

Séminaire fluidité

Compte rendu n°1 du Groupe de travail n°2 - Diagnostic

*« les outils favorisant l'accès au logement
des personnes fragilisées par leurs parcours de vie »*

Avant-propos

La situation des personnes sans domicile fixe à Paris en novembre 2017 est extrêmement préoccupante, tant l'accès aux dispositifs d'aide est difficile : à ce jour, parmi les demandes d'hébergement transmises au SIAO insertion, en moyenne seulement une demande sur 7 est suivie d'une admission. Cela entraîne une situation très inéquitable, où parmi des ménages aux situations très proches, les uns se verront attribuer une place (qui induit un soutien fort de la collectivité publique, à travers l'action des opérateurs) alors que les autres en seront privés, non pas parce que leur situation le justifierait, mais parce les places disponibles sont trop peu nombreuses.

Dans ce contexte, le sujet de la fluidité est un sujet d'autant plus important, que chaque sortie vers le logement bénéficie à deux ménages : le ménage relogé, et celui qui peut accéder à la place d'hébergement libérée.

Pour autant, la fluidité ne doit pas entretenir une logique « en escalier », dans laquelle le passage en hébergement entraînerait une telle priorité de traitement qu'il en deviendrait un point de passage quasi obligé pour les ménages les plus démunis. Dans une optique de « logement d'abord », les dispositifs d'accompagnement direct de la rue au logement doivent avoir toute leur place, et être promus même s'ils ne sont qu'indirectement concernés par la notion de « fluidité ».

Dans tous les cas, un enjeu global de la « fluidité » est de veiller à ce que l'hébergement soit utilisé le plus possible à dessein, pour des situations dans lesquelles le besoin est avéré, et le moins possible par défaut de logement. En effet, dès lors qu'il est utilisé par défaut l'hébergement s'avère peu adapté : il coûte cher à la collectivité, sans satisfaire pleinement les ménages hébergés, dont la situation peut même se dégrader du fait de cette inadaptation. Au final, tout converge à laisser penser que rien ne remplace l'application d'un droit à un véritable logement, et que c'est, entre autres, en levant les freins à l'accès au logement que l'on pourra durablement mieux répondre à la situation des personnes sans abri. Cela nécessite de toujours garder une approche globale, pour dépasser la simple « concurrence » entre publics.

Une saturation du dispositif de l'entrée à la sortie

En 2016, l'ensemble des dispositifs d'accompagnement vers le logement situés à Paris intra-muros ont montré leur saturation :

- **l'hébergement d'urgence (plus de 4000 places en structure sans compter celles en hôtel)** : 21% des demandes transmises au SIAO (uniquement isolés et couples sans enfants) ont pu être satisfaites (1502 personnes prises en charge pour 7100 personnes ayant fait au moins une demande¹. Au 09/11/2017, ce sont 4 000 familles qui ont été hébergées au titre 115/75, représentant 12 300 personnes. De ces 4 000 familles, 1 270 (soit 3 100 personnes) sont hébergées dans un hôtel parisien. Cela représente plus de 160 hôtels différents².

- **l'hébergement d'insertion (Plus de 6000 places)** : 13% des demandes transmises au SIAO ont pu être satisfaites (1322 ménages pour 10 526 demandes). Les demandes insatisfaites sont pourtant majoritairement des demandes relevant de situations considérées comme prioritaires (Sortant de centres hivernaux ou de rue, vulnérabilité particulière du fait de l'âge ou de la santé, Pu DAHO.)³.

-**les résidences sociales (environ 7500 logements, sur un total de 20 000 logements temporaires (FJT, FTM, RS,..)**⁴ : 15% des demandes transmises au SIAO de résidence sociale ont pu être satisfaites (414 places pour 2689 demandes)⁵.

-**les pensions de famille (environ 1500 logements en pension de famille)**: 5% des demandes transmises au SIAO ont pu être satisfaites (38 places pour 765 demandes)⁶.

