



FONDATION
Abbé Pierre

30
ANS
D'ACTIONS

ÉCLAIRAGE RÉGIONAL
HAUTS-DE-FRANCE

L'état du mal-logement

en France 2022

RAPPORT ANNUEL #27





REPORTAGE PHOTOGRAPHIQUE

Adrienne Surprenant est une photojournaliste canadienne. Membre de l'Agence MYOP, la photographie est pour elle un engagement social sans concession. Elle a publié dans les quotidiens les plus connus (Le Monde, Libération, Le Monde Diplomatique, The Guardian, The Washington Post). Ses thématiques de prédilection se situent à la lisière entre le visible et l'invisible, rendant aux situations qu'elle aborde la complexité qui peut permettre de s'y confronter de façon honnête et empathique.

Pour la Fondation Abbé Pierre, elle a suivi deux ménages sans domicile à Lille, afin de rendre compte de la réalité de leur vie quotidienne, entre débrouille et ténacité. Les parcours de Caroline et la famille D. illustrent la difficulté de trouver un logement digne, en 2022, en France.

L'état du mal-logement en France 2022
Éclairage régional Hauts-de-France
27^e rapport

Rapport réalisé par :

Rédaction

Fondation Abbé Pierre
Clémentine Siquin
Isabelle Fourot
FORS Recherche sociale
Romane Gadé
Didier Vanoni

Relecture et contributions

Fondation Abbé Pierre
Manuel Domergue
Anne-Claire Mejean-Vaucher
Adria Madelin
Catherine Ganter

Création graphique

Isabella Marques · atelier444

Photographies

Adrienne Surprenant

*Caroline, 48 ans,
mère de 4 enfants,
vit dans un centre
d'hébergement à Lille.
Militante féministe,
elle espère qu'un jour
les femmes toxicomanes
seront mieux reconnues
et soutenues par les
services d'accueil aux
personnes sans abri.*



SOMMAIRE

<i>Promesses et limites du Logement d'abord dans les Hauts-de-France</i>	6
INTRODUCTION	7
UN CONTEXTE RÉGIONAL PROPICE AU DÉPLOIEMENT DU LOGEMENT D'ABORD	10
Une région très marquée par le mal-logement	10
Les grandes orientations des territoires sur le Logement d'abord	14
LE LOGEMENT D'ABORD DANS LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT : QUELS RÉSULTATS ?	18
Un accès au logement amélioré mais laissant trop de ménages aux portes du logement	18
Une évolution du système d'hébergement conditionnée à la montée en puissance du Logement d'abord	30
Mieux prévenir les ruptures de parcours	32
Un accompagnement pour partie renouvelé mais encore conditionné par les dispositifs financiers et la nature du logement ou de l'hébergement occupé	38
Des progrès limités dans le renforcement de l'offre de logements abordables et adaptés aux besoins	41
Un renforcement des partenariats autour du Logement d'abord	47
CONCLUSION : DES RÉSULTATS À METTRE AU CRÉDIT DU LOGEMENT D'ABORD MAIS ENCORE TROP DE MÉNAGES SANS SOLUTION	51
<i>Tableau des personnes interrogées</i>	52
<i>Glossaire</i>	53
<i>Tableau de bord du mal-logement</i>	54

Promesses et limites du Logement d'abord dans les Hauts-de-France

INTRODUCTION

La politique du « Logement d'abord » (LDA) vise à permettre aux personnes sans abri d'accéder à un logement, sans avoir à franchir d'étapes probatoires et à passer un « examen préalable en capacité à habiter ». Héritière d'initiatives développées aux États-Unis puis en Europe, notamment dans les pays du Nord, la démarche recueille aujourd'hui, dans ses principes, l'adhésion des professionnels du logement et de l'hébergement ainsi que celle des décideurs politiques.

Comme l'ont démontré les expériences conduites dans la lignée du *Housing First*, vivre dans un logement digne est l'une des conditions pour pouvoir établir un projet professionnel, accompagner le développement éducatif de ses enfants, s'inscrire durablement dans un parcours de soins, etc. La politique du Logement d'abord place les attentes et les aspirations des personnes au centre de la démarche d'accompagnement et d'accès aux droits. Elle s'intéresse à l'accès au logement des personnes sans domicile, mais aussi à la prévention des ruptures (expulsions, sorties d'institutions...).

En France, après une première impulsion relativement timide, la politique du Logement d'abord a fait l'objet en 2017 d'un plan quinquennal 2018-2022 visant à apporter une réponse structurelle plus performante aux situations de sans-abrisme. Ce plan s'articule autour de **cinq grandes priorités** :

- **Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés** aux besoins des personnes sans abri et mal logées ;
- **Promouvoir et accélérer l'accès au logement** et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées ;
- **Mieux accompagner les personnes sans domicile** et favoriser le maintien dans le logement ;
- **Prévenir les ruptures** dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;
- **Mobiliser les acteurs et les territoires** pour mettre en œuvre le principe du Logement d'abord.

La mise en œuvre de ce plan quinquennal s'appuie sur la mobilisation des territoires volontaires. Un « appel à manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord » (AMI LDA) a été lancé auprès des collectivités locales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements) en 2018. Cet AMI a permis de retenir les projets de 23 premiers territoires bénéficiant du soutien de l'État et de moyens financiers spécifiques. L'année 2020 a vu le lancement d'un nouvel AMI et la sélection de 23 territoires supplémentaires. Plusieurs collectivités de la région des Hauts-de-France se sont positionnées et peuvent aujourd'hui donner à voir un certain nombre de résultats, dont il reste à examiner la portée.

L'évolution du cadre d'intervention du Logement d'abord confirme qu'il ne doit pas être conçu comme un dispositif supplémentaire mais bien comme un changement de modèle ayant vocation à infuser l'ensemble des politiques du logement, avec pour principe de faciliter l'accès à un logement de droit commun de toute personne qui en est dépourvue, sans devoir nécessairement passer par l'étape de l'hébergement et moyennant, selon les souhaits des personnes, un accompagnement social adapté.

L'affirmation de ce nouveau modèle vient nécessairement bousculer l'organisation et le fonctionnement des dispositifs existants. Au-delà de la réponse institutionnelle et des changements organisationnels annoncés, il s'agit de s'interroger sur les premiers effets qu'a eu cette mise en œuvre accélérée du Logement d'abord dans les territoires impliqués :

- Quelles problématiques ont été mises en exergue ?
- L'accès direct au logement pour les ménages à la rue ou hébergés s'est-il amélioré ? Quels territoires et quels publics en ont principalement été bénéficiaires ?
- Les moyens de la politique en faveur des mal-logés ont-ils évolué et de quelle façon : pour accéder à quels types de logements ? Avec quels moyens et quel accompagnement ?
- La notion de « capacité à habiter » a-t-elle véritablement disparu des référentiels d'intervention ?

Comme le souligne le 27^e rapport de 2022 sur « l'État du mal-logement en France » de la Fondation Abbé Pierre, le Logement d'abord reste encore une promesse à tenir. Malgré le développement de pensions de famille ou de logements privés en intermédiation locative, la production de logements abordables demeure très en deçà des objectifs, et plus encore des besoins. L'hébergement d'urgence, en forte augmentation, constitue toujours la réponse première au sans-abrisme. Enfin, le renouvellement des modes d'accompagnement des personnes s'inscrit dans des expérimentations ciblées ne relevant pas encore du changement de paradigme. La place donnée aux personnes en mettant leurs souhaits, leurs attentes et leurs projets au cœur des réponses proposées, mérite en particulier d'être réaffirmée.

À l'heure du bilan de cette stratégie quinquennale, le regard se porte plus souvent vers des petites initiatives et des expérimentations locales que vers un véritable changement structurel. Si ces projets « innovants » viennent poser des fondations pour la suite, il s'agit à présent de « transformer l'essai ».

Par ailleurs, le déploiement de projets sous la bannière du Logement d'abord s'est paradoxalement accompagné de l'ouverture de places d'hébergement à un niveau jusqu'alors inégalé. La crise sanitaire a conduit à créer en 2020 et 2021 de nouvelles places d'hébergement d'urgence, pour partie « pérennisées » avec le prolongement des trêves hivernales et l'annonce de la fin de la « gestion au thermomètre ». Comment passer de ces places d'hébergement d'urgence créées pendant la crise à du Logement d'abord ? Plus largement, c'est la place du Logement d'abord dans le « monde d'après » qu'il s'agit d'interroger, en réaffirmant le droit à l'accès universel au logement comme point central des politiques du logement et de l'hébergement au niveau national.

À l'échelle des différents territoires français, l'appréciation des dynamiques engagées est très variable. Là où certains observent dans le Logement d'abord un effet d'annonce et un saupoudrage de moyens par le biais de multiples appels à projets et AMI, d'autres y voient un levier pour rapprocher le secteur de l'hébergement de celui du logement, enclencher une montée en compétence de l'intercommunalité sur ces sujets, par la sensibilisation des élus et la mobilisation de crédits qui viennent conforter les budgets locaux.

Qu'en est-il pour les Hauts-de-France ? Le bilan de quatre ans de mise en œuvre accélérée dans la région montre la forte mobilisation des acteurs locaux et des résultats prometteurs en termes d'accès au logement et d'accompagnement d'une partie des ménages défavorisés. Ces résultats ne sont néanmoins pas à la hauteur des enjeux et laissent un nombre trop important de ménages aux portes du logement. Cet éclairage se propose de mettre en lumière quelques-unes des initiatives et des expérimentations innovantes menées dans la région, tout en soulignant les points aveugles à lever et le changement d'échelle attendu pour que le Logement d'abord produise effectivement les résultats escomptés.

L'éclairage régional s'intéresse à l'ensemble de la région des Hauts-de-France, avec un zoom sur les territoires retenus dans le cadre des AMI de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. Il a pour objet d'évaluer les résultats des politiques publiques du Logement d'abord au sens large, avec une focale plus particulière sur les avancées permises dans le cadre des candidatures AMI. À noter que les départements de l'Aisne et de l'Oise restent aujourd'hui en marge de ces premières mobilisations en faveur du Logement d'abord, ce qui n'exclut pas des initiatives engagées en ce sens dans ces territoires également.

Cet éclairage se fonde sur des entretiens menés avec les principaux acteurs dans chacun des territoires : collectivités locales (coordinateurs LDA, élus), État (DDETS, services habitat de DDT¹), acteurs de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, Union régionale pour l'habitat et Services intégrés d'accueil et d'orientation². Il s'appuie également sur l'analyse de la documentation locale (candidatures aux AMI, bilans d'activités, études) et le traitement des données statistiques disponibles, en matière d'attributions et de production de logements sociaux notamment.

¹ DDETS : Directions Départementales de l'Emploi, du Travail et des Solidarités ; DDT : Directions Départementales des Territoires.

² Voir en annexe la liste des personnes interrogées.

*Caroline se maquille
dans les toilettes
partagées par les
femmes vivant sur
son étage.*



Un contexte régional propice au déploiement du Logement d'abord

UNE RÉGION TRÈS MARQUÉE PAR LE MAL-LOGEMENT

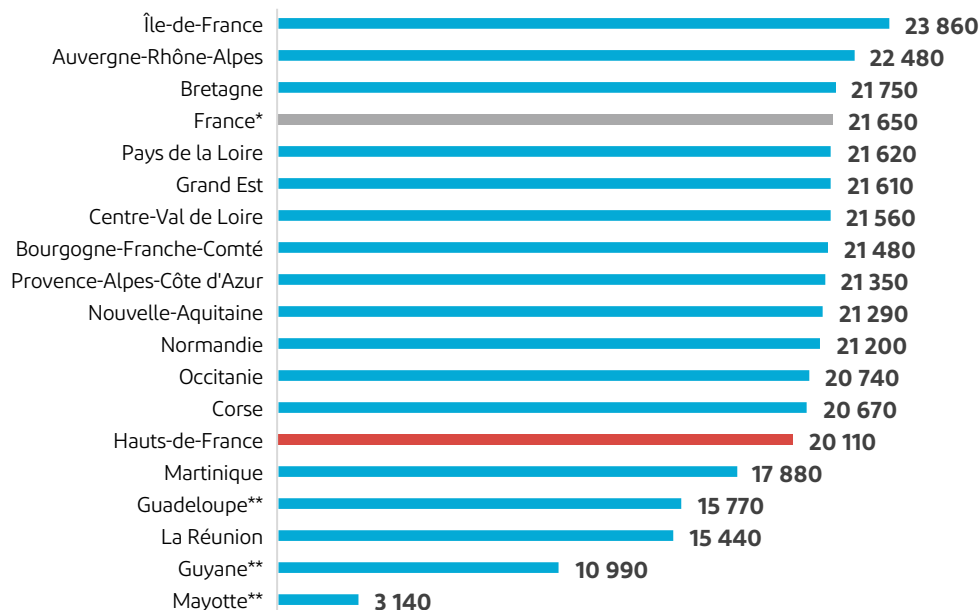
Une des régions les plus pauvres de France

La région des Hauts-de-France, qui compte 6 millions d'habitants (dont 2,6 millions dans le Nord¹), est marquée par d'importantes difficultés socio-économiques : le niveau de vie médian s'élève à 20 110 euros par an, soit le plus faible de France métropolitaine. Près d'un habitant des Hauts-de-France sur cinq vit sous le seuil de pauvreté : le taux de pauvreté atteint 18 %, soit 2,9 points de plus que la moyenne na-

tionale (15,1 %), ce qui fait des Hauts-de-France la deuxième région métropolitaine la plus pauvre après la Corse. Malgré des disparités entre les différents territoires infra-régionaux en termes de niveaux de revenus et de formes de précarité, tous les départements de la région figurent parmi les plus pauvres de France, à l'exception de l'Oise, en raison de sa proximité avec la zone d'emploi de l'Île-de-France.

NIVEAU DE VIE MÉDIAN PAR RÉGION EN 2018 (€)

Source : Insee, Fichier localisé social et fiscal (Filosofi) 2018 publié le 15/04/2021, enquête Budget de famille 2017.



* Pour la comparaison nationale, la France correspond à la France métropolitaine plus la Martinique et la Réunion

** Données issues de l'enquête Budget de famille 2017

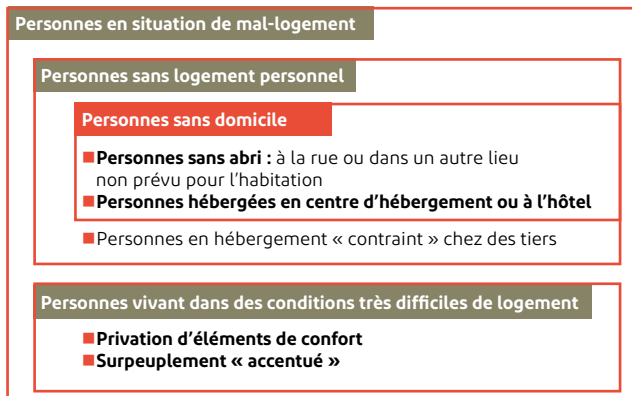
¹ Insee, recensement de la population 2019. Le Nord est le département le plus peuplé de France.

La fragilité socio-économique du territoire se traduit également par un taux de chômage plus marqué : 16,4 % des 15-64 ans sont au chômage, soit 3 points de plus qu'au niveau national. Le chômage est particulièrement élevé dans les départements du Nord (17,2 %) et de l'Aisne (17,6 %). De plus, les personnes concernées restent au chômage pour une durée plus longue que dans le reste de la France. En effet, plus d'un demandeur d'emploi sur deux dans la région est au chômage depuis un an ou plus (50,8 %). Il s'agit de la part de demandeurs d'emploi de longue durée la plus importante après la Normandie. Par ailleurs, avec 479 468 personnes couvertes par le Revenu de Solidarité Active (RSA), la région des Hauts-de-France est celle qui possède la plus grande part de la population couverte par le RSA (8 %).

La crise sanitaire a conduit à une fragilisation des ménages modestes. À l'échelle nationale, les chiffres macro-économiques font état d'un taux de pauvreté monétaire relative stable pendant la crise sanitaire, montrant une certaine efficacité du système de protection sociale. La crise a néanmoins durement touché les ménages les plus pauvres ou en situation de précarité, en particulier les jeunes, les étudiants, les habitants des quartiers populaires ou encore les personnes tirant leurs ressources de l'économie informelle. L'enquête EpiCov conduite par l'Insee en mai 2020 montrait ainsi que le niveau de vie de près de 25 % des habitants des Hauts-de-France s'était dégradé suite au premier confinement. Ce taux s'élevait à 32 % pour les 10 % les plus pauvres.

Les personnes sans domicile, de plus en plus de jeunes et de familles

LES DIFFÉRENTES FORMES DE MAL-LOGEMENT



L'appréhension statistique des personnes sans domicile se heurte à l'absence de recensement ou d'enquête spécifique à l'échelle nationale (l'Enquête Sans Domicile de l'Insee date de 2012 et ne doit être actualisée qu'en 2025). La Fondation Abbé Pierre estime qu'environ 300 000 personnes en France sont sans abri ou en hébergement.

