmes des aides personnelles sur l'évolution des loyers. La question des outils et des moyens mobilisés pour le droit au logement reste ouverte, puisque l'obligation de résultat n'est pas respectée. Alors, pourquoi un plan pour le « Logement d'abord » plutôt qu'un plan pour la mise en œuvre du droit au logement opposable ?

Le changement de vocabulaire n'est pas neutre. Il permet d'oublier que le logement est un droit fondamental, et que l'État en est le garant. Le renoncement à mesurer le nombre de personnes à la rue ou sans domicile est

⁴ article 4 de la loi du 5 mars 2007, devenu l'article L.345-2-3 du Code de l'action sociale et des familles

⁵ article L.345-2-2 du Code de l'action sociale et des familles

un révélateur : « Regardez le nombre de personnes que nous aidons, ne regardez pas le nombre de personnes non prises en charge. Regardez les moyens nouveaux dégagés, ne regardez pas les moyens – hélas bien plus importants – retirés ailleurs. ».

D'où le malaise ressenti par les militants associatifs conviés à participer à la mise en œuvre du « Logement d'abord ». Nous ne pouvons que saluer les moyens supplémentaires dégagés pour créer des places d'intermédiation locative ou de pensions de famille. Nous ne pouvons que nous inscrire dans les démarches visant à améliorer la prévention des expulsions, à mieux accompagner les parcours. Nous voulons tirer espoir d'une démarche qui associe l'État et les collectivités dans certains territoires. Mais nous ne pouvons pas être complices lorsque ces avancées sont utilisées pour détourner l'attention des reculs et des renoncements.

Alors, le « logement d'abord », oui, bien sur, nous répondons présent ! Mais en demandant qu'on aille jusqu'au bout de sa signification. Au plan national comme au plan local, la stratégie du Logement d'abord doit partir de la réalité des besoins, de tous les besoins. Elle doit être mise au service de l'obligation de résultat du droit au logement.