-**le logement social**. Sur Paris, on compte fin 2015 environ 170 000 demandes actives ayant Paris en premier choix. Ce sont par ailleurs, 128 000 demandeurs qui résident à Paris et expriment Paris parmi leurs choix de logement⁷. On dénombre 12 800 attributions en 2015⁸ à Paris, dont 10 700 sur le parc social conventionné (soit environ 1 attribution pour 13 demandes à Paris, contre 1 pour 4 au niveau national). A titre de comparaison, l'Ile-de-France comptait fin 2015 634 000 demandes actives et pour 81 000 attributions annuelles, soit 1 attribution pour 8 demandes.

La concentration de l'offre d'hébergement et de logement temporaire à Paris entraîne une surreprésentation de ces profils dans :

- la demande de logements sociaux à Paris : 14% des demandeurs fin 2015 sont hébergés en structure, en hôtel ou SDF, contre 11% dans l'ensemble de la Métropole du Grand Paris et en Ile-de-France⁹ ;
- dans les attributions à Paris : 19% des demandes satisfaites sont faites à des personnes hébergées en structure, en hôtel ou SDF, contre 13% dans l'ensemble de la Métropole du Grand Paris et 12% en Ile-de-France.

Ces pourcentage sont calculés sur une base déclarative (DLS), dont la fiabilité est relative et à affiner. En valeur absolue, la capitale comptait, fin 2015, 15 600 demandeurs hébergés en structure (6304 en hébergement et 9294 en foyer logement), ainsi que 2739 en hôtel et 6147 se déclarant SDF,. Parmi

¹ Sources RAO SIAO 75, 2016 et Samu Social de Paris.

² Ces données s'entendent hors public migrant qui ne fait pas appel au 115/SIAO. Les familles HAFB sont incluses. Source Samu Social de Paris.

³ Source RAO SIAO 75, 2016.

⁴ Sources APUR, 2013 et SRHH, 2015.

⁵ Source RAO SIAO 75, 2016.

⁶ Source RAO SIAO 75, 2016.

⁷ APUR, 2016.

⁸ APUR, Accès au Logement social à Paris – Partie 1 : l'offre et la demande de logement social en 2015, octobre 2016, p21

⁹ APUR, *Cartographie comparée de la demande de logement social et des attributions réalisées en 2015 dans la MGP*, avril 2017, p 20

ces mêmes catégories de ménages, qui représentent au total 24 000 ménages, 2027 ont été relogés en 2015, soit environ 1 demande sur 12. Parmi ces 2027 ménages, on compterait 592 ménages sortants d'hébergement, 967 sortants de résidence, 217 ménages sortant d'hôtel et 196 ménages sans abri.

De son côté, le SIAO75 recense, sur la base d'évaluation de travailleurs sociaux, les ménages hébergés et en attente de logement. Sur l'ensemble de l'année 2016, ce sont 2 800 ménages qui ont été signalés. 750 de ces ménages ont pu être relogés, ils présentent les caractéristiques suivantes:

- 76% sont des personnes reconnues PU DALO
- 49% sont des personnes seules
- 46% sont en CDI
- 57% sont relogés sur Paris, la part des autres départements étant en augmentation constante (40% des relogements hors paris étant concentrés dans le 93)
- 52% des relogements sont effectués sur le contingent préfectoral, 29% sur celui d'Action logement, -8% sur celui de la Ville.

A ce jour, 2200 ménages hébergés ou logés temporairement, en attente de logement sont identifiés par le SIAO. 600 autres ménages sont dans la même situation mais uniquement connus des services de l'Etat, soit un total de 2800 ménages, ce qui est une estimation basse du nombre de ménages concernés.

- Selon le Programme Local de l'Habitat (PLH), au 1^{er} janvier 2010, Paris comptait 3,6 places d'hébergement pour 1 000 habitants, bien supérieur au seuil légal d'une place pour 1 000 habitants, fixé par la loi DALO.