Les Hauts-de-France comptaient en 2019 plus de 10 000 ménages hébergés. Le sans-abrisme reste plus difficile à évaluer statistiquement. Certains territoires tentent d'approcher le nombre et le profil des ménages sans abri par le biais d'études spécifiques ou d'initiatives comme la Nuit de la Solidarité, auxquelles ont participé en 2022 pour la première fois Dunkerque et Arras. La Métropole Européenne de Lille a pour sa part noué récemment un partenariat avec l'Action Tank Entreprises & Pauvreté afin de développer la collecte de données, en continu, sur le nombre de personnes sans abri ainsi que sur les réponses apportées, afin de mieux piloter l'objectif de réduction du sans-abrisme sur le territoire.

Les difficultés rencontrées par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) pour assurer le suivi statistique des appels et des réponses apportées au 115 via le logiciel SI-SIAO, dont la refonte a gelé leur exploitation, empêchent l'appréhension fine du nombre de personnes sollicitant un hébergement, de celles ne trouvant pas de solution et de leurs évolutions. Sans compter les personnes n'appelant plus

le 115 par découragement, rejet des formes d'hébergement proposé ou manque d'équipement téléphonique. *L'Étude nationale maraudes et samu sociaux sur le sans-abrisme* conduite par la Fédération nationale des Samu sociaux en 2021 montre que 38 % des personnes sans abri rencontrées par les équipes de maraude dans le cadre de l'enquête ne font jamais appel au 115 et que 20 % d'entre elles n'ont pas appelé le 115 depuis plus d'un mois.

Bien que les moyens d'observation et de veille sociale soient encore parcellaires, quelques indicateurs et le retour des acteurs locaux témoignent de l'ampleur des besoins non satisfaits et de la tension sur le secteur de l'hébergement, en particulier dans l'agglomération lilloise.

L'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (ADULM) estime ainsi, dans une étude sur les personnes sans domicile ou vulnérables vis-à-vis du logement publiée en mars 2021 (en cours d'actualisation), que la métropole comptait environ 2 000 personnes ayant déclaré avoir dormi à la rue ou dans un abri de fortune en mars 2020, auxquelles s'ajoutent 1 000 personnes recensées comme vivant en bidonville¹. 1 800 ménages étaient ainsi sans abri, en augmentation de 3 % entre mars 2019 et mars 2020. Le nombre de personnes en hébergement était estimé à 8 000 en juin 2019. Parmi les personnes sans domicile, 46 % étaient en famille (811 enfants) et 18 % des jeunes de 18 à 24 ans. Les chiffres actualisés de la CMAO (SIAO de l'arrondissement de Lille) témoignent des difficultés persistantes à répondre aux demandes : en mars 2021, 1 015 ménages ont appelé le 115 pour une demande d'hébergement, dont 284 ménages avec enfants. Seules 3,3 % des demandes ont pu être satisfaites. Plus généralement, le département du Nord apparaissait début 2022 comme le deuxième département, après Paris, dans lequel le nombre de demandes de personnes en famille non pourvues est le plus élevé.

Dans d'autres territoires, comme par exemple l'Arrageois, les acteurs locaux estiment que les capacités d'hébergement et les dispositifs hivernaux permettent le plus souvent de proposer une solution d'urgence aux personnes à la rue, solution qui relève néanmoins de la mise à l'abri et non d'une réponse de long terme. Les recensements effectués lors de la Nuit de la Solidarité à Arras et Dunkerque ont ainsi conduit à identifier respectivement une petite dizaine et une vingtaine de personnes sans aucune solution dans la nuit du 20 au 21 janvier 2022, un certain nombre de situations d'urgence ayant été préalablement prises en charge, dans le cadre du Plan grand froid notamment à Dunkerque.

D'une manière générale, la plupart des SIAO rencontrés soulignent la forte augmentation des appels au 115 constatée entre 2019 et 2020 (+ 15 % entre 2019 et 2020 dans l'arrondissement de Lille, + 24 % dans le département du Pas-de-Calais, + 8 % dans le bassin minier situé dans le département du Nord) et la saturation des structures d'accueil dans certaines agglomérations (Dunkerque, Calais, Lens...).

Si les hommes seuls constituent toujours la majorité des ménages sans solution d'hébergement ou de logement, les familles avec enfants arrivent en seconde position dans les plus grandes agglomérations, avec des réponses de court terme plus difficiles à trouver. L'augmentation du nombre de jeunes, notamment de ceux sortant de l'aide sociale à l'enfance, est notée dans plusieurs territoires. Dans le Pas-de-Calais par exemple, les jeunes de 18 à 25 ans représentaient en 2020 un tiers du public en demande d'hébergement, dont une majorité d'entre eux a un passé institutionnel. Les femmes seules sont également en augmentation. Le territoire des Flandres note par exemple une accélération du nombre de femmes âgées et présentant des troubles psychiatriques.

¹ Ces chiffres sont issus du croisement des fichiers SI SIAO et SI 115 de la Coordination Mobile d'Accueil et d'Orientation (SIAO de l'arrondissement de Lille), des données de la Sauvegarde du Nord sur les bidonvilles et de l'estimation du nombre de jeunes migrants en attente de reconnaissance de minorité ou non reconnus comme tels établie avec le Centre de la Réconciliation

QUELQUES CHIFFRES CLÉS DES SIAO

Sources : SIAO.

ARRONDISSEMENT DE LILLE

- En mars 2021, 1 015 ménages ont fait appels au 115 pour une demande d'hébergement ; 3,3 % seulement de ces demandes ont pu être satisfaites.
- 30 % sont des ménages avec enfants (dont la demande est orientée vers le SIAO).

ARRONDISSEMENT DE DUNKERQUE ET FLANDRE INTÉRIEURE

- 254 personnes en liste d'attente pour un hébergement d'urgence en octobre 2021, dont 42 % hébergées chez des tiers, 15 % sans-abri, 10,6 % prochainement en perte de logement.
- Une vingtaine de personnes recensées lors de la Nuit de la solidarité de janvier 2022, ne tenant pas compte des personnes mises à l'abri dans le cadre du dispositif « grand froid ».

DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

- En 2020, 74 014 appels au 115 ont été reçus dans le Pas-de-Calais, essentiellement dans les agglomérations de Calais et de Lens.
- 67 % des demandes d'hébergement ont été satisfaites (2020).

DÉPARTEMENT DE LA SOMME

- En 2019, 2 929 ménages ont fait une demande d'hébergement d'urgence, dont 1 828 ménages isolés et 804 ménages avec enfants.
- 37 % des demandes d'hébergement d'urgence ont été satisfaites.

La majorité des personnes ayant fait appel au 115 sont sans domicile mais il convient de noter la part significative de personnes hébergées momentanément chez un tiers. Ce phénomène peu visible, recouvrant des situations très diverses (hébergement chez les parents, au sein d'un réseau de connaissance, hébergement solidaire...), nécessite d'être souligné car il témoigne du fait que la solidarité familiale ou interpersonnelle constitue souvent le dernier filet de sécurité, précaire et inégalement mobilisable selon les situations individuelles.

Un parc de logements vétustes et une forte vulnérabilité énergétique

La région des Hauts-de France est également très marquée par la mauvaise qualité de son parc de logements. Plus de 150 000 logements privés sont potentiellement indignes, soit 8 % du total des résidences principales du parc privé. Si la majorité concerne le parc locatif privé (59 %), la région se caractérise par la forte proportion de logements potentiellement indignes en propriété occupante (58 500 logements). La part de propriétaires occupants à faibles revenus (sous les plafonds de l'Anah) est par ailleurs élevée, puisqu'elle s'élève à 37 %.

Conséquence de l'inconfort d'une part importante des logements et des conditions climatiques des Hauts-de-France, 448 000 ménages, soit près d'un ménage sur cinq (19 %), sont

en situation de vulnérabilité énergétique, c'est-à-dire qu'ils consacrent plus de 8,2 % de leur revenu aux dépenses de chauffage. Avec quatre points de plus que la moyenne nationale hors Île-de-France (15 %), les Hauts-de-France sont donc la troisième région la plus exposée, après la région Grand Est et la Bourgogne Franche-Comté. Dans le parc social, un logement sur quatre est énergivore (26 %), contre seulement un sur cinq en France métropolitaine. La part des logements très énergivores (des classes F à G) représente 7 % du parc social total, contre 4 % à l'échelle nationale. Ce chiffre atteint jusqu'à 13 % du parc dans le département de l'Aisne.

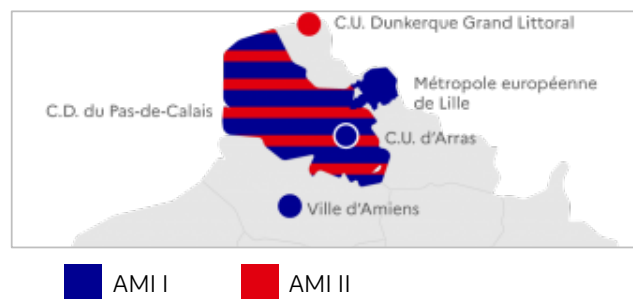
LES GRANDES ORIENTATIONS DES TERRITOIRES SUR LE LOGEMENT D'ABORD

Différents territoires des Hauts-de-France se sont engagés dans les deux appels à manifestation d'intérêt lancés par la DIHAL. Le premier AMI, lancé en 2018, a retenu la Métropole Européenne de Lille (MEL), la Communauté urbaine d'Arras (CUA), la Ville d'Amiens et le département du Pas-de-Calais pour la mise en œuvre accélérée du LDA. La candidature départementale du Pas-de-Calais concernait dans un premier temps les territoires de l'ancien bassin minier (Communautés d'agglomération Lens-Liévin, de Hénin-Carvin, de Béthune-Bruay-Artois-Lys-Romane). En 2020, le second AMI a permis au Pas-de-Calais d'élargir la mise en œuvre accélérée du LDA à des territoires ruraux aux problématiques différentes (le Montreuillois, l'Audomarois et le Boulonnais). Dans le département du Nord, la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) a été retenue dans ce deuxième AMI.

Dans ce contexte et au regard de la précarité socio-économique, de nombreux ménages peinent à payer leurs factures d'énergie. Ainsi, près d'un dossier de surendettement de la région sur deux comporte des impayés d'énergie, une proportion de 5 points plus importante qu'à l'échelle nationale. De plus, ces dettes liées à des impayés d'énergie pèsent plus lourdement dans l'ensemble des dettes dans les Hauts-de-France (particulièrement pour le Pas-de-Calais et le Nord) que dans la moyenne nationale. L'augmentation des prix de l'énergie risque qui plus est d'affecter très lourdement le budget des ménages et de fragiliser fortement les plus modestes.

LES TERRITOIRES RETENUS POUR L'AMI DE MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE DU LOGEMENT D'ABORD DANS LES HAUTS-DE-FRANCE

Source : ecologie.gouv.fr.



Les candidatures des collectivités mettent en avant le taux élevé de pauvreté (Département du Pas-de-Calais notamment, qui insiste sur la diversité des territoires rencontrant des situations marquées de pauvreté), le faible accès des ménages sans abri au logement social (Amiens) ou encore la saturation des structures d'hébergement.

Le phénomène de vacance du parc privé en cœur de ville, au sein de quartiers anciens, est également souligné par Arras et Amiens, positionnant l'enjeu de captation de logements privés comme un levier important de mise en œuvre du Logement d'abord.

Les enjeux de coordination entre les acteurs de l'hébergement et du logement sont soulignés, notamment dans les candidatures de la MEL ou de la CUD.

Les réponses à l'AMI s'appuient par ailleurs sur l'expertise et les compétences développées par les collectivités locales. La Communauté urbaine d'Arras et la MEL mettent ainsi en avant le fait d'être « cheffes de file » des politiques de l'habitat sur leur territoire, tout comme le Département du Pas-de-Calais réaffirme son implication dans le champ du logement et de l'hébergement en s'appuyant sur la gestion du Fonds Solidarité Logement (FSL), la signature du Plan fusionné Logement Hébergement ou encore l'opérationnalité du PDALHPD¹ sur le territoire du bassin minier (AMI I). Par ailleurs, l'implication des acteurs associatifs de l'AHl (accueil, hébergement et insertion) dans les candidatures témoigne d'un partenariat préexistant souvent actif, condition favorable au déploiement du LDA sur les territoires.

Si les différents territoires de la région soulignent leurs caractéristiques spécifiques dans leurs réponses à l'AMI, des problématiques communes apparaissent :


- l'absence d'une offre suffisante de logement ou d'hébergement : un marché du logement « socialement tendu » dans les zones urbaines (MEL), l'enjeu de mieux répartir la production de logements sociaux (Communauté urbaine d'Arras), le nombre de personnes domiciliées au CCAS² en augmentation (Amiens), des dispositifs d'hébergement et de logement adaptés saturés (MEL)
- le mal-logement et les difficultés de maintien : un parc privé dégradé (MEL, CUD), des logements trop chers ou de taille inadaptée (Amiens, MEL, CUD...)

- les publics spécifiques rencontrant des freins pour l'accès à un logement :
 - les jeunes de moins de 25 ans avec un passé institutionnel
 - les personnes souffrant d'addictions ou de troubles psychiatriques
 - les femmes victimes de violence
 - les personnes vieillissantes, en perte d'autonomie, ayant connu un long parcours de rue
 - les réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire
 - les personnes sortant d'incarcération

¹ Plan départemental pour l'accès au logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

² Centre Communal d'Action Sociale.





Les jumelles Eva et Evana jouent dans la chambre de l'auberge de jeunesse où elles dorment pour un troisième soir, à Lille, le 12 décembre 2021. La famille D., Palestiniens du Liban, a tenté de se rendre aux États-Unis, mais s'est fait extorquer des milliers d'euros par un passeur. Après avoir obtenu le statut d'apatride en Guyane, elle a rejoint Lille après avoir contacté le centre hospitalier : ils cherchent des soins pour leur fille née avec un handicap. Ils ont utilisé leurs petites économies pour dormir à l'auberge et réalisent qu'il sera plus difficile que prévu de trouver logement et emploi à Lille.

Le Logement d'abord dans la lutte contre le mal-logement : quels résultats ?

Quatre ans après le lancement du premier AMI, il convient de tirer un premier bilan du Logement d'abord sur le territoire régional afin d'évaluer si la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord a effectivement permis d'améliorer l'accès au logement des personnes sans domicile. Il s'agit ici

de mettre en valeur les résultats probants, les initiatives encourageantes et les expériences innovantes, tout en soulignant les faiblesses et les points d'amélioration.

UN ACCÈS AU LOGEMENT AMÉLIORÉ MAIS LAISSANT TROP DE MÉNAGES AUX PORTES DU LOGEMENT

Un recours au logement social en augmentation mais toujours insuffisant

Une amélioration des attributions aux personnes sans domicile, qui concerne essentiellement les personnes en hébergement

Le système national d'enregistrement des demandes en logement social (SNE) permet de connaître le nombre de personnes sans domicile¹ ayant déposé une demande de logement social et de le rapprocher du nombre d'attributions réalisées. En 2019, 9 300 demandeurs de logement social étaient sans abri ou en hébergement dans les Hauts-de-France (9 % des demandeurs). On peut y ajouter 41 400 demandes de personnes hébergées chez des tiers, recouvrant

une diversité de situations, dont certaines relèvent du logement d'abord.

On peut constater une progression significative des attributions aux personnes sans domicile, qui, en 2019, atteint 8,4 % des attributions contre 7,3 % dans l'ensemble de la France. Elles sont néanmoins plus favorables aux personnes hébergées qu'aux personnes sans abri, ces dernières restant sous-représentées dans les attributions (3,7 % des demandeurs et seulement 2,8 % des attributions réalisées). Le Logement d'abord apparaît ainsi plutôt comme un facteur de fluidification des structures d'hébergement que comme un levier d'accès direct au logement depuis la rue.

ÉVOLUTION DE LA PART DES SANS-ABRI ET DES HÉBERGÉS DANS LE TOTAL DES DEMANDES ET DES ATTRIBUTIONS DANS LES HAUTS-DE-FRANCE

Source : SNE 2017, 2018 et 2019, demandes satisfaites entre début janvier et décembre, hors mutation.

	2017		2018		2019	
	Part dans le total des demandeurs	Part dans le total des attributions	Part dans le total des demandeurs	Part dans le total des attributions	Part dans le total des demandeurs	Part dans le total des attributions
Sans-abri	3,1 %	2,3 %	3,4 %	2,5 %	3,7 %	2,8 %
Hébergés	3,5 %	3,4 %	3,7 %	4 %	4%	5,5 %

¹ Sont considérées comme sans-domicile les personnes sans abri ou en structure d'hébergement.

En 2019, dans les Hauts-de-France, 3 863 demandes de logement locatif social ont été déposées par des personnes sans abri. La majorité d'entre elles vivent dans le département du Nord (67 %). Cette même année, 1 019 demandes ont été satisfaites, soit environ un quart des demandes. Leur part au sein des attributions a légèrement augmenté,

passant de 2,3 % à 2,8 %. La progression la plus forte est constatée dans le département du Nord. Il faut néanmoins noter que le nombre d'attributions à des personnes sans abri a augmenté plus faiblement que le nombre de demandes émanant de personnes sans abri (respectivement + 18 % et + 22 % entre 2017 et 2019).

ÉVOLUTION DE LA PART DES ATTRIBUTIONS AUX MÉNAGES SANS ABRI DANS LE TOTAL DES ATTRIBUTIONS

Source : SNE 2017, 2018 et 2019, demandes satisfaites entre début janvier et décembre, hors mutation.