En plus des dispositifs situés sur le territoire parisien, les acteurs parisiens mobilisent de fortes capacités hôtelières hors paris (la majorité des 37 000 places mobilisées sur l'ensemble de l'île de France), ainsi que des logements en **Solibail**. L'accès au Solibail pour les familles à l'hôtel est relativement moins saturé que les autres dispositifs : 37% des demandes transmises au SIAO ont pu être satisfaites, ce qui reste bien en deçà de la demande. Dans le dispositif Solibail le taux de rotation s'élève à 25%, cela représente en moyenne 87 sorties par mois. Majoritairement les sorties se font vers des logements sociaux (90%). 37% sont sortis avant 18 mois, 32% ont une durée de séjour supérieure à 36 Mois dont 9% de plus de 5 ans. Les logements solibail sont tous situés hors Paris, mais le dispositif parisien « louez solidaire » compte plus de 1000 logements.

Les acteurs du relogement

-La préfecture - DRIHL 75 préfectoral :

La mobilisation du contingent préfectoral est très fortement orientée vers les ménages reconnus PU DALO, avec une certaine efficacité : à Paris, 4014 ménages ont été reconnus en situation Prioritaire et urgente au titre du DALO en 2016 et 3869 ménages ont été relogés à ce titre cette même année, ce qui, compte tenu de la situation de 201 ménages n'étant plus à reloger permet d'atteindre pour la première fois un équilibre, dans un contexte où il reste encore environ 17 000 ménages reconnus

prioritaires et en attente. 36% des ménages reconnus prioritaires en 2016 sont des ménages hébergés ou logés temporairement.

-Action logement : le protocole visant le relogement de ménages DALO et hébergés en Ile de France fixe un objectif de 3822 relogements en 2017. Les collecteurs ont bon espoir d'atteindre leur objectif, qui est croissant (2866 en 2016 – objectif dépassé avec 3039 relogements-; 3822 en 2017, 4777 en 2018).

Pour la partie coordonnée par le GIP HIS, 580 baux ont été signés entre janvier et octobre 2017 pour des personnes sortant de structures d'hébergement ou de solibail en emploi. L'objectif de relogement du GIP HIS en 2017 est de 1 145 baux signés (un objectif en hausse de 30% par rapport à celui de 2016, qui sera encore augmenté en 2018).

-La **Ville**. La mobilisation de son contingent en faveur des ménages hébergés se fait peu par la cotation (le nombre de points attribués aux sortants d'hébergement est très faible), mais plutôt à travers la mobilisation d'une partie de ce contingent pour les ménages reconnus éligibles à l'Accord collectif 75. Par ailleurs, la ville de Paris fait état de 769 relogements¹⁰ en 2016, effectués à partir de la procédure de cotation, pour des ménages hébergés en structures d'hébergement et résidence sociale.

-Sur les différents contingents, l'Accord Collectif 75 (ACD)

L'accord collectif départemental est un outil majeur dans l'accès au logement des ménages hébergés. Environ 650 ménages sortant d'hébergement ou logement temporaire, 130 ménages sortant de « louez solidaire » et 50 ménages sortant d'hôtel ont été relogés dans ce cadre en 2016. Cette même année, sur un total de 1031 relogements au titre de la catégorie 1 de l'ACD (dont 76% de sortants d'hébergement, logement temporaire ou louez solidaire), 402 ont eu lieu sur le contingent « Ville de Paris », 337 sur le contingent « Etat », 192 sur le contingent « bailleur » et 100 sur le contingent « action logement ». 70% des ménages relogés ont la double labellisation « ACD » et « DALO ».

Au 31/03/2016, 924 ménages étaient agréés pour l'obtention d'un logement par l'Accord collectif, et toujours en attente de ce relogement.

Eléments d'analyse au regard de la faible fluidité

-Du côté du logement et de l'offre disponible :

-Il est rappelé la rareté du foncier, l'amenuisement des subventions ayant comme conséquence en bout de chaîne des loyers plus élevés et une marge de manœuvre limitée pour les bailleurs (cela sans même anticiper l'impact des réformes à venir).

On peut noter « plus du tiers des logements attribués au cours de l'année 2015 (36.1%) ont été loués avec un loyer principal inférieur à 8€/m² [...] 9.6% avec un loyer principal supérieur à 14€/m² ». 77%

¹⁰ Sources DLH.

des logements attribués en 2015 sur Paris étaient conventionnés avec comme loyer principal moyen 9.7€/m²¹¹.

- Le décalage croissant entre les loyers du parc privé et ceux du parc social alimente la forte demande et pèse à la baisse sur le taux de mobilité, qui est passé de 5,5% en 2009 à 4,5% en 2015, contre 6,4% en Ile-de-France.

-Il est également rappelé les caractéristiques de l'offre en termes de produits neufs (niveau de loyer)

-Enfin, sur la mobilisation de l'offre d'Action Logement mise à disposition des ménages hébergés, une part significative de celle-ci propose des niveaux de loyers plus élevés que ce que peuvent payer la majorité des demandeurs hébergés par ailleurs sa localisation n'est pas toujours très en adéquation à la demande.

Du côté des structures d'hébergement :

-Les structures s'accordent sur le fait que la durée de l'action influe sur les motivations à la sortie ainsi que sur les leviers d'accompagnement dont disposent les équipes. Sur la durée, un phénomène d'usure dans l'accompagnement s'installe dans le centre avec le peu de possibilités de sorties.

-Les sorties qui s'opèrent néanmoins depuis les structures d'hébergement sont très variables (CF. enquête FAS) et se font par diverses voies : Accords Collectifs, DALO, SIAO-SYPLO. Ces diverses voies peuvent se cumuler. Cette accumulation des dispositifs sollicités révèle plus un engagement, un investissement et une motivation à trouver une alternative pour la personne qu'à une méconnaissance de ceux-ci.

-Bien que le constat soit fait d'une inter départementalisation croissante des relogements (sources SIAO 75 et Action Logement) – processus dont Action logement est l'un des principaux acteurs : l'enjeu de la mobilité Paris/ autre département francilien pose celui des ancrages (d'autant plus prononcés que la durée de l'hébergement aura été longue), des aides dispensées exclusivement à Paris (notamment pour les familles) et de l'accompagnement des ménages qui acceptent de quitter Paris.

-Enfin, du fait de l'offre disponible et des exigences des bailleurs et des CAL, la question est posée de la censure par les travailleurs sociaux des structures d'hébergement dans la transmission des demandes pour relogement. Cette censure se joue à deux niveaux : la – non - transmission des demandes pour enregistrement dans SYPLO et dans le cas de la transmission des dossiers, leur sélection accrue à partir des attendus en matière de « pouvoir louer », incluant tant la solvabilité du ménage que l'accès aux droits.

-La question de la situation des publics et du travail d'accompagnement effectué dans les structures est également posée : Sur un échantillon de 1 281 personnes hébergées en CHRS ou CHS parisiens depuis plus de trois ans, il ressort que 29% disposent d'une demande au SIAO et 57% non. Les motifs justifiant la non demande sont les suivants : la situation administrative en matière de titre de séjour bloque l'accès aux droits et la sortie (30%) ; l'élaboration en cours du projet social (33% - du fait de la régularisation récente de la personne, sa formation/insertion professionnelle récente, de ressources insuffisantes, d'une mobilisation discontinuée de la personne, l'incidence de problématiques de soins

¹¹ Source APUR 2016.

ou d'addictions) ; 12% mentionnent des difficultés dans l'accompagnement social et 8% mentionnent une demande faite pour un dispositif non régulé par le SIAO (pour la moitié il s'agit de dispositifs à destination des personnes âgées ou médicalisés pour l'autre moitié de démarches entreprises vers les accords collectifs et Action Logement.