	2017			2018			2019		
	Attributions aux sans-abri	Total	%	Attributions aux sans-abri	Total	%	Attributions aux sans-abri	Total	%
Nord	538	18 079	3,0 %	594	17 594	3,4 %	623	16 602	3,8 %
Pas-de-Calais	157	9 656	1,6 %	163	9 685	1,7 %	188	9 642	1,9 %
Aisne	38	3 074	1,2 %	34	3 038	1,1 %	42	2 441	1,7 %
Oise	88	4 610	1,9 %	91	4 427	2,1 %	107	4 348	2,5 %
Somme	45	2 905	1,5 %	52	3 296	1,6 %	59	2 828	2,1 %
Hauts-de-France	866	38 324	2,3 %	934	38 040	2,5 %	1 019	35 861	2,8 %
France	6 554	339 355	1,9 %	7 392	332 344	2,2 %	8 480	323 858	2,6 %

L'implication des territoires dans le 1^{er} AMI n'est pas toujours synonyme d'une amélioration de l'accès au logement social pour les personnes sans abri. La progression du nombre d'attributions en leur faveur est notable dans la MEL (+ 21 %),

dans les Communautés d'agglomération de Lens-Liévin et Hénin-Carvin et dans la ville d'Amiens (+ 52 %, pour des volumes d'attributions néanmoins faibles). La Communauté urbaine d'Arras et la CABBALR restent en revanche en retrait.

ÉVOLUTION DE LA PART DES ATTRIBUTIONS AUX MÉNAGES SANS ABRI DANS LE TOTAL DES ATTRIBUTIONS, DANS LES TERRITOIRES DE L'AMI 1

Source : SNE 2017 et 2019, demandes satisfaites entre début janvier et décembre, hors mutation.

	2017			2018			2019		
	Attributions aux sans-abri	Total	%	Attributions aux sans-abri	Total	%	Attributions aux sans-abri	Total	%
MEL	378	8 475	4,5 %	407	7 922	5,1 %	459	7 503	6,1 %
CABBALR	29	2 064	1,4 %	29	1 962	1,5 %	29	1 800	1,6 %
CA de Lens - Liévin	46	2 259	2,0 %	59	2 362	2,5 %	70	2 354	3,0 %
CA d'Hénin-Carvin	31	1 060	2,9 %	30	1 091	2,7 %	47	1 167	4,0 %
CU d'Arras	17	873	1,9 %	10	888	1,1 %	14	898	1,6 %
Amiens	28	1 563	1,8 %	32	1 810	1,8 %	44	1 523	2,9 %

S'agissant des personnes sortant d'hébergement, le nombre d'attributions a également progressé, dans des proportions plus fortes que pour les personnes sans abri. En 2017, 1 293 demandeurs de logement social en structures d'hébergement ont vu leur demande de logement satisfaite. Ils étaient 1 976 en 2019 (pour un peu moins de 5 000 demandeurs), soit une

évolution de + 53 %. Leur part dans le total des attributions est également en augmentation, puisque les sortants d'hébergement représentent 5,5 % du total des ménages logés en 2019, contre 3,4 % en 2017. En 2019, ils représentaient 4 % des demandeurs.

ÉVOLUTION DE LA PART DES ATTRIBUTIONS AUX MÉNAGES SORTANT D'HÉBERGEMENT DANS LE TOTAL DES ATTRIBUTIONS

Source : SNE 2017, 2018 et 2019, demandes satisfaites entre début janvier et décembre, hors mutation.

	2017			2018			2019		
	Attributions aux sortants d'hébergement	Total	%	Attributions aux sortants d'hébergement	Total	%	Attributions aux sortants d'hébergement	Total	%
Nord	655	18 079	3,6 %	720	17 594	4,1 %	914	16 602	5,5 %
Pas-de-Calais	248	9 656	2,6 %	344	9 685	3,6 %	530	9 642	5,5 %
Aisne	91	3 074	3,0 %	105	3 038	3,5 %	134	2 441	5,5 %
Oise	151	4 610	3,3 %	148	4 427	3,3 %	209	4 348	4,8 %
Somme	148	2 905	5,1 %	195	3 296	5,9 %	189	2 828	6,7 %
Hauts-de-France	1 293	38 324	3,4 %	1 512	38 040	4,0 %	1 976	35 861	5,5 %
France	12 958	339 355	3,8 %	14 290	332 344	4,3 %	15 179	323 858	4,7 %

Dans la quasi-totalité des territoires de l'AMI, la proportion de ménages sortant d'hébergement à qui un logement social a été attribué est en augmentation. La Métropole Européenne de Lille (7,2 % des attributions en 2019), la ville d'Amiens (9,3 %) et la Communauté urbaine d'Arras (16,7 %, un taux particulièrement élevé) se situent au-dessus de la moyenne régionale.

L'effet accélérateur de l'AMI Logement d'abord sur les premiers territoires impliqués semblent ainsi bénéficier plus fortement aux sortants d'hébergement qu'aux personnes sans abri.

ÉVOLUTION DE LA PART DES ATTRIBUTIONS AUX MÉNAGES SORTANT D'HÉBERGEMENT DANS LE TOTAL DES ATTRIBUTIONS, DANS LES TERRITOIRES DE L'AMI 1

Source : SNE 2017, 2018 et 2019, demandes satisfaites entre début janvier et décembre, hors mutation.

	2017			2018			2019		
	Attributions aux sortants d'hébergement	Total	%	Attributions aux sortants d'hébergement	Total	%	Attributions aux sortants d'hébergement	Total	%
Métropole Européenne de Lille	294	8 475	3,5%	358	7 922	4,5%	541	7 503	7,2%
CA de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane	32	2 064	1,6%	50	1 962	2,5%	78	1 800	4,3%
CA de Lens-Liévin	45	2 259	2,0%	65	2 362	2,8%	100	2 354	4,2%
CA d'Hénin-Carvin	20	1 060	1,9%	43	1 091	3,9%	42	1 167	3,6%
CU d'Arras	47	873	5,4%	61	888	6,9%	150	898	16,7%
Amiens	91	1 563	5,8%	145	1 810	8,0%	141	1 523	9,3%

L'amélioration de l'accès au logement social des personnes hébergées doit néanmoins être nuancée en soulignant les difficultés durablement rencontrées par une partie des ménages en hébergement d'urgence et d'insertion pour accéder au logement social, lorsque leurs ressources sont jugées trop faibles (jeunes de moins de 25 ans notamment ou personnes n'accédant pas à l'ensemble de leurs droits sociaux), qu'ils font face à des difficultés importantes de santé, notamment des troubles psychiques, ou encore à des problématiques d'addiction. Il faut y ajouter l'ensemble des ménages dont la situation administrative ne leur donne aujourd'hui pas droit au logement social (cf. infra).

Parallèlement, les attributions de logements sociaux aux ménages prioritaires se sont également améliorées. La tension sur le parc social depuis la crise sanitaire est néanmoins fortement ressentie par les bailleurs sociaux, qui mettent en avant la faible disponibilité de leur parc pour atteindre leurs objectifs de relogement aux ménages prioritaires.

Le nombre de recours DALO a pour sa part connu une baisse importante (- 13 % de recours déposés entre 2017 et 2020 dans les Hauts-de-France, alors qu'il reste stable à l'échelle nationale), de même que le nombre de ménages reconnus prioritaires et urgents (- 14 % contre + 6 % à l'échelle nationale). Cette évolution pose la question de la réaffirmation, à l'heure de la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, du droit au logement, qui soumet l'État à des obligations de résultat.

Des réticences à dépasser chez certains bailleurs et collectivités

Les bailleurs sociaux apparaissent, d'après les acteurs rencontrés, mobilisés pour l'accès au logement des personnes sans domicile. Dans l'Artois par exemple, 90 % des relogements effectués dans le cadre du LDA depuis 2019 ont été faits dans le parc social, dans des délais parfois très courts. Une certaine sensibilisation préexistait chez plusieurs bailleurs, qui louaient déjà avant le LDA des appartements à des opérateurs, pour réaliser de l'hébergement « hors les murs » ou du logement transitoire.

Le travail de persuasion parfois nécessaire pour convaincre ou rassurer les bailleurs sur des dossiers individuels est conforté par le suivi étroit des objectifs d'attribution fixés à chaque bailleur par les services de l'État.

Pour convaincre du bienfait de la démarche, les coordinateurs LDA interviennent parfois dans les commissions d'attribution de logement (CAL) : « *On a été au charbon plusieurs fois d'affilée avec les bailleurs pour expliquer le projet, on travaille sur les CAL. On fait reconnaître [les ménages] prioritaires et urgents. C'est aussi une grosse communication avec les communes pour qu'elles puissent enle-*

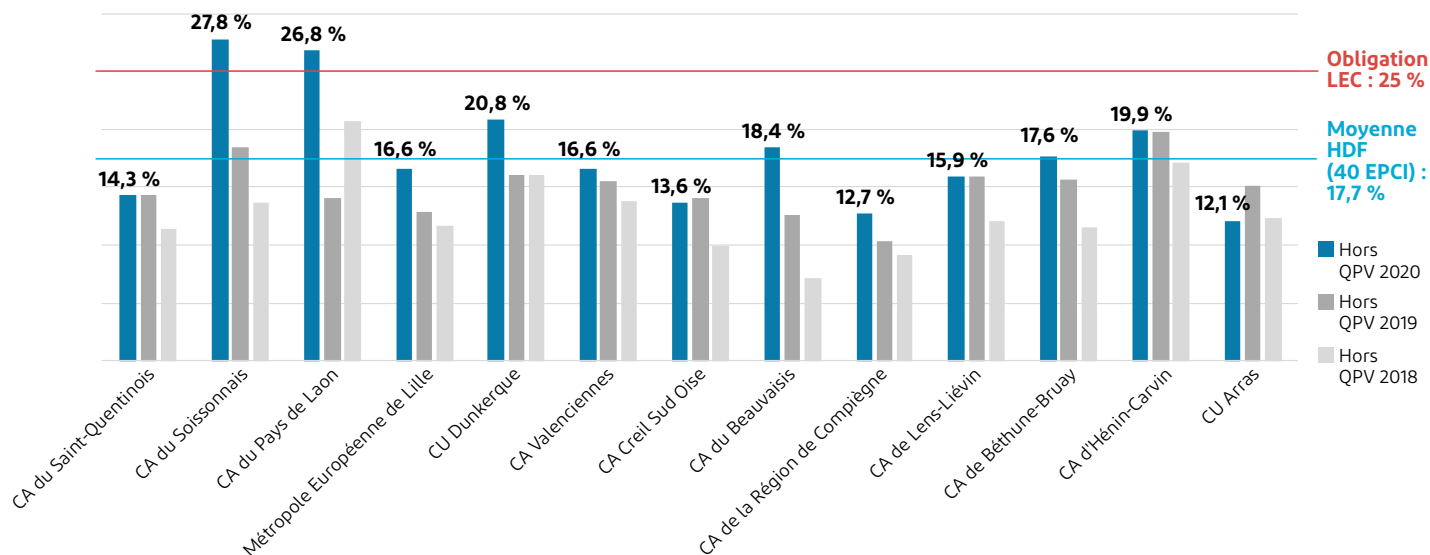
ver leurs préjugés sur ces publics, qu'elles acceptent de les positionner en CAL et défendre leur dossier. » (Arras)

Certaines communes montrent aussi parfois des réticences vis-à-vis du Logement d'abord, craignant que sa mise en œuvre ne vienne modifier leurs « équilibres de peuplement ». Sa conciliation avec les objectifs de mixité sociale est également posée par quelques territoires. « *C'est surtout en termes de peuplement que l'on doit faire attention, car dans le cadre du LDA, la tendance pourrait être d'attribuer les logements dans les QPV, là où il y a de la vacance.* » (Dunkerque).

Les objectifs instaurés par la réforme des attributions de la loi Égalité et Citoyenneté (LEC) sont encore très peu respectés dans la région. En moyenne dans les Hauts-de-France, seules 17,7 % des attributions en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville bénéficient aux ménages du premier quartile de revenus. La Communauté urbaine d'Arras enregistre des chiffres particulièrement faibles (12,1 % des attributions en dehors des quartiers prioritaires en 2020 ont bénéficié aux ménages en dessous du premier quartile de revenus). Seules les Communautés d'agglomération du Soissonnais et du Pays du Laon dépassent les objectifs fixés par la loi.

ÉVOLUTION DE LA PART DES ATTRIBUTIONS HORS QPV AU 1^{ER} QUARTILE DANS LES PRINCIPAUX EPCI DE LA RÉGION

Source : DREAL Hauts-de-France, données SNE du 22/01/2021, 07/02/2020 et 01/02/2019.



Les laissés-pour-compte du Logement d'abord

Un accès conditionnel au logement

L'insuffisance des données statistiques locales rend difficile la connaissance fine des publics qui restent en marge des dispositifs d'accès au logement. La convergence des observations portées par les acteurs sociaux et associatifs permet néanmoins de mettre en lumière des profils de ménages ne présentant pas les « critères attendus » pour accéder à un logement.

En effet, la portée du Logement d'abord est, dans les faits, considérablement restreinte par la conditionnalité de l'accès au logement. Trois grands types de freins peuvent être observés : la situation administrative, le manque de ressources et les raisons médicales ou de santé.

- **La situation administrative des personnes** est un facteur majeur de blocage à l'accès au logement social, voire parfois même à un hébergement. La précarité administrative et financière qui accompagne l'absence de titre de séjour (renouvellement annuel des titres, retard de délivrance des récépissés, conditionnement réciproque de l'accès à l'emploi et de l'obtention d'un droit de séjour...) produit du mal-logement¹. Par voie de conséquence, les personnes en situation irrégulière sont largement surreprésentées parmi les personnes sans abri, en hébergement d'urgence, en squats, en bidonvilles, chez des marchands de sommeil ou hébergées chez des tiers.

L'absence de pièces administratives (pièce d'identité, avis d'imposition, jugement de divorce, n° de sécurité sociale...), exigées en commission d'attribution des logements, engendre également des délais d'attente extrêmement longs. La perte régulière des papiers administratifs pour les personnes sans stabilité résidentielle, le difficile accès aux documents dématérialisés (illelectronisme, perte des mots de passe, absence d'équipement), les refus d'ouverture de comptes par les établissements bancaires et la cherté des services alternatifs type Nickel sont autant d'entraves à l'inscription des personnes dans un parcours vers le logement.

Ces obstacles administratifs nécessitent de trouver des solutions transitoires souvent difficiles à identifier (hébergement d'insertion saturé, baux glissants encore peu développés, logements tremplin...).

- **L'état de santé des personnes** constitue un obstacle majeur à l'accès au logement, en particulier les situations de souffrance psychique. Elles ont, d'après l'ensemble des acteurs rencontrés, considérablement augmenté ces dernières années : c'est à la fois le résultat de changements de long terme liés à la désinstitutionnalisation des prises en charge psychiques et celui, de plus court terme, de la fragilisation sociale et psychologique liée à la crise sanitaire. Les problématiques de santé mentale recouvrent une grande diversité de situations (dépression, troubles de stress post-traumatiques, personnes présentant le syndrome de Diogène...), laissant les acteurs de l'accompagnement social largement démunis. Les actes de violence auxquels elles peuvent conduire se concluent fréquemment par des procédures d'expulsion de structures d'hébergement, laissant peu de place à la « deuxième chance ».

À l'inverse, les professionnels médicaux mettent en avant le préalable que constitue souvent la stabilité résidentielle pour assurer la continuité du parcours de soins.

De la même manière, les pratiques addictives (alcool, toxicomanie, consommation de substance psychoactives) sont fréquemment avancées comme frein à l'accès au logement.

De nombreux rapprochements entre secteurs médical et social ont été engagés préalablement même au Logement d'abord, dans une logique « d'aller-vers »² (équipes mobiles précarité santé, services de soins infirmiers à domicile, consultations en addictologie au sein des structures d'accueil et d'hébergement...) et d'orientation vers le droit commun. Ils se heurtent néanmoins aux files d'attentes souvent longues pour une prise en charge (près de six mois pour obtenir un rendez-vous en centre médico-psychologique) et à la difficulté de proposer une réponse logement / accompagnement médico-social combinée.

Le programme Un chez-soi d'abord constitue à ce titre l'une des réussites de démarches inspirées du Logement d'abord, mais reste circonscrite, dans la région, à l'agglomération lil-

¹ *Fabrique des personnes « sans-papiers », fabrique des mal logés*, Fondation Abbé Pierre, Les cahiers du logement, décembre 2021.

² « *L'aller-vers* », *comment donner corps aux démarches sur notre territoire*, travaux des groupes de travail Santé et Hébergement / Logement de la Stratégie Pauvreté – Hauts-de-France, Juin 2021.

loise. D'autres expérimentations conduites dans le cadre des AMI (Logipsy¹, porté par la Sauvegarde et l'EPSM de Lille Métropole, par exemple) devraient alimenter la réflexion sur ce qui constitue aujourd'hui un enjeu majeur du Logement d'abord.

- Enfin, les **ressources financières** restent un préalable incontournable à l'accès au logement, fragilisant notamment le parcours des jeunes de moins de 25 ans sans emploi ou les personnes n'ayant pas accès à leurs droits sociaux. Sont particulièrement concernées les personnes avec un parcours institutionnel comme les jeunes majeurs sortis de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou les sortants de détention. Les jeunes de 18 à 25 ans en « sortie sèche » de l'ASE (c'est-à-dire des jeunes en rupture, sans Contrat jeune majeur et sans projet d'insertion socio-professionnelle), par manque de moyens, sont souvent contraints de vivre dans la rue ou dans des habitats informels (squats...). Malgré la mobilisation des Départements, le manque d'accompagnement adapté à ce public est criant, comme en témoigne un acteur du Pas-de-Calais :

« Même s'il y a des choses qui émergent comme le projet ENVAUL (cf. infra), on essaie d'avoir des solutions mais on est encore sur du bricolage. Et ce sont des actions pour ceux qui sont déjà bien avancés dans leur projet d'insertion, qui sont en contrat jeune majeur ou en formation. Le public pour lequel on est inquiet, ce sont les jeunes de 18 ans en sortie sèche ASE. Envaul, ce n'est pas suffisant. Les mesures mises en place par le Conseil départemental du Pas-de-Calais vont clairement dans le bon sens, mais ne s'attaquent pas à la racine du mal, le manque de ressources financières. » (acteur de l'AH1 du Pas-de-Calais)

Au-delà des jeunes, certains territoires, comme la Somme, pointent le nombre croissant de ménages isolés pour lesquels l'accès au logement est de plus en plus difficile en raison de leurs très faibles ressources.

Par ailleurs, les publics « invisibles » des services sociaux se retrouvent également laissés-pour-compte dans le LDA. Il peut s'agir de personnes n'ayant pas recours aux services du fait de difficultés sociales, ou encore pour des questions de mobilité dans les territoires ruraux. Ce sont également les grands exclus, ces personnes à la rue depuis longtemps pour lesquelles un accompagnement renforcé sur le long terme doit être pensé concomitamment à l'accès au logement.

« Ceux qui sortent de nos radars, ce sont ceux qui ne nous connaissent pas et n'osent pas venir jusqu'à nous. Ce sont les publics éloignés de nous, des acteurs AH1, mais aussi des services publics, géographiquement ou psychologiquement. On revient à la question de l'aller-vers, pour ceux qui ne demandent rien. » (acteur de l'AH1 du Pas-de-Calais)

¹ Le projet Logipsy vise à garantir le maintien ou le retour à domicile de personnes présentant des troubles psychiques, avec un accompagnement médico-social pluridisciplinaire.

UN CHEZ SOI D'ABORD DANS L'AGGLOMÉRATION LILLOISE

Un chez soi d'abord a été expérimenté en 2011 dans plusieurs agglomérations, dont Lille, et a été pérennisé en 2016 après une évaluation concluante, démontrant d'une part les trajectoires positives des personnes concernées et d'autre part les économies générées. Il s'est progressivement élargi à d'autres territoires. Un dispositif équivalent ciblant spécifiquement les jeunes adultes est en cours d'expérimentation à Lille et à Toulouse.

Un chez soi d'abord s'adresse aux personnes en grande vulnérabilité souffrant d'importants troubles psychiques. Il est piloté par un groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) associant les deux opérateurs historiques (l'ABEJ Solidarité et l'EPSM de Lille Métropole), le CHRU de Lille, l'EPSM agglomération lilloise et le Centre de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie Cèdr'Agir. L'accès au logement est conçu comme l'un des éléments participant à l'amélioration du bien-être des personnes, placées au centre de la démarche d'accompagnement.

Les logements proposés aux personnes bénéficiaires, à qui il est toujours laissé le choix entre plusieurs logements, sont gérés en intermédiation locative par le GCSMS. Une équipe de gestion locative dédiée assure la prospection de nouveaux logements, leur gestion (en sous-location exclusivement) et les relations aux propriétaires bailleurs.

Depuis le début du dispositif, prévu pour accompagner simultanément une centaine de personnes, 186 personnes ont été accueillies.

L'accompagnement ne définit aucune condition préalable, si ce n'est le souhait d'être accompagné ; aucune durée prévisionnelle n'est fixée. Il est assuré en pluri-référence (pas de référent unique), presque exclusivement à domicile, par une équipe pluridisciplinaire constituée de travailleurs sociaux, d'infirmiers, de psychiatres, psychologues, de spécialistes des addictions ainsi que de travailleurs pairs.

Le bilan 2020 montre que 80 % des personnes sont restées en logement (intégrant des déménagements possibles en fonction des souhaits ou situations des personnes).

Expérimenté depuis fin 2019 à Toulouse et à Lille, un chez soi d'abord jeunes repose sur le même principe, avec une fréquence de visites à domicile plus élevée (deux fois par semaine). Dans l'attente de l'évaluation de cette nouvelle expérimentation, qui pourrait être prolongée jusqu'en 2023, les premiers bilans locaux font état de résultats très prometteurs. L'implication des jeunes, véritablement acteurs de leur parcours, constitue un point d'appui décisif pour favoriser l'accès au logement et le rétablissement des personnes. L'accès au logement social après un passage en sous-location, assez marginal dans le programme initial, semble ainsi plus facile, conforté également par un engagement plus important des partenaires (Département, bailleurs sociaux...). La barrière des ressources a été moins forte qu'anticipée, de nombreux jeunes percevant l'AAH ou la garantie jeunes.

Un chez soi d'abord constitue la forme la plus aboutie de mise en œuvre du Housing First en France et justifierait un essaimage dans d'autres territoires de la région, y compris dans des villes moyennes pour lesquelles le seuil de 100 personnes accompagnées serait abaissé, comme l'envisage déjà la DIHAL.

Un coup d'arrêt à la résorption des bidonvilles dans la métropole lilloise

Au sein de la MEL, plus de 1 100 personnes, soit 350 familles environ, dont la moitié d'enfants, vivent dans 28 bidonvilles et 70 grands squats. Caravanes aménagées, abris de fortune fabriqués à partir de matériaux de récupération, squats... ces lieux de vie représentent un dernier recours pour de nombreux ménages en situation d'extrême pauvreté et de discrimination liée à leur origine. Faut-il le rappeler, les conditions de vie dans les bidonvilles sont indignes. La boue y est omniprésente, les installations électriques de fortune font courir des risques importants aux habitants, les ordures ne sont pas toujours ramassées et engendrent la présence de nuisibles, l'eau potable est peu accessible ; et les installations sanitaires inexistantes... Les besoins d'urgence persistent pour la majorité des personnes vivant en bidonvilles, que les confinements successifs ont mis en lumière.

Jusqu'à mi-2021, une dynamique vertueuse de résorption des bidonvilles était engagée dans la métropole lilloise. Plusieurs milliers de personnes ont été logées, souvent directement, parfois en étant d'abord temporairement hébergées dans des préfabriqués, et accompagnées dans leurs démarches administratives et leur accès à un emploi. Cette politique n'a été possible que grâce à la mobilisation dans le temps de tous les acteurs, dans l'esprit de l'instruction du Premier Ministre aux préfets du 25 janvier 2018 (bien que dans le Nord, l'accompagnement social porte déjà ses fruits depuis 2013). Premiers concernés avec qui des relations de confiance ont été établies, services préfectoraux, collectivités locales, bailleurs sociaux, opérateurs de l'État, associations diverses, collectifs de soutien, cette politique multi-partenaire, soutenue par la DIHAL, a été financée grâce aux crédits de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, et a fait office de modèle au niveau national.

Pourtant, depuis juillet 2021, on ne peut que déplorer l'arrêt total de cette politique pilotée par l'État.

La résorption du site dit « des Pyramides » à Lille, prévue depuis juin 2021, l'illustre tristement. Elle concerne – ou concernait – plus de 130 personnes, soit des dizaines de familles avec enfants vivant dans le froid, la boue du bidonville, et à la merci du risque d'incendie à cause d'un branchement électrique défaillant. Les acteurs engagés peinent à comprendre le coup d'arrêt donné à cette opération de résorption, pourtant bien engagée, avec un accompagnement social global et des solutions d'accès au logement très social et à l'hébergement qui avait été identifiées et financées par la puissance publique. Il faut de surcroît noter le risque d'essoufflement des acteurs mobilisés et des travailleurs sociaux, qui avaient tissé sur le long terme des relations de confiance avec les ménages concernés.

L'abandon des opérations de résorption de bidonvilles se double d'une reprise inquiétante des expulsions sans solutions. Or, les expulsions de lieux de vie informels sans solutions durables pérennisent l'errance et engendrent la création de nouveaux bidonvilles. Elles empêchent en outre une stabilité indispensable pour garder son emploi, poursuivre sa scolarité, se projeter sereinement dans l'avenir, et être accompagné par les associations et collectifs dans le temps. Une étude menée à Marseille indique par exemple qu'une expulsion engendrerait six mois de rupture scolaire.

À l'automne 2021 pourtant, 13 expulsions de lieux de vie ont été recensées, sans solutions pérennes proposées aux personnes, dans une violence et à un rythme qui avaient disparu depuis plusieurs années sur le territoire. Quelques ménages éligibles à des critères très sélectifs ont accepté d'être hébergés à l'hôtel pour quelques nuits¹. Pour tous les autres, il s'est agi de trouver un nouvel interstice urbain où dormir, un peu plus loin. En novembre 2021, un homme a témoigné avoir perdu son emploi régulier car l'expulsion de son lieu de vie l'avait obligé à passer trois jours à chercher un nouveau terrain pour lui et sa famille (dont des enfants scolarisés).

¹ 3 jours d'hôtel prévus pour les femmes enceintes de plus de 8 mois, les enfants de moins de 1 an, les personnes souffrant de maladies chroniques.

Des améliorations à poursuivre pour raccorder les bidonvilles à l'eau et des installations sanitaires

L'absence d'accès à l'eau sur les terrains en période de pandémie a poussé les acteurs à agir. En effet, les solutions précaires que les personnes trouvaient pour se procurer de l'eau potable et se laver n'étaient plus accessibles (accès restreint aux douches associatives, gymnases fermés, impossibilité de se déplacer jusqu'aux bornes incendie...). Après de premières solutions apportées par les acteurs solidaires, une campagne de raccordement à l'eau potable de douze sites a démarré en mai 2021, grâce à un partenariat entre les pouvoirs publics, le Collectif Solidarité Roms Lille Métropole et l'ONG Solidarités International. Si deux de ces sites ont été expulsés à l'automne 2021, dix bénéficient aujourd'hui d'un raccordement sommaire, grâce à des robinets reliés à l'eau de ville. Ce mouvement va dans le bon sens et doit être généralisé dans tout lieu de vie informel.

Au-delà d'un accès à un robinet d'eau, la Fondation Abbé Pierre plaide pour l'installation de douches individuelles et de sanitaires là où se trouvent les personnes, le temps que la politique d'accès au logement des personnes vivant en bidonvilles porte ses fruits pour tous et toutes. En effet, comment se projeter dans l'avenir lorsqu'on doit marcher des kilomètres pour trouver de l'eau pour boire, faire la cuisine, se laver ? Comment être sereinement intégré à l'école quand on n'a pas pu se laver pendant plusieurs jours ?

La Fondation plaide pour une reprise de la politique de résorption des bidonvilles et de son extension aux squats, par l'accès direct à un logement digne et stable. Dans l'immédiat, il est indispensable que toutes celles et ceux qui vivent en habitat de fortune accèdent aux services de base (eau, hygiène et assainissement, électricité, ramassage des déchets, hébergement d'urgence adapté aux ménages avec enfants).

LA SITUATION INSOUTENABLE DES PERSONNES MIGRANTES SUR LE LITTORAL NORD

À Calais, Dunkerque et d'autres communes alentours, plusieurs dizaines de bidonvilles et squats « abritent » autour de 4 000 personnes en situation de migration¹. Au gré des expulsions, les personnes se concentrent sur des lieux très denses (plusieurs centaines de personnes) ou sont dispersées sur des sites de plus petite taille (quelques dizaines de personnes).

Sans hébergement inconditionnel suffisant et adapté, les adultes, jeunes, enfants, vivent de quelques jours à plusieurs mois à même le sol sous des couvertures, sous des tentes, ou dans des squats, dans des conditions extrêmes. Les acteurs associatifs et collectifs font état d'une augmentation récente du nombre de familles et d'enfants, notamment de nourrissons, sur ces sites. Constatant des conditions de vie inhumaines, la Défenseure des Droits², lors d'une visite en septembre 2020, estimait que les personnes étaient « *dans un état d'épuisement physique et mental* ».

De graves violations des droits fondamentaux

Human Rights Watch, dans son rapport publié en octobre 2021, a documenté de graves violations des droits des personnes migrantes dans le Nord de la France³. Entraves à l'aide alimentaire apportée par les acteurs solidaires par des arrêtés préfectoraux dans des périmètres toujours plus étendus dans le Calaisis, absence de protection suffisante des femmes, insuffisances en matière de mise à l'abri et de protection des mineurs, quasi-absence d'hébergement d'urgence sur place (au-delà que quelques jours pour des personnes très vulnérables), violences policières, expulsions répétées et illégales... Human Rights Watch conclut à un « *traitement dégradant envers les adultes et les enfants* ».

Des places en Centres d'accueil et d'examen des situations administratives (CAES) situés hors de la zone littorale sont régulièrement proposées aux personnes migrantes qui « souhaiteraient » recourir à ce type d'hébergement temporaire, notamment lors d'expulsions de masse. Néanmoins, le faible recours à ces places et, pour celles qui les acceptent, les retours observés vers le Littoral ne permettent pas de conclure à une solution satisfaisante d'hébergement pour les personnes, qui, de par leur situation administrative ou leur projet migratoire, font souvent le choix de continuer à vivre près de la frontière.

Si les mineurs non-accompagnés (MNA) sont en partie pris en charge et hébergés dans un centre dédié, l'organisation Human Rights Observers indique que 123 MNA en situation de rue ont été rencontrés chaque mois en moyenne en 2021 par les associations non-mandatées par l'État⁴.

À Calais, à la suite d'une décision du Tribunal administratif de Lille de 2018⁵ enjoignant l'État et la commune à répondre aux besoins fondamentaux des personnes migrantes, quelques opérateurs de l'État leur fournissent aide alimentaire, accès à de l'eau potable et à quelques douches et sanitaires. Cependant, les acteurs solidaires alertent sans cesse les pouvoirs publics sur les carences de cette aide, qui se révèle quantitativement insuffisante et bien souvent trop éloignée des lieux de vie. Les personnes ont froid, faim, soif, ne peuvent pas se laver ni laver leurs habits, et ne disposent que de peu d'informations sur leurs droits.

Dans le Calaisis et le Dunkerquois, ce sont des associations et des collectifs citoyens qui pallient dès lors quotidiennement les insuffisances des pouvoirs publics en matière d'alimentation, d'accès à l'eau, d'hygiène et d'assainissement, de fourniture de tentes, de couvertures, d'électricité, d'accompagnement à l'accès aux soins de santé (insuffisants à Dunkerque notamment), d'information à l'accès aux droits et à la domiciliation. Plusieurs associations proposent également quelques mises à l'abri, notamment pour les mineurs isolés et les femmes, particulièrement vulnérables au regard de leur situation.

Cette solidarité vitale pour les personnes migrantes n'est pourtant pas sans poser de question sur la responsabilité des pouvoirs publics en la matière, qui va même jusqu'à entraver l'action des organisations (violences policières documentées envers les bénévoles⁶, distribution abusive d'amendes administratives...).

Des expulsions illégales quotidiennes

Conséquence de la « politique de lutte contre les points de fixation » issue du Traité franco-britannique du Touquet (2004), 1 024 expulsions ont été documentées par les associations dans le Calaisis entre novembre 2020 et 2021, avec une particulière violence de la part des forces de l'ordre (lacération de tentes, destruction ou confiscation de biens, utilisation de gaz lacrymogène, menaces,

harcèlement...). Fait grave mais bien souvent impuni, 25 % des expulsions ont été accompagnées de violences physiques et/ou verbales envers les personnes.

Selon l'Observatoire des expulsions collectives de lieux de vie informels, « *les mêmes lieux de vie sont expulsés et réoccupés de manière cyclique, les mêmes personnes sont parfois expulsées plusieurs fois le même jour et peuvent connaître des dizaines d'expulsions dans la même année* ». Ces expulsions ont pour la majorité lieu en l'absence de décision de justice, avec comme justification le « délit de flagrance » qui pourtant n'est pas applicable ici, selon les juristes spécialisés.

À Grande-Synthe, en décembre 2021, le site principal dit « des Jésuites » qui abritait environ 1 000 personnes a été expulsé, et les arbres coupés. Les personnes se sont déplacées vers une zone éloignée des aménités urbaines, entre Loon-Plage et Dunkerque. Selon les associations, il est dès lors plus difficile d'accéder aux personnes car les petits campements éloignés les uns des autres se sont multipliés sur ce grand site. Notons qu'une partie du nouveau site a été expulsé en janvier 2021, détruisant une partie du système de douches qu'un collectif citoyen avait mis en place, transportant de l'eau depuis un robinet installé sur l'ancien site des Jésuites.