Atouts et freins pour la fluidité

Ce qui contribue positivement à la fluidité :

Les accords collectifs pour les ménages les plus insérés dans l'emploi et avec un minimum de ressources. **La part des publics prioritaires sera amenée à croître jusqu'à 40% des attributions** avec la mise en œuvre de la loi égalité et citoyenneté. Elle oblige les bailleurs sociaux et tous les réservataires (sauf l'Etat qui fait plus) à consacrer au moins 25% des attributions sur leurs contingent à des ménages DALO ou relevant des autres publics prioritaires, dont les « personnes hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition ».

- L'accès direct à un logement avec un accompagnement social ajusté. Exemple des personnes *a priori* les plus éloignées du logement au travers de l'expérience du *Chez soi d'abord*, et mise en place d'un dispositif expérimental « de la rue au logement » en juillet 2017. Ces dispositifs ne concernent à ce jour que des effectifs très réduits.
 - ➔ Ce qui soulève la question de la référence et de l'évaluation par les travailleurs sociaux et les bailleurs du caractère « prêt au logement ».
- Plus il existe un maillage territorial fin entre associations et bailleurs sociaux plus les accès au logement fonctionnent bien.

Ce qui demeure un obstacle à la fluidité

-La territorialisation déséquilibrée de l'offre d'hébergement et de logement.

Paris regroupe près de 40% de l'offre d'hébergement d'Ile-de-France et 50% des ménages PU DALO en attente de relogement mais moins de 15% de l'offre de logements attribués chaque année. Dans cette même réalité, la préfecture de Paris ne dispose que de 15% des droits de réservation de l'Etat dans la Région pour faire face à une demande surreprésentée à Paris.

Sur le contingent d'Action Logement proposé au GIP en IDF, l'offre est localisée à 54% sur la métropole, et à 46% en dehors. Paris ne représente qu'1% de l'offre transmise par Action Logement.

- La typologie de l'offre de logements

Inadéquation de l'offre nouvelle livrée et de celle proposée par Action Logement aux profils des ménages sortants d'hébergement et de logement adapté : les loyers d'une partie de l'offre la rendent inaccessibles au public visé, les loyers des logements restitués sont ainsi globalement supérieurs à ceux des logements ayant abouti à un accord CAL.

Sur l'offre d'Action Logement : La demande est constituée à 31% de T4, or cette typologie ne représente que 11% de l'offre proposée.

En ce qui concerne l'offre spécifique de logements adaptés mais pérennes des pensions de famille, l'offre est particulièrement insuffisante.

-Les ressources de demandeurs, telles qu'appréciés par les commissions d'attribution de logements (CAL) des bailleurs sociaux.

Les critères de niveau de ressources et de nature des ressources retenus par les commissions d'attribution des bailleurs sociaux. Les ménages en CDI sont sur représentés parmi les ménages bénéficiant d'une attribution de logement social- environ 52% des demandeurs et 70% des ménages ayant une attribution à paris, ce qui traduit à contrario une sous-représentation des ménages en situation précaire.

L'absence de critères communs et partagés en termes de taux d'effort et de reste à vivre peut engendrer une certaine auto censure des réservataires.

Toutefois, il est à souligner :

- Les réservataires désignent les candidats qui seront présentés en CAL, suivant leurs propres critères économiques et sociaux et en fonction des politiques publiques.
- Les bailleurs sociaux ont pour la plupart rendu public le règlement de leur CAL.
- le travail de clarification entamé par les bailleurs sociaux sous l'égide de l'AORIF-USH Ile-de-France, pour définir une méthode harmonisée de calcul des principaux indicateurs permettant d'évaluer la solvabilité financière d'un demandeur (taux d'effort et reste pour vivre)¹².

Il existe un consensus, au niveau régional, parmi les bailleurs sociaux et les associations d'insertion par le logement pour ne pas établir un seuil excluant, concernant le taux d'effort et le reste pour vivre, qui pourrait mener à une automatisation de l'attribution. L'étude de la solvabilité du ménage doit être intégrée dans l'analyse plus globale de la situation du ménage. Pour autant les décisions des CAL ne sont pas toujours comprises et acceptées tant par les travailleurs sociaux que les ménages. Aussi, la question des niveaux de ressources et reste à vivre exigés par les CAL demeurent une question à affiner.