Sur l'ensemble du littoral nord, la Fondation Abbé Pierre appelle à l'arrêt des expulsions répétées, au respect des droits fondamentaux pour les personnes migrantes et leurs aidants, et à la recherche collective, avec les pouvoirs publics, de solutions dignes pour toutes et tous.

¹ 2 000 personnes à Calais, 1400 personnes à Dunkerque, et 600 personnes sur des petits sites plus dispersés

² <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/communiquede-presse/2020/09/visite-de-la-defenseure-des-droits-mardi-22-et-mercredi-23-septembre-a>

³ <https://www.hrw.org/fr/report/2021/10/07/infliger-la-detresse/le-traitement-degradant-des-enfants-et-des-adultes-migrants>

⁴ <https://twitter.com/HumanRightsObs/status/1487115989334560768/photo/1>

⁵ <http://lille.tribunal-administratif.fr/Actualites/Communique/Accueil-des-migrants-a-Calais2>

⁶ https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/08/08/calais-des-associations-denoncent-des-violences-policieres-en-vers-les-benevoles_5340402_3214.html

UNE ÉVOLUTION DU SYSTÈME D'HÉBERGEMENT CONDITIONNÉE À LA MONTÉE EN PUISSANCE DU LOGEMENT D'ABORD

Un secteur de l'hébergement renforcé ces dernières années

La Région des Hauts-de-France dispose d'un parc d'hébergement relativement important. En 2019, la région comptait environ 10 500 places d'hébergement social (dont 2 500 places en centre d'accueil de demandeurs d'asile ou centre provisoire d'hébergement).

Le taux d'équipement en hébergement généraliste (hors CADA et CPH) des Hauts-de-France est équivalent à la moyenne nationale, soit 1,8 place pour 1 000 adultes. Le département du Nord enregistre un taux d'équipement plus élevé, atteignant 2,4 places pour 1 000 adultes. Il est revanche faible dans le Pas-de-Calais et l'Aisne (respectivement 1,1 et 1,3).

PLACES DE LOGEMENT ACCOMPAGNÉ ET D'HÉBERGEMENT AU 31/12/2019 PAR CATÉGORIE D'ÉTABLISSEMENT, TAUX D'ÉQUIPEMENT

Sources : DREES, Finess ; Insee, RP exploitation complémentaire, estimation de population 2020 ; DR(D)JSCS ; DGCS.

	HAUTS-DE-FRANCE	Nord	Pas-de-Calais	Somme	Aisne	Oise	FRANCE entière
Logement accompagné							
Maisons relais - Pensions de famille	1 712	890	301	213	170	138	17 507
Autres résidences sociales	3 837	2 187	435	430	115	670	99 175
Foyers de jeunes travailleurs (FJT) (1)	2 470	1 143	83	1 256	430	658	49 316
Foyers de travailleurs migrants (FTM) (1)	3 450	1 091	9	64	0	2 286	38 166
<i>Total</i>	11 469	5 311	828	1 963	715	3 752	204 164
Nombre de places d'hébergement généraliste (2)							
dont urgence	3 427	1 906	255	416	271	579	47 139
dont stabilisation	528	339	126	10	19	34	8 115
dont insertion	4 061	2 291	785	340	237	408	34 330
<i>Total</i>	8 016	4 536	1 166	766	527	1 021	89 584
Taux d'équipement en places d'hébergement pour 1 000 adultes	1,8	2,4	1,1	1,8	1,3	1,7	1,8
Nombre de places d'hébergement en CADA et CPH							
Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA)	2 274	504	432	508	166	664	40 860
Centres provisoires d'hébergement	267	90	50	57	0	70	7 515
TOTAL HÉBERGEMENT	10 557	5 130	1 648	1 331	693	1 755	136 789

(1) Conventionnés ou non en résidence sociale

(2) En CHRS et Centres d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale

En réponse à la crise sanitaire, le nombre de places a fortement augmenté ces deux dernières années, notamment à l'hôtel, posant la question de l'isolement social et géographique des ménages et de leur indépendance, pour cuisiner notamment.

Dans le Nord, 684 places supplémentaires étaient mobilisables lors de la période hivernale 2019-2020, auxquelles se sont ajoutées, à l'hiver 2020-2021, 650 places en hôtel pour répondre à la crise sanitaire. Parmi elles, 137 places ont été maintenues. Fin 2021, une capacité supplémentaire de 698 places a été ouverte en complément du dispositif dit « pérenne », sans visibilité sur les perspectives à compter de mars 2022.

Malgré l'augmentation historique du nombre de places d'hébergement ces dernières années et le renforcement des attributions aux personnes sans domicile, les territoires les plus tendus sont, à l'hiver 2021-2022, dans la même incapacité à répondre aux besoins des personnes à la rue ou en squat. Le nombre de familles sans solution constaté dans la métropole lilloise cet hiver est particulièrement préoccupant. Outre les demandes reçues par le 115, 1 282 ménages sont ainsi inscrits en liste d'attente SIAO fin janvier 2022, dont 454 ménages avec enfants. Seuls 50 ménages ont pu entrer en hébergement ou intermédiation locative au cours du mois. Les sorties vers le logement restent également marginales dans les autres SIAO (2,17 % des personnes en liste d'attente dans le Pas-de-Calais en 2021).

La priorisation des demandes à laquelle sont continuellement soumis les acteurs de la veille sociale contraint à une impossible hiérarchisation des vulnérabilités. Elle conduit de fait à une remise en cause du principe d'inconditionnalité de l'accueil, fondateur du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion¹.

Les conditions d'accueil restent enfin un enjeu majeur d'évolution du secteur de l'hébergement : leur taille, le nombre de personnes par chambre, l'accès aux équipements sanitaires ou encore les règlements intérieurs parfois très contraignants marquent une frontière très forte entre logement et hébergement, au-delà même du statut d'occupation.

¹ Le Code de l'Action Sociale et des Familles établit que « toute personne sans abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence » (art L.345-2-2).

La construction des trajectoires départementales 2022 - 2024 de programmation pluriannuelle de l'offre d'hébergement, de logement adapté et d'accompagnement s'inscrit donc dans un contexte très tendu, en particulier dans les grandes agglomérations. L'amélioration des réponses immédiates, en redonnant à l'hébergement sa vocation première, dans des conditions d'accueil améliorées (respect de l'intimité, liberté de déplacements...), doit être conciliée avec l'ensemble des leviers permettant d'assurer aux ménages sans domicile un accès rapide et durable au logement. En tout état de cause, les conditions ne sont pas encore réunies pour diminuer à court terme les capacités d'hébergement.

La « fin du parcours en escalier », une logique à conforter

Malgré une bonne appropriation de la philosophie du LDA parmi les professionnels de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, des résistances au Logement d'abord persistent, liées en partie à ses conditions de mise en œuvre, mais parfois plus fondamentalement à ses principes mêmes. Alors que le Logement d'abord sous-tend la possibilité pour toute personne d'accéder au logement sans passer nécessairement par la case « hébergement », la notion de « capacité à habiter » et la conditionnalité de l'accès au logement sont encore prégnantes.

L'étude conduite en 2021 par l'Union sociale pour l'habitat *Fluidifier les sorties d'hébergement et l'accès au parc social : analyse des fonctionnements existants et proposition d'amélioration* note ainsi que la collaboration entre les acteurs de l'AHI et les bailleurs sociaux s'est intensifiée, en reposant néanmoins souvent sur un référentiel partagé d'évaluation de la situation des personnes, faisant de « l'autonomie » un préalable à l'orientation vers le logement.

Un certain nombre d'acteurs sociaux, prenant appui sur les difficultés rencontrées quotidiennement dans leurs pratiques professionnelles, émettent des réserves sur le champ d'application du LDA : à force de prôner un « logement à tout prix », certains SIAO ont « l'impression d'une démarche à marche forcée ». Le « parcours en escalier » est parfois estimé préférable, pour certains publics, à l'accès direct au logement, d'autant plus lorsque les conditions d'un

accompagnement de long terme, pluridisciplinaire, ne sont pas réunies. Le risque d'isolement est notamment pointé comment un « effet pervers » du LDA, à l'inverse de l'hébergement collectif.

Ces réserves plaident pour une pluralité des modes d'habitat à promouvoir au sein du Logement d'abord (pensions de famille, habitat inclusif, logements ordinaires...) ainsi que pour le développement de lieux de sociabilité qui soient des espaces d'accueil et de rencontres en journée : ils peuvent être à la fois des points d'appui pour la construction des parcours individuels (accès au droit, santé, insertion...) et des espaces de réalisations collectives (activités culturelles, sportives, etc.). Les accueils de jour sont ain-

MIEUX PRÉVENIR LES RUPTURES DE PARCOURS

Si l'accès au logement constitue le cœur du Logement d'abord, la prévention des passages à la rue en constitue le pendant indispensable. Éviter l'expulsion locative des locataires en difficulté de paiement doit devenir une priorité des acteurs du logement. Quelques expériences innovantes ont été mises en œuvre dans les territoires de l'AMI (médiation locataires / propriétaires privés par le GRAAL¹ dans l'agglomération lilloise, visites explicatives de jugement dans le Pas-de-Calais...). Les réponses apportées aux personnes sortant d'institutions (milieu carcéral, hospitalier...) et aux jeunes, notamment les jeunes adultes issus de l'aide sociale à l'enfance, font également l'objet de démarches expérimentales qui pourraient être amplifiées.

Renforcer la prévention des expulsions locatives

L'augmentation des coûts du logement et leur déconnexion croissante avec les ressources des ménages² ont conduit à une explosion depuis 15 ans des expulsions locatives pour cause d'impayés. Dans les Hauts-de-France, les décisions d'expulsion prononcées par la Justice ont dépassé en 2019 le seuil des 11 000 par an. 50 % d'entre elles ont concerné le Nord.

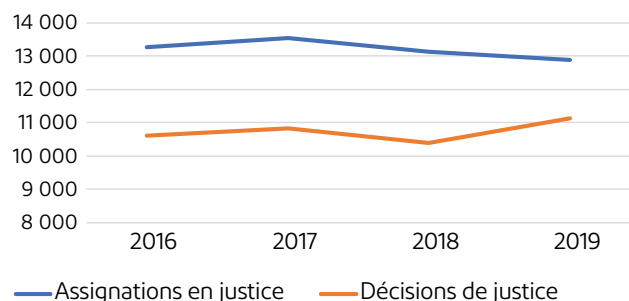
¹ Groupe de Recherche pour l'Aide et l'Accès au Logement, association œuvrant pour le droit au logement.

² Le taux d'effort des locataires du parc privé a augmenté de 4,8 points en France entre 2001 et 2013, et de 7,9 points pour les 25 % des ménages les plus pauvres (40,7 % pour les locataires privés), *Insee, Enquête nationale logement*.

si un maillon important de mise en œuvre du Logement d'abord, non seulement en termes d'orientation mais également d'accueil dans le temps de personnes en logement. Elles invitent également à accompagner l'évolution des pratiques professionnelles, comme l'a par exemple initié la DREETS en proposant des formations pour appuyer la connaissance des acteurs de proximité du Logement d'abord et favoriser la meilleure coordination des interventions. L'un des enjeux avancés par les partenaires est de porter plus fortement la philosophie du Logement d'abord à une échelle institutionnelle pour éviter qu'elle repose sur le seul intérêt ou la bonne volonté des acteurs.

EXPULSIONS LOCATIVES POUR IMPAYÉS DE LOYER DANS LES HAUTS-DE-FRANCE ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSIGNATIONS ET DÉCISIONS DE JUSTICE

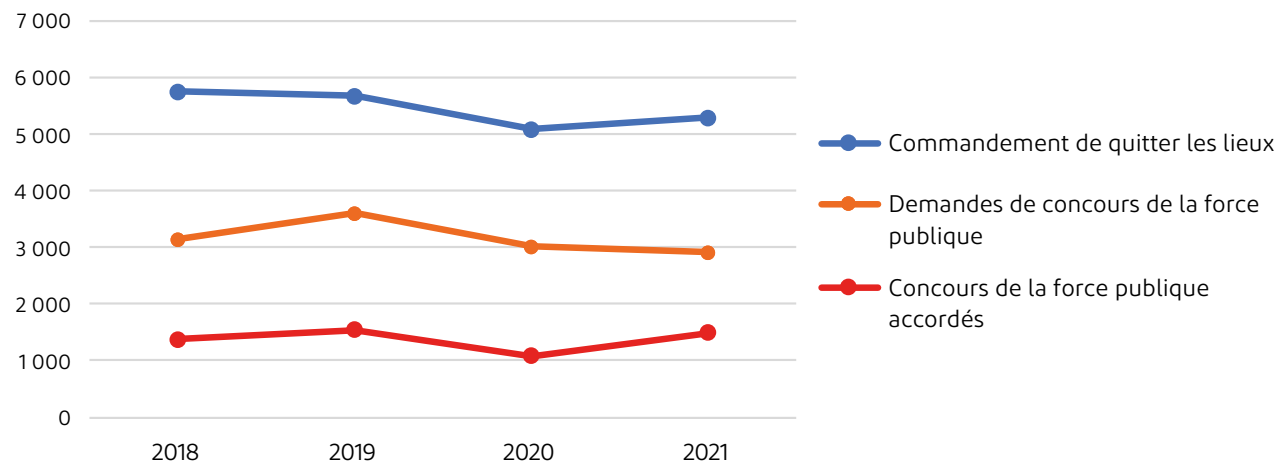
Source : Ministère de la Justice.



De la même manière, le nombre de concours de la force publique accordés n'a pas fléchi, à l'exception de l'année 2020 où une légère diminution peut être constatée. Il s'élève en 2021 à 1 500 à l'échelle régionale. La proportion de concours de la force publique accordée est particulièrement élevée dans l'Aisne et le Pas-de-Calais.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROCÉDURES D'EXPULSION DANS LES HAUTS-DE-FRANCE

Source : DREAL.



L'allongement de la trêve hivernale en 2020 et en 2021 a permis de limiter le nombre d'expulsions effectives, quoiqu'il ne soit pas connu avec précision. En revanche, un certain nombre d'expulsions, y compris de familles avec enfants, ont été réalisées sans proposition de logement ni même d'hébergement, contrairement à l'instruction du 26 avril 2021. Les associations accompagnant les ménages menacés d'expulsion dans leur accès au droit soulignent également la très forte proportion de locataires du parc social menacés d'expulsion, pointant ainsi l'échec fréquent des plans d'apurement et protocoles de cohésion sociale négociés par les bailleurs sociaux.

Le nombre de concours de la force publique accordés ces dernières années, couplé à la fragilisation d'une partie des ménages les plus modestes, laisse présager une augmenta-

tion inquiétante des expulsions dès 2022, renforçant encore l'enjeu de prévention.

Dans le cadre de la mise en œuvre du 3^e plan interministériel de prévention des expulsions, les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) sont en train, là où ce n'était pas déjà le cas, de se décliner plus finement à l'échelle infra-départementale. La portée des préconisations qu'elles adressent aux locataires concernés reste néanmoins limitée. Des équipes mobiles se déploient dans le Nord et dans le Pas-de-Calais pour améliorer le repérage et l'accompagnement en amont des locataires menacés d'expulsion. Une grande partie d'entre eux reste en effet aujourd'hui en marge des dispositifs de prévention (absence de signalement, diagnostic social et financier non réalisé, « bonne foi » du locataire remise en cause...).

LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS DANS LES ZONES RURALES : EXEMPLE DE L'ÉQUIPE MOBILE DU DÉPARTEMENT DU PAS-DE-CALAIS

Depuis juin 2021, une équipe mobile de prévention des expulsions locatives du parc privé a vu le jour dans le département du Pas-de-Calais grâce à un financement de 156 800 € attribué pour l'année 2021 dans le cadre de l'AMI. L'action est portée par le SIAO 62. En novembre 2021, une vingtaine de familles étaient suivies.

L'équipe mobile a pour objectif de toucher les locataires en situation d'expulsion du parc privé dans les zones rurales, plus particulièrement dans les communes de moins de 1 500 habitants. Elle s'adresse aux locataires n'étant pas connus des services sociaux de la commune.

À partir des listes de commandements de payer transmises par la sous-préfecture, le SIAO 62 identifie les ménages répondant aux critères du dispositif et effectue un relais avec l'antenne locale du SIAO. Ce dernier dispose ensuite de sept jours pour rentrer en contact avec les services sociaux du secteur, le ménage et l'huissier. L'objectif est alors de réaliser un « pré-diagnostic flash ». À partir de ce diagnostic, une intervention à domicile peut être envisagée.

L'installation de l'équipe mobile est encore trop récente pour en tirer les premiers bilans.

La prévention des impayés locatifs et les « aides au maintien » accordés dans le cadre des Fonds de solidarité logement laissent également un nombre important de ménages de côté. La stabilité, voire la diminution, des demandes d'aides constatées en 2020 n'est pas sans poser question.

Au sein de la MEL, le nombre de ménages ayant bénéficié d'un aide au maintien a ainsi baissé de 26 % en 2020 (pour un nombre de ménages demandeurs en baisse de 15 %), prolongeant une tendance de plus long terme (- 41 % depuis 2014). 1 368 ménages ont ainsi été aidés en 2020 dans le cadre d'un impayé de loyer. Le taux d'accord est de seulement 59 %. Le Département du Pas-de-Calais a pour sa part constaté une stabilité des demandes et du nombre de ménages aidés en 2020 (771 ménages, pour un taux d'accord de 62 %), mais une forte augmentation en 2021 (20% de dépenses d'aide supplémentaires pour l'accès et le maintien, auxquels s'ajoutent les ménages aidés dans le cadre du Fonds de prévention des expulsions locatives). Le Département de l'Aisne enregistre enfin un nombre étonnamment faible d'aides au maintien : 70 ménages en 2020, en baisse de 5 %.

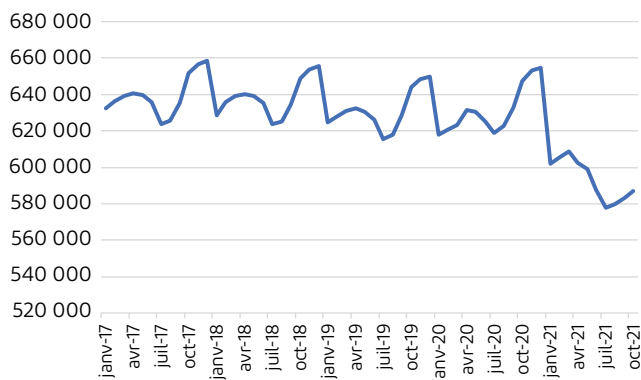
Les motifs de refus pour les aides au maintien sont majoritairement liés au dépassement des plafonds de ressources et à la non reprise des paiements. Ces évolutions conduisent à s'interroger à la fois sur la lisibilité et sur les critères d'éligibilité des aides :

- Les plafonds de ressources sont dans certains territoires très restrictifs. C'est le cas notamment de la MEL qui en 2020 a baissé le plafond de ressources d'éligibilité aux aides au maintien à 1,5 RSA, avant de le rehausser à 2 RSA fin 2021 compte tenu de la baisse des demandes.
- Les plafonds d'aides au paiement de dettes locatives sont très variables selon les territoires, avec des montants relativement faibles pour le Nord et la MEL (2 000 €, contre 3 000 € pour le Pas-de-Calais, 3 500 € pour la Somme et 4 000 € pour l'Aisne). Le montant d'aide moyen s'est ainsi élevé en 2020 à 726 € pour la MEL contre 1 411 € dans le Pas-de-Calais.
- Le taux d'effort maximal exigé restreint l'éligibilité d'un certain nombre de demandeurs du parc privé dans les secteurs tendus : seulement 14 % du montant des aides au maintien accordées en 2020 au sein de la MEL a concerné le parc locatif privé, le taux d'effort maximal étant fixé à 33 % dans l'habitat social comme privé.

Dans le même temps, la réforme dite de « contemporanéité » des aides APL¹ a conduit à une forte diminution du nombre d'allocataires d'une aide au logement (près de 65 000 allocataires en moins entre octobre 2017 et octobre 2021).

ÉVOLUTION 2017-2021 DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES D'UNE AIDE AU LOGEMENT DANS LES HAUTS-DE-FRANCE

Source : DREES.



La prévention des impayés et des expulsions doit ainsi devenir un axe majeur d'intervention des pouvoirs publics, dans un contexte où le taux d'effort des ménages les plus modestes atteint pour beaucoup des taux insoutenables.

¹ Sont dorénavant pris en compte, pour le calcul des aides, les revenus des 12 derniers mois actualisés tous les trois mois, et non plus les revenus de l'année N-2.

LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS : L'EXEMPLE DE L'ÉQUIPE PEX (PRÉVENTION DES EXPULSIONS) DU GRAAL, UN ACCOMPAGNEMENT POUR LES LOCATAIRES DU PARC PRIVÉ

Le GRAAL, association pour le droit au logement créée il y a 35 ans, agit pour la prévention des expulsions locatives depuis 2014 avec un projet de médiation entre le propriétaire et le locataire (cf. éclairage régional 2019).

Après une diminution du nombre d'expulsions locatives en raison de la crise sanitaire et l'arrêt des audiences, la cadence s'est accélérée en 2021 et les personnes en attente d'expulsion se font de plus en plus nombreuses. L'association alerte sur un nombre important de situations, notamment dans les zones tendues comme à Lille.

C'est dans ce contexte que l'équipe mobile de prévention des expulsions, dans le cadre de l'AMI dédié, intervient. Son action est dirigée spécifiquement vers un public en grande difficulté, n'ayant pas répondu aux enquêtes assignations. Lorsqu'elles n'ont pas répondu à l'enquête sociale trois semaines avant l'audience, les personnes menacées d'expulsion sont orientées par la CCAPEX au GRAAL. L'équipe de travailleurs sociaux se rend alors au domicile de la personne pour lui proposer son accompagnement.

Les profils des personnes accompagnées sont variés mais ils se rejoignent souvent par le fait de cumuler des difficultés en matière de logement, de santé, d'emploi ou de gestion du budget, des difficultés s'aggravant souvent après avoir vécu un « accident de la vie » tel qu'une rupture ou la perte d'un travail. Le manque de lien social constitue également l'un des facteurs fragilisant le plus les personnes : plus de 9 personnes sur 10 accompagnées par le service de PEX sont des personnes isolées. Le sentiment d'isolement ayant d'ailleurs pu être renforcé par les confinements successifs, une période qui a également aggravé les troubles psychiatriques.

Comme avec le service de PEX classique, l'équipe mobile a pour objectif d'intervenir en amont de l'expulsion afin d'essayer de maintenir les personnes dans le logement, ou alors, de permettre un relogement sans rupture. Le GRAAL a un objectif de réaliser 150 accompagnements en prévention des expulsions par an.

Accompagner les sorties d'institution

Faciliter l'accès au logement des personnes sortant d'institution – pénitencière, hospitalière ou sociale – est un enjeu avancé par l'ensemble des acteurs locaux : être logé dignement est là encore déterminant dans le parcours de vie des personnes. Les difficultés administratives, économiques ou médicales freinent considérablement l'accès au logement¹.

Des initiatives intéressantes, qui prennent souvent appui sur des logements transitoires le temps de lever les obstacles administratifs, ont été déployées localement. C'est le cas pour les sortants de détention, via les « logements passerelles » développés dans le département du Pas-de-Calais ou l'accompagnement du GRAAL, en partenariat avec des bailleurs sociaux, dans l'agglomération lilloise.

DES LOGEMENTS PASSERELLES POUR LES SORTANTS DE PRISON (DDETS/SIAO 62)

Dans le Pas-de-Calais, des « logements passerelles » sont proposés aux sortants de détention pour préparer, avec un accompagnement renforcé pendant six mois, leur sortie vers du logement pérenne.

Une initiative pour répondre aux difficultés rencontrées par les sortants de prison

À l'origine de ce projet, la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) et le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) du Pas-de-Calais se sont associés pour répondre aux difficultés rencontrées par les anciens détenus pour accéder et se maintenir dans un logement à leur sortie de prison. Une première initiative en 2020 avait permis de mobiliser l'intermédiation locative (IML) pour les sortants de prison. Cette première tentative s'est cependant soldée par un échec car l'accès au logement était conditionné à l'ouverture des droits sociaux (revenu de solidarité, aide personnalisée au logement...). Au début de l'année 2021, le projet des logements passerelles a vu le jour. Il s'inscrit toujours dans le cadre de l'IML, mais repose sur une convention d'occupation le temps que la personne accède à ses droits.

Dix logements ont été captés dans le département, à Arras, Béthune, Lens, Boulogne, Barlin et Calais. L'Immobilière sociale du 62 et Solidaritoit, deux agences immobilières à vocation sociale, sont mobilisées en tant qu'opérateurs. Le bail de l'appartement est au nom de l'association et l'occupant a une convention d'occupation. Les logements sont meublés et de petite typologie. Ils sont situés dans des villes dotées d'un réseau de transports en commun pour faciliter la mobilité des occupants. L'opérateur IML est financé à hauteur de 8 000 € par an pour chaque logement – dont 6 000 € de financement par la DDETS et 2 000 € accordés par l'administration pénitentiaire.

Cette enveloppe est utilisée pour payer le loyer au bailleur et financer le poste de travailleur social en charge de l'accompagnement de la personne.

Un accompagnement social adapté et individualisé

L'accompagnement social est réalisé par un éducateur de l'association. Il porte principalement sur le logement mais d'autres sujets peuvent être travaillés tels que les problématiques psychiatriques ou les questions de vie quotidienne. L'occupant doit avoir une assurance à son nom et il contribue au loyer à hauteur de 15 % de ses revenus.

Pour bénéficier d'un logement passerelle, les sortants de détention doivent remplir deux conditions : avoir un suivi en milieu ouvert à leur sortie d'établissement et posséder un pécule d'environ 200-300 €. Les candidats au logement sont généralement identifiés par l'assistante sociale de l'établissement pénitencier. Une fiche de signalement est alors transmise à la DDETS, qui évalue la situation puis transmet l'information aux deux opérateurs. Des rencontres sont ensuite prévues en détention : un premier rendez-vous au parloir puis une visite du logement à l'occasion d'une permission de sortie.

Une expérience dans le sens des principes du Logement d'abord

Cette expérience novatrice en est encore à ses débuts mais la DDETS souligne déjà les premiers résultats positifs. Le premier bénéficiaire est rentré dans le dispositif en juin 2021 et, depuis, trois relogements ont été réalisés et deux supplémentaires devaient avoir lieu dans le courant du mois d'octobre 2021. L'accompagnement renforcé et individualisé – le travailleur social peut parfois aller jusqu'à se rendre tous les jours chez la personne – ainsi que la préparation de la sortie en amont permet une insertion positive dans le logement et favorise aussi, plus

¹ Voir le 24^{ème} rapport sur l'état du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre, 2019.

globalement, l'insertion socioprofessionnelle des anciens détenus.

Dans cette expérimentation, des ajustements ont été faits au fur et à mesure. Par exemple, bien que le logement proposé soit meublé, les porteurs du projet se sont rendu compte à l'usage qu'il manquait le nécessaire de literie. Le SPIP s'est alors rapproché de la Croix-Rouge pour constituer un kit d'accueil pour les nouveaux arrivants.

Le logement passerelle, comme son nom l'indique, est temporaire et doit permettre aux sortants de prison de « passer » à un logement pérenne. Si ce caractère temporaire peut être considéré comme un frein – contrairement aux expériences d'IML classiques avec bail-glissant, où l'occupant peut rester dans son logement – il constitue également une opportunité permettant d'étendre la zone géographique de recherche de logement. Les personnes sont en effet davantage prêtes à s'éloigner de leur secteur géographique s'il s'agit d'une période temporaire.

Les personnes sont inscrites par la DDETS dans le contingent des sortants d'hébergement pour accéder prioritairement au logement social. Si au bout de six mois la sortie vers du logement social n'est pas réalisée, les opérateurs IML s'engagent à accompagner la DDETS pour trouver une solution pérenne.

Suites et perspectives : un pilotage porté par le SIAO et le développement du nombre de logements

Le dispositif est piloté par la DDETS et le SPIP. Chaque mois, la DDETS, le SPIP, les deux opérateurs et le SIAO se réunissent sous la forme d'un comité de suivi pour assurer l'attribution des logements aux nouvelles situations et le suivi des personnes accompagnées.

Ce dispositif ne s'inscrit pas seulement sur les territoires de l'AMI Logement d'abord mais il s'appuie sur le partenariat solide construit entre l'État et les partenaires IML depuis 2020. Il a vocation à se développer dans les années à venir : le nombre de logements captés devrait doubler en 2022.

L'augmentation du nombre de jeunes de moins de 25 ans en errance constatée par de nombreux acteurs de la région (dans le Pas-de-Calais et le Nord en premier lieu) et le fait que près d'un sans-domicile sur quatre né en France ait été placé dans son enfance¹, démontrent l'importance de mieux prévenir les ruptures des parcours des jeunes dans le cadre de Logement d'abord. Des mesures LDA dédiés à la jeunesse se déploient sur le territoire et sont souvent en lien avec la Stratégie régionale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Elles doivent permettre à ce public précaire et en rupture de parcours – sortie d'ASE ou en situation de rupture familiale – l'entrée dans un logement de droit commun.

L'ACCÈS DES JEUNES À UN LOGEMENT, L'EXEMPLE DU DISPOSITIF ENVAUL DANS LE PAS-DE-CALAIS

Dans le cadre de l'AMI Logement d'abord, le Département du Pas-de-Calais a développé un accompagnement spécifique au public jeune appelé ENVAUL (ENtrée dans la Vie AUtonome vers le Logement) en décembre 2019. Cette mesure est dédiée aux jeunes de 18 à 25 ans cumulant des facteurs de vulnérabilité (rupture familiale ou ayant eu un parcours institutionnel, difficultés d'insertion socio-professionnelles...) en situation de sans-abrisme et/ou mal-logés.

Le dispositif ENVAUL propose un accompagnement socio-éducatif et professionnel global, allant de la réalisation des actes de la vie quotidienne (entretien du logement, gestion budgétaire...) à l'insertion sociale et professionnelle. Les jeunes peuvent bénéficier d'un accompagnement dans les démarches administratives ou encore d'un soutien dans les relations avec leur environnement familial et/ou social et de voisinage. En outre, l'aide peut comprendre un subside pour financer le loyer. L'accompagnement repose sur des rencontres 3 fois par semaine minimum, modulables en fonction des besoins des personnes accompagnées, notamment au niveau des horaires (jusqu'à 22h, en soirée, astreintes...).

La mesure est financée à hauteur de 10 000 € par jeune pour une durée d'accompagnement de 12 mois renouvelables jusqu'à maximum 24 mois. Une quarantaine de jeunes sont accompagnés dans le département.

¹ Enquête Sans-Domicile 2012, INSEE.

UN ACCOMPAGNEMENT POUR PARTIE RENOUVÉLÉ MAIS ENCORE CONDITIONNÉ PAR LES DISPOSITIFS FINANCIERS ET LA NATURE DU LOGEMENT OU DE L'HÉBERGEMENT OCCUPÉ

Si la philosophie du LDA repose bien sur le diptyque « accès au logement de droit commun » et « accompagnement social adapté aux attentes et à la situation du ménage », force est de constater que la dimension portant sur l'accès au logement est privilégiée le plus souvent dans les propos et analyses des acteurs institutionnels.

Les différents territoires se sont saisis différemment des enjeux d'accompagnement des personnes, en fonction notamment des compétences des collectivités pilotes. Les intercommunalités du Nord ont ainsi privilégié, parallèlement au soutien d'initiatives associatives proposant des formes d'accompagnement innovantes par rapport au droit commun (les clés de la réussite par l'Abej, la prévention des expulsions par le GRAAL, Logipsy par la Sauvegarde par exemple), la réalisation d'un premier état des lieux des modes d'accompagnement préexistant. Ce diagnostic, en cours pour la Communauté urbaine de Dunkerque comme pour la Métropole Européenne de Lille (via la CMAO), doit donner à voir les dispositifs existants, leur complémentarité et leurs éventuelles insuffisances.

Le Département du Nord a à l'inverse privilégié d'emblée le développement de plateformes locales d'accompagnement et le développement d'accompagnements sociaux spécifiques à des situations jugées insuffisamment prises en charge par le droit commun : l'accompagnement social renforcé logement, l'AVDL LDA (plus orienté vers l'aller-vers) et le dispositif ENVAUL pour les jeunes, intégrant la possibilité d'un soutien au paiement du loyer. Un cahier des charges commun a été établi, que les coordinateurs LDA sont chargés de faire respecter auprès des associations.

Le LDA a globalement permis de concevoir des modalités d'accompagnement plus adaptées à des publics éloignés du logement ou en rupture. C'est par exemple le cas de l'accompagnement social porté par la Communauté urbaine d'Arras qui se propose de définir « dans la dentelle » les besoins du ménage et le soutien qu'il s'agit de lui apporter (exemple du service AVRIL).

LE SERVICE AVRIL À ARRAS, UN ACCOMPAGNEMENT « DANS LA DENTELLE » À DESTINATION DES PUBLICS LES PLUS VULNÉRABLES

La Communauté urbaine d'Arras (CUA) s'est dotée d'une équipe dédiée à l'accompagnement vers et dans le logement du public spécifique Logement d'Abord. Il propose un accompagnement social en accord avec les principes du LDA.

Un service pour l'accès au logement des personnes sans solution

Le service Accompagnement Vers le Rétablissement et l'Intégration par le Logement (AVRIL) a vu le jour au mois d'avril 2021. Porté par deux associations arrageoises – l'Audasse et l'ASA – le service est composé d'une équipe pluridisciplinaire de trois éducateurs, une accompagnante éducative et sociale et une coordinatrice. Il est sous la responsabilité du chef de service du SIAO.

Le service AVRIL s'adresse aux publics prioritaires du Logement d'Abord, nécessitant un accompagnement « dans la dentelle » vers le logement. Ces situations sont orientées par le GRAP (groupe ressource d'accompagnement personnalisé santé logement) qui est la fusion entre la plateforme Logement d'abord et la commission locale santé mentale de la CUA. Dans ce groupe ressource, les situations dites complexes, qu'elles soient sur la santé, le logement ou les deux, sont exposées et discutées pour trouver l'orientation et l'accompagnement adaptés. Aux côtés du FSL ou de l'AVDL classiques, entre autres, le service AVRIL peut ainsi être proposé pour les personnes à la rue, les sortants d'hébergement, les personnes en souffrance psychique et les personnes expulsées ou menacées de l'être.