En 2015, sur la base de données partielles analysée par l'APUR¹³, il apparaît que les ménages qui ont obtenu un logement social en 2015, ont en moyenne un taux d'effort net égal à 25,7% dans leur nouveau logement.

L'absence de repère partagé et la difficulté à estimer de façon précise et fiable les droits APL, dès les premières étapes du processus de désignation du demandeur, avant le passage en CAL, ne facilite pas la sélection des publics les plus modestes.

- Pour les associations : l'existence de processus de sélection des demandeurs laissant de côté une part significative des ménages les plus démunis.

¹² AORIF, *Référentiel "Apprécier les capacités économiques des demandeurs"*, 2016

¹³ Source APUR 2016.

L'accès au logement social via les accords collectifs pour les personnes au RSA, qui sont exclues du dispositif, au regard du règlement de l'accord collectif.

- ➔ Effet en chaîne, les difficultés d'accès au logement social pour ces publics contraignent également leur accès aux dispositifs de logement adapté comme les Résidences sociales et Solibail.

De même la situation des personnes prises en charge en logement d'insertion et hébergées sont très peu valorisées dans la cotation mise en place par la Ville.

Enfin, des difficultés particulières sont rencontrées pour les familles monoparentales à très faibles ressources, des ménages aux situations administratives complexes (séparations, regroupement familial..), des personnes aux minimas sociaux etc. de même pour les ménages endettés.

Cette position méritera d'être retravaillée avec les bailleurs sociaux qui ne partagent pas l'ensemble de ces constats.

-l'insuffisante identification et qualification de la demande

Difficultés autour de l'actualisation, et de la cohérence des données de l'évaluation sociale, des données renseignées dans le SNE et Syplo (notamment les coordonnées du travailleur social).

Cela pose la question des appuis existants aux travailleurs sociaux face à un contexte très bloqué, à une multiplication des dispositifs et à une massification du nombre de demandes et de leur complexité.

Interrogations quant au signalement encore incomplet des situations des personnes hébergées en attente d'un logement auprès du SIAO. Le nombre de saisines par les travailleurs sociaux des dispositifs (SIAO, SYPLO, etc.) paraît en deçà des besoins réels – ce qui laisse à penser des pratiques d'autocensure et de non recours justifiés par la faiblesse des résultats.

L'absence de données exhaustives et lisibles sur les demandeurs sortants d'hébergement et de logement adapté et leurs attentes (localisation, typologie, loyers) ne facilite pas la programmation d'une offre adaptée et l'interpellation publique.

-Une coordination des acteurs encore parfois insuffisante

Autour du processus d'attribution pour le travailleur social référent : proposition en cours, date de CAL, motifs de refus (à expliciter) et ce afin d'accompagner au mieux la personne dans l'accès au logement social.

Les positionnements simultanés en sont aussi une illustration.

Annexes potentielles

- Synthèse du RAO SIAO 2016
- Etude sur les plus de trois ans en CHRS et CHS parisiens
- Synthèse de l'enquête de l'APUR sur la métropole

- Guide "Apprécier les capacités économiques des demandeurs" : <http://www.aorif.org/publications-espace-presse/autres-publications/Referentiel-AORIF-oct2016.pdf/view>

Sources pour aller plus loin dans le diagnostic:

- Rapport d'activité de la commission de médiation DALO 2016 – Paris
- Rubrique statistique "Statistiques" du portail national de la demande de logement social : <https://www.demande-logement-social.gouv.fr/statistiques/>
- Les travaux de l'APUR sur les demandes et accès au logement social sur Paris : <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/acces-logement-social-paris>
- La cartographie de l'APUR de l'accès au logement à l'échelle métropolitaine : <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/cartographie-comparee-demande-logement-social-attributions-realisees-2015-mgp-0>
- Diagnostic du SRHH de 2015 : http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Diagnostic_SRHH_cle2c61e8-2.pdf