Un accompagnement social renforcé, individualisé et sans limite de temps

L'objectif de ce service est d'accompagner vers le logement les personnes du territoire d'Arras grâce à un accompagnement individualisé et sans limite de temps.

L'équipe AVRIL peut ainsi rendre visite aux personnes trois à quatre fois par semaine et les accompagner dans leur vie quotidienne, aussi bien dans leurs démarches administratives que pour faire les courses ou des activités sociales, culturelles ou sportives. Le cadre de l'accompagnement social est volontairement peu défini pour laisser aux personnes la possibilité de définir avec les travailleurs sociaux leurs souhaits et attentes.

La personne accompagnée a ainsi une place active dans l'accompagnement. Dans le « contrat d'engagement », conclu entre la personne accompagnée, le service AVRIL et la CUA et qui pose le cadre de l'accompagnement, la personne expose librement ses propres objectifs à atteindre, selon ses besoins (bien-être, cuisine, santé, insertion professionnelle...). Puis, ces objectifs sont discutés et révisés tous les trois mois lors d'un bilan intermédiaire. De plus, la personne choisit le nombre et le type d'interventions qu'elle souhaite : la fréquence, le rythme et le lieu des rendez-vous peut varier en fonction des besoins. La personne est donc placée au centre en tant

qu'actrice de son accompagnement, cet accompagnement étant défini « à la carte », à partir des besoins qu'elle a exprimés.

Les personnes sont accompagnées aussi longtemps que souhaité, sans limite de temps. Ainsi, en se situant à rebours des mesures temporaires trop souvent mises en œuvre sous l'égide du LDA, l'accompagnement proposé par le service AVRIL rejoint la philosophie du Logement d'abord selon laquelle il ne devrait pas y avoir de temporalité à l'accompagnement.

Les chiffres clés (octobre 2020)

- Le service AVRIL suit 30 ménages, soit 32 personnes. Parmi ces 30 ménages suivis, 19 sont des ménages ayant ou ayant eu un parcours de rue. Les personnes accompagnées sont en grande majorité des hommes seuls âgés de plus de 50 ans.
- 4 ménages sont suivis dans le cadre d'un maintien dans le logement.
- Sur les 26 ménages suivis pour un accès au logement, 14 relogements ont eu lieu. Les relogements sont effectués majoritairement chez les bailleurs sociaux (11). Deux relogements ont été faits chez un bailleur privé et un relogement a été réalisé en maison relais.

Ces initiatives concluantes témoignent des défis qui se posent aujourd'hui à l'accompagnement des personnes pour accéder à un logement et y vivre sereinement, quel que soit le dispositif financier mobilisé :

• Placer la personne au cœur de l'accompagnement :

l'un des principes du Logement d'abord repose sur le choix de la personne, qui décide si elle souhaite être accompagnée et définit le cas échéant ses attentes, ses souhaits et la durée d'accompagnement. Cette dimension est peu mise en avant dans les actions menées dans le cadre des AMI. Les travaux du Conseil Régional des Personnes Accueillies et/ou Accompagnées (CRPA) sur l'accompagnement dans le cadre du LDA mettent ainsi les attentes fortes relatives au respect du choix de la personne, de son intimité, d'un accompagnement « sur-mesure » fondé sur la confiance, en évitant une pluralité d'intervenants distincts. La place laissée au choix de la personne dans les orientations faites par les référents sociaux est encore faible. Les

fiches d'orientation complétées par les SIAO sont souvent établies en fonction du diagnostic social et des places disponibles, indépendamment des souhaits ou attentes de la personne, qui ne participe pas ou peu à cette orientation. La participation des personnes est ainsi l'un des points aveugles de la démarche. Plusieurs acteurs pointent l'insuffisante prise en compte de cette dimension dans la mise en œuvre locale du LDA et suggèrent d'évaluer non plus seulement les résultats visibles et quantifiables, mais aussi des éléments plus qualitatifs : *« il faudrait travailler sur nos critères d'évaluation de nos interventions : pas seulement les apurements de dette mais aussi évaluer si la personne est épanouie, investie dans son quartier » (acteur de l'AH1 du Pas-de-Calais).* Le changement de regard et de pratiques d'accompagnement doit s'opérer au sein des équipes de travailleurs sociaux, mais aussi de leurs donneurs d'ordre et de leurs partenaires (bailleurs sociaux, agents administratifs, ges-

tionnaires de structures). Sur ce point, la démarche du Logement d'abord a un rôle central à jouer qui commence à être avancé par plusieurs coordinateurs locaux.

- **Faciliter la mise en œuvre d'un accompagnement pluridisciplinaire**, aujourd'hui peu intégré aux dispositifs d'accompagnement social de droit commun. L'action développée par l'Abej, Les clés de la réussite, montre par exemple l'intérêt d'un appui global aux jeunes accompagnés, portant notamment sur la levée des freins administratifs et l'insertion professionnelle. La présence de parrains / marraines bénévoles aux côtés des jeunes apporte un appui supplémentaire à l'accompagnement. Le rapprochement entre les prises en charge de santé et l'accompagnement social constitue un défi majeur pour la bonne mise en œuvre du Logement d'abord. C'est l'une des forces d'Un chez soi d'abord. La difficulté à conduire conjointement l'accompagnement au logement et le parcours de soins amène d'ailleurs un certain nombre d'associations à internaliser des compétences médicales ou psychiatriques à leurs équipes. D'une manière générale,

l'ARS apparaît comme un partenaire incontournable du Logement d'abord, parfois insuffisamment présent dans le tour de table des partenaires.

- **Assurer la continuité et la souplesse de l'accompagnement**, alors qu'il s'inscrit aujourd'hui dans des « mesures », normées en termes de coûts, largement dépendantes du financement mobilisé et de la nature du logement ou de l'hébergement occupé et limitées dans le temps. La temporalité de l'accompagnement est régulièrement questionnée par les acteurs locaux. L'initiative de la Communauté urbaine d'Arras d'accompagnement sans limite de durée constitue un des contre-exemples intéressants. « *Dans la philosophie du LDA il n'y a pas de temporalité* ».

Ces défis sont à mettre en relation avec les conditions d'exercice des travailleurs sociaux et la revalorisation nécessaire d'une profession insuffisamment reconnue et soutenue pour accompagner efficacement la mise en œuvre du LDA.

UN ACCOMPAGNEMENT PAR UN PAIR : L'EXEMPLE DU DISPOSITIF DE « PAIR-AIDANCE » (CMAO LILLE)

La Coordination Mobile d'Accueil et d'Orientation (CMAO) de Lille, qui porte le SIAO, expérimente depuis décembre 2021 la « pair-aidance ». Ce dispositif, financé par la Métropole Européenne de Lille dans le cadre de son enveloppe Logement d'abord, propose un accompagnement social d'un nouveau genre en y faisant intervenir une personne ayant elle-même connu le passage de la rue vers le logement.

L'équipe de ce dispositif est donc constituée d'une travailleuse sociale du SIAO et d'une « paire-aidante ». Cette personne a eu un parcours de rue et d'hébergement

et elle vit aujourd'hui dans un logement. Elle intervient en binôme avec la travailleuse sociale auprès de personnes pouvant bénéficier du Logement d'abord dans les CHRS, les accueils de jours ou directement dans la rue. La paire-aidante, forte de son vécu et de son expérience, peut ainsi transmettre une information adaptée et ajustée aux personnes potentiellement bénéficiaires, l'objectif étant de permettre une meilleure appropriation des conseils et orientations.

DES PROGRÈS LIMITÉS DANS LE RENFORCEMENT DE L'OFFRE DE LOGEMENTS ABORDABLES ET ADAPTÉS AUX BESOINS

« *Le Logement d'abord c'est d'abord du logement* ». Cette expression, régulièrement rapportée dans les propos des acteurs interrogés, résume assez clairement un des points d'achoppement de cette stratégie : le manque de logements abordables et adaptés, que ce soit dans le parc social ou sur le marché locatif privé.

Un parc social développé mais peu accessible

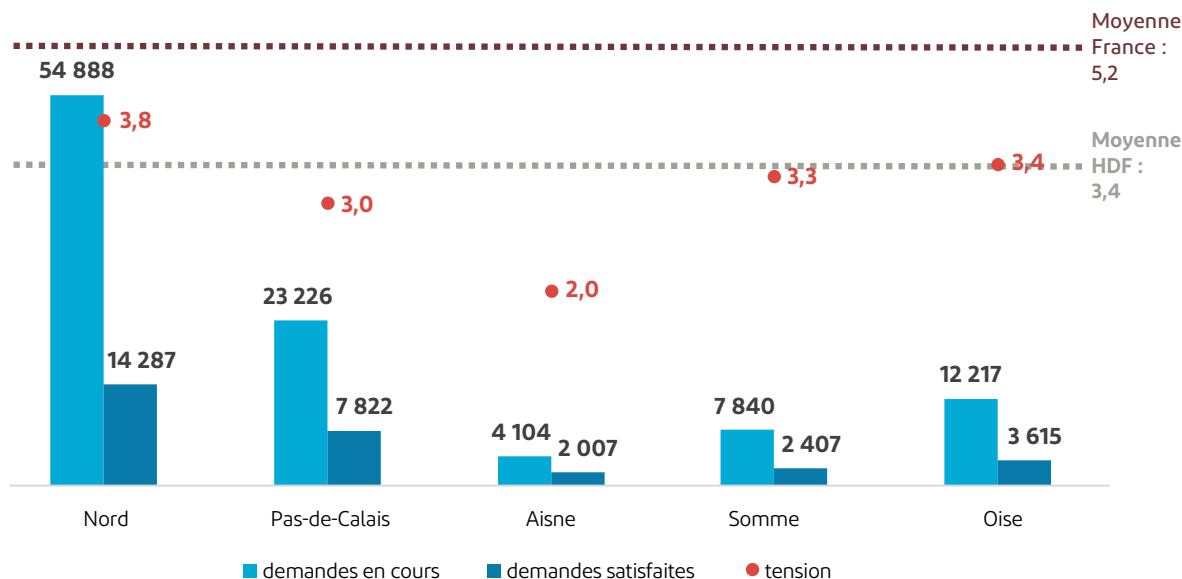
Comparativement au reste de la France, la région dispose d'un parc social important assurant une offre immobilière aux ménages les plus précaires. Les locataires HLM représentent 19 % des occupants de résidences principales dans les Hauts-de-France, soit le taux régional le plus élevé après l'Île-de-France (22 %). Le Nord et le Pas-de-Calais affichent les taux les plus hauts avec respectivement 21 % et 20 % de locataires du parc social. À titre de comparaison, ce taux n'atteint que 14,7 % à l'échelle de la France métropolitaine.

Du fait de la présence de ce parc social historique, l'accès au logement social est relativement moins tendu dans la région que dans le reste de la France. Le rapport entre les demandes de logement social et les attributions est de 3,4 en 2020 dans les Hauts-de-France alors qu'il s'élève à 5,2 en France. Il convient toutefois de souligner des disparités entre départements car si l'accès à un logement social est fluide dans l'Aisne (avec une tension de 2), la situation est bien plus tendue dans le Nord (3,8).

De façon générale, accéder à un logement social s'avère particulièrement difficile dans les agglomérations les plus densément peuplées. La tension est forte pour les agglomérations comme la Métropole Européenne de Lille (4,4 en 2019) et dans une moindre mesure la Communauté urbaine d'Arras ou la Communauté urbaine d'Amiens.

TENSION ENTRE LA DEMANDE ET L'ATTRIBUTION DE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL EN 2020

Source : SNE 2020.

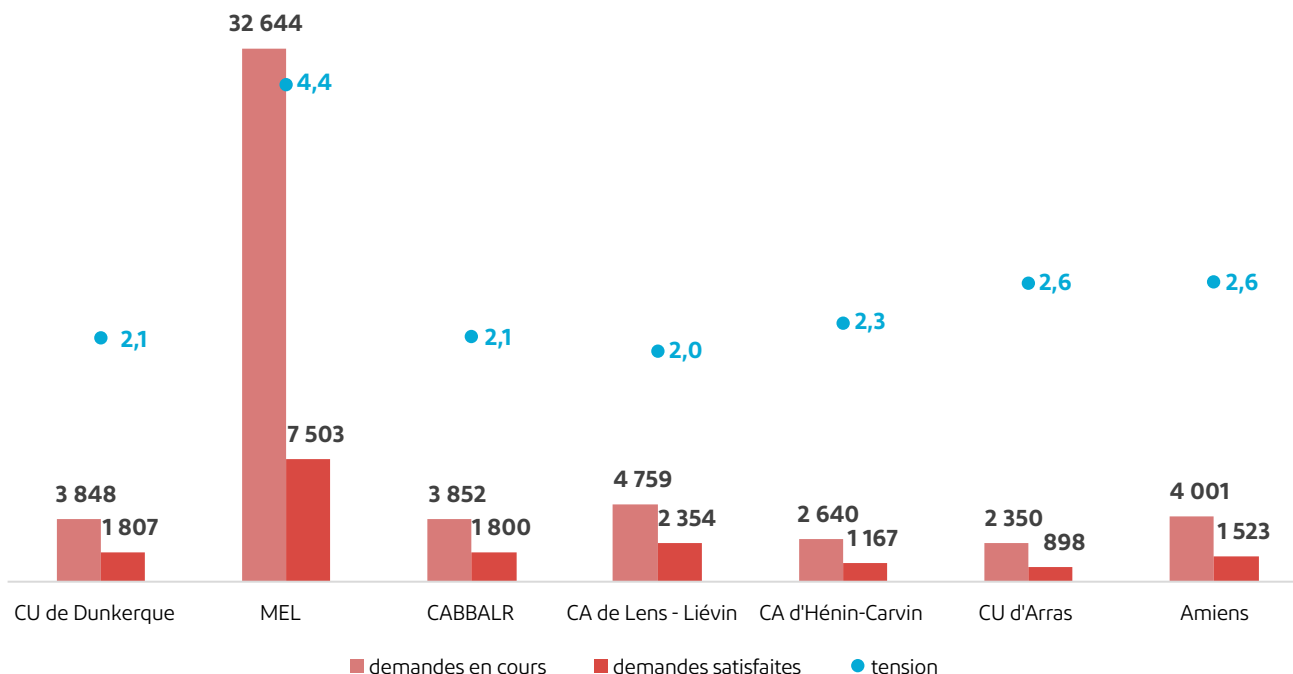


Par ailleurs, la pression sur le logement social s'est considérablement accentuée ces dernières années. L'évolution des demandes et des attributions de logement social depuis 2017 montre une hausse de la tension (2,7 à 3,4 à l'échelle régionale), particulièrement sensible en 2020 du fait de la

crise sanitaire : les attributions ont ainsi baissé de 21 % entre 2017 et 2020, pour un niveau de demande stable. Le taux de mobilité est progressivement passé de 10% en 2018 à 7,9 % en 2020.

TENSION ENTRE LA DEMANDE ET L'ATTRIBUTION DE LLS EN 2019 DANS LES TERRITOIRES DE L'AMI 1

Source : SNE 2019.



Le faible taux de vacance témoigne également de la pression exercée sur le parc social : seul 1,8 % du parc social de la région est vacant, contre 2,9 % à l'échelle nationale. L'Aisne se démarque néanmoins avec un taux de vacance de 4,9%.

Outre le faible nombre de logements sociaux remis en location chaque année, la part de logements très abordables est insuffisante pour répondre aux besoins locaux. En effet, sur les 103 130 demandeurs de logement locatif social dans les Hauts-de-France, près de deux demandeurs de logement social sur trois (66 525) ont des ressources inférieures ou égales aux plafonds des logements financés avec un prêt locatif aidé

d'intégration (PLAI), c'est-à-dire les logements sociaux les plus abordables et proposant les loyers les plus faibles. Or, les logements PLAI ou équivalents et les logements PLUS d'avant 1977 ne représentent que 37,6 % de l'ensemble du parc social de la région contre 46,5 % à l'échelle de la France.

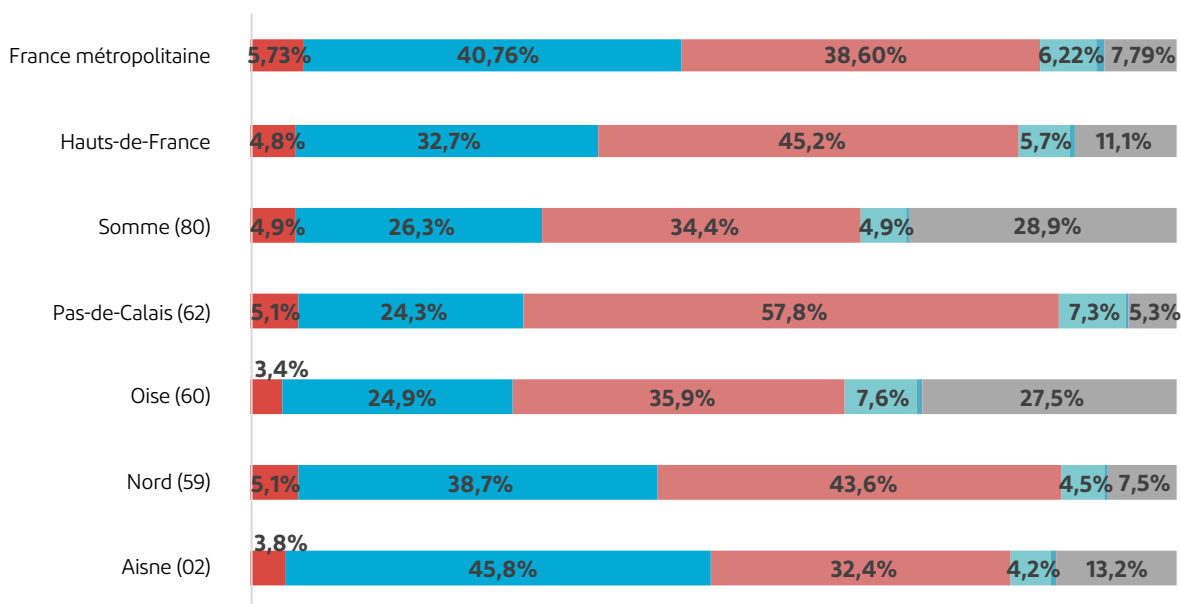
L'enjeu d'accessibilité financière du parc social est à mettre en relation avec les niveaux de loyer dans le parc privé, en particulier dans les grandes agglomérations. Avec des loyers privés atteignant 11,4 €/m² en moyenne¹, soit deux fois plus que dans le parc social (5,51 €/m²)², le parc privé reste inaccessible pour de nombreux ménages.

La structure du parc locatif social ne répond qu'imparfaitement aux besoins en termes de coût, mais également en termes de typologies. La région des Hauts-de-France, comme la majorité des régions françaises, fait face à un manque de logements de petites typologies. En effet, les évolutions démographiques (diminution de la taille des ménages, augmentation du nombre de ménages isolés et de familles monoparentales...) se heurtent aux réalités du parc social : construit essentiellement dans les années 1960

et 1970 pour loger des familles avec enfants, le parc social des Hauts-de-France est constitué pour les trois-quarts de logements de trois pièces ou plus³. Les logements d'une pièce sont près de deux fois moins nombreux dans la région qu'à l'échelle nationale : ils représentent seulement 4 % du parc des Hauts-de-France contre 7 % en France. Le manque de petites typologies de logement est ressenti par de nombreux acteurs qui soulignent les difficultés pour trouver un logement adéquat aux ménages isolés. Seulement 6,4 % des attributions se font dans des logements T1, alors que 17 % des demandeurs de logement social souhaiteraient habiter dans ce type de logement.

RÉPARTITION DU PARC SOCIAL DES HAUTS-DE-FRANCE PAR TYPE DE FINANCEMENT (2020)

Source : RPLS 2020.



¹ Source : Clameur, loyers de marché du parc privé en 2019 pour les Hauts-de-France (loyer médian hors charges des baux depuis 4 ans).

² Source : RPLS 2019.

³ Source : RPLS, 2020.

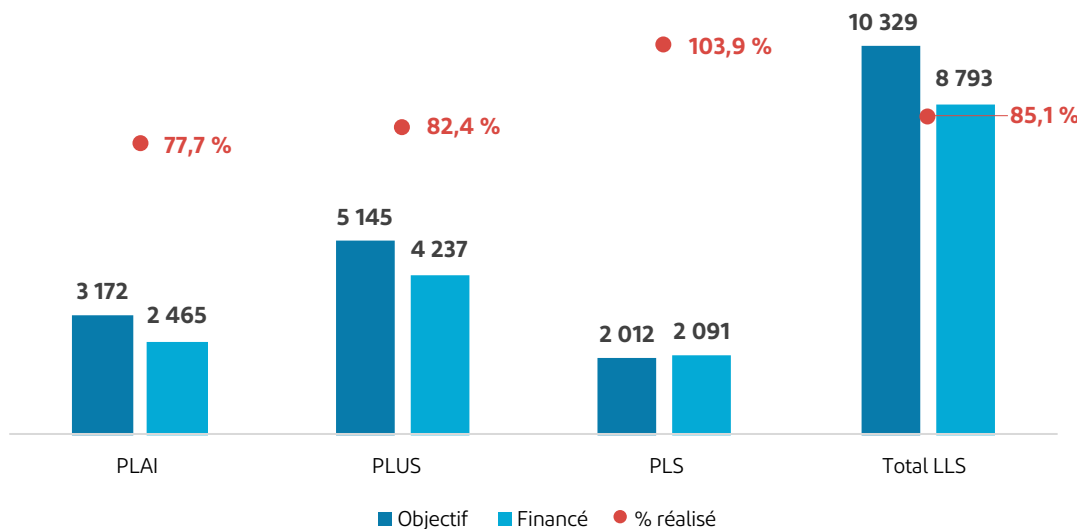
Un niveau de production de logement social insuffisant

La région des Hauts-de-France, quoique relativement bien dotée en logement social, connaît une forte pression de la demande (102 275 demandes en instance pour 30 138 attributions). Or, elle observe une croissance deux fois moins

rapide qu'à l'échelle nationale (+ 6 % contre + 12 % entre 2014 et 2020), à l'exception de la Somme qui possède le taux d'évolution le plus élevé de la région (+ 10 % entre 2014 et 2020). Si les objectifs de production de logement social, et en leur sein la part de PLAI, ont été augmentés en 2020, ils ne sont que faiblement atteints (78% pour les PLAI contre 104% pour les PLS).

PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL EN 2020 DANS LES HAUTS-DE-FRANCE SELON LE TYPE DE FINANCEMENT

Source : DREAL, bilan 2020 «aides en faveur du développement de l'offre de logement social en région Hauts-de-France», DREAL-SISAL 3 Univers détaillé.



Cette faible production est à mettre en perspective avec les démolitions prévues dans le cadre du Nouveau Programme de Renouvellement Urbain, qui concernent les logements aux loyers les plus bas, insuffisamment compensés par les reconstructions de logements sociaux.

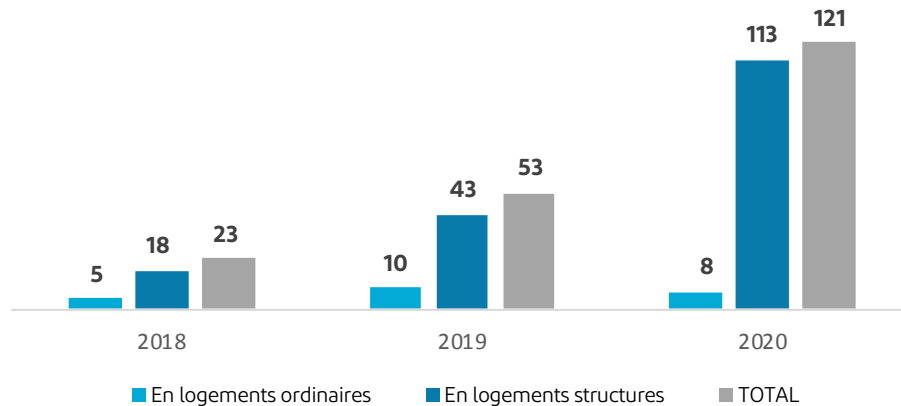
De manière marginale, les PLAI dits « adaptés », à bas niveau de quittance et accompagnés d'une gestion locative adaptée, ont légèrement augmenté entre 2018 et 2020. Cela ne représente néanmoins que 121 PLAI (pour un objectif

de plus de 400), réalisés presque exclusivement au sein de structures collectives.

Le très faible nombre de logements ordinaires à bas niveau de quittance démontre la persistance de freins, chez certains bailleurs et certains élus, en raison de l'image « repoussoir » du PLAI pour certains et des surcoûts qu'il peut générer (liés au montage de l'opération et au temps d'accompagnement qu'il induit auprès des ménages).

PRODUCTION DE PLAI ADAPTÉ DANS LES HAUTS-DE-FRANCE SELON LE TYPE DE LOGEMENT (2018-2020)

Source : DREAL, bilan 2020 « Aides en faveur du développement de l'offre de logement social en région Hauts-de-France ».



Les pensions de famille ont connu également une progression depuis 2017, quoique plus faible que les objectifs fixés et inégalement répartie entre les territoires.

Dans le cadre du plan quinquennal pour le Logement d'abord 2018 - 2022, un objectif d'ouverture de 1 152 logements en pensions de famille était visé pour les Hauts-de-France (10 000 au niveau national).

L'objectif était atteint à 42 % seulement après trois ans de mise en œuvre (489 logements créés fin 2020). Le potentiel de projets en instance, qui représentent près de 700 logements, semble pouvoir permettre de rattraper ce retard, dans des délais toutefois plus longs que prévus initialement, en raison des obstacles opérationnels, et parfois politiques, rencontrés pour un nombre important de projets. Les territoires de développement ne sont par ailleurs pas toujours ceux dans lesquels les besoins sont les plus forts. Un renforcement de la production serait ainsi à prévoir dans le Pas-de-Calais (littoral), l'Oise, la Somme (en dehors d'Amiens) et les agglomérations lilloise et dunkerquoise.

Les pensions de famille, lorsque leur conception et leur projet social s'inscrivent effectivement dans l'esprit initial d'offrir un logement de qualité, à faible coût, aux côtés d'espaces communs et de temps collectifs accompagnés par des hôtes, constituent une réponse très adaptée à des personnes isolées ayant connu des parcours de vie souvent heurtés, pour partie

à la rue. Les retours d'expériences des élus, des associations et des personnes y résidant pourraient être développés pour favoriser l'essaimage de ces initiatives dans des territoires moins engagés.

Une montée en puissance de l'intermédiation locative, à suivre dans la durée

Le développement des logements loués en intermédiation locative, en bail direct ou en sous-location, est l'un des axes importants de mise en œuvre du Logement d'abord. Dans les Hauts-de-France, l'objectif s'élevait à 4 426 places supplémentaires à horizon 2022 (40 000 places à l'échelle nationale).

Le développement des logements loués en intermédiation locative, en bail direct ou en sous-location, est l'un des axes importants de mise en œuvre du Logement d'abord. Dans les Hauts-de-France, l'objectif s'élevait à 4 668 places supplémentaires à horizon 2022 (un peu plus de 40 000 places à l'échelle nationale).

Avec près de 3 600 places agréées, l'objectif était atteint à 77 % fin 2021, soit un taux plus élevé qu'à l'échelle nationale (59 %).

La progression du nombre de logements en intermédiation locative a été particulièrement forte pour le département

du Nord, qui était également le plus en retard : *« en 2019, il existait seulement 6 places en intermédiation locative ; aujourd'hui 500 places sont ouvertes par an dans le département avec, en plus, des orientations effectuées par le SIAO ».*

Le développement du parc IML a toutefois été peu abordé par les acteurs rencontrés, certains admettant que *« le parc privé et le parc IML, ce n'est pas le parc auquel on pense en premier » (acteur de l'AHJ du Pas-de-Calais)* ou que les liens ne sont pas encore fluides avec tous les opérateurs de l'IML. L'accueil possible dans le parc locatif privé de ménages fragilisés dans leur parcours logement reste parfois peu connu des travailleurs sociaux.

La captation de logements privés suppose également de lever les réticences des bailleurs sur la « prise de risque », expression souvent avancée pour justifier le refus de s'engager dans l'intermédiation locative. Les opérateurs de l'IML ont néanmoins souvent réussi à développer des liens de confiance avec les propriétaires et à les « sécuriser » en leur offrant notamment des garanties d'accompagnement des ménages dans le logement. *« On a tous les contacts, on donne tout de suite au bailleur nos numéros de téléphones et on leur dit de nous prévenir dès les premiers soucis rencontrés ».* Les commissions de suivi LDA participent également à lever les réserves des bailleurs. Ces instances pluri-partenariales constituent une sorte de « service après-vente » des bailleurs. Ils peuvent y exposer leurs cas complexes et chercher des solutions auprès des partenaires : *« Ce qui existe c'est bien, car il y a des commissions de suivi – qu'on pourrait appeler « commission de cas complexes » - on discute. Dans ces commissions on fait du S.A.V. pour le bailleur. On est sur une politique de gestion du risque. » (SIAO de la Somme).*

La part du mandat de gestion (dans lequel le bail est établi directement entre le propriétaire et le locataire, contrairement à la sous-location), qui devait atteindre 55 % au moins des logements en intermédiation locative au sein de l'appel à projets régional, reste néanmoins en deçà des objectifs, la sous-location étant jugée plus sécurisante pour les bailleurs. À titre d'exemple, 20 % seulement des logements développés en IML dans la MEL en 2020 l'étaient en mandat de gestion. Ils ont néanmoins progressé en 2021 pour atteindre 42 % des logements proposés.

Les relogements en IML effectués sur le territoire de la MEL ont bénéficié pour plus de moitié à des personnes hébergées chez des tiers ou sans abri et à 15 % à des personnes en hébergement.

Les niveaux de loyer constituent également un frein à la mobilisation de logements privés à vocation sociale. Si l'accompagnement financier de l'État peut couvrir, en fonction de la tension des territoires et de manière temporaire, une partie des loyers (100 € maximum par logement dans la limite de 6 mois dans les secteurs les plus tendus), les loyers restent très éloignés de ceux pratiqués dans le parc social. Au sein de la MEL, ils s'élèvent en moyenne à 10,2 €/m² et à 13,05 €/m² pour Lille, Lomme et Hellemmes.

Un suivi dans le temps des logements en intermédiation locative sera nécessaire pour évaluer le rôle effectivement joué par cette solution dans le parcours des personnes (évolution de la sous-location vers un bail direct, capacité à supporter le taux d'effort après minoration de loyer, relais d'accompagnement à l'issue des « mesures » IML, dont la durée est souvent estimée trop courte...).

UN RENFORCEMENT DES PARTENARIATS AUTOUR DU LOGEMENT D'ABORD

Si les résultats constatés sont un peu en deçà des objectifs fixés, la mise en œuvre régionale du LDA s'est appuyée sur une forte mobilisation des acteurs locaux et a permis un renforcement des partenariats entre eux. L'une des forces du LDA dans les Hauts-de-France repose sur l'intervention ancienne en faveur de l'accès au logement des personnes défavorisées, en réponse à une demande sociale forte. Les Départements du Nord et du Pas-de-Calais en particulier ont développé avec les services de l'État des politiques innovantes et structurées depuis le début des années 1990 et les dispositifs de la loi Besson (orientations PDALHPD ambitieuses, développement de l'accompagnement social, production de logements sociaux adaptés, etc.). De même, des agglomérations comme Lille ou Dunkerque ont toujours fait preuve d'engagement dans leurs politiques de l'habitat. *« C'est la force du réseau qui fait que ça marche » (Arras).*

Les démarches engagées dans le cadre des AMI ont ainsi été globalement pensées en complémentarité avec les dispositifs préexistants en faveur de l'accès au logement des ménages démunis (gestion des publics prioritaires au logement social), de leur accompagnement social (Fonds de Solidarité logement et Accompagnement Vers et Dans le logement) ou de la prévention des expulsions (Commission de coordination des actions de prévention des expulsions), avec des orientations réciproques entre les différents dispositifs.

L'objectif mis en avant par les territoires est globalement de *« créer à partir de l'existant, avec dans l'idée que cela devienne du droit commun » (Amiens)*, de *« ne pas créer de nouveaux dispositifs ou de créer de nouvelles commissions, mais d'utiliser l'existant, voire le développer » (Dunkerque)*. Même dans les territoires où le LDA peut apparaître comme un dispositif supplémentaire, avec sa propre fiche saisine et ses propres commissions de suivi, il s'agit bien de compléter les prises en charge existantes lorsqu'elles ne sont pas suffisantes. Le Logement d'abord intervient là où les autres dispositifs ont failli, pour les situations où *« on est au bout du bout des solutions » (Arras)*. Le LDA c'est donc *« faire quelque chose certes supplémentaire, mais qui permette de faire aboutir ce qui jusqu'à présent n'avait pas abouti » (Arras)*.

Le LDA prend également appui sur un tissu partenarial solide, impliquant les différents acteurs du logement et de l'hé-

bergement, qu'il s'agisse des bailleurs sociaux ou des acteurs associatifs, dont beaucoup n'ont pas attendu l'AMI pour développer des approches du type Logement d'abord (GRAAL, Abej, Habitat et insertion...).

Le mouvement de décloisonnement progressif entre les acteurs de l'hébergement et du logement, quoiqu'encore timide, est amorcé. Il se traduit par exemple par des changements organisationnels au sein des organismes impliqués. La CMAO de Lille a ainsi ouvert sa gouvernance au secteur du logement (l'Union Régionale pour l'habitat ou encore le GRAAL font partie du comité d'administration). Cette organisation témoigne, selon la CMAO, que *« la dynamique LDA est vraiment présente, le LDA n'est pas juste quelque chose qu'on inscrit sur notre fronton »*.

Les liens entre SIAO et coordinateurs LDA sont centraux pour la réussite de la démarche, comme le souligne le SIAO du Pas-de-Calais : *« Le fait que les coordinateurs LDA soient rattachés aux antennes SIAO, c'est fondamental car c'est par eux que les pratiques se transforment »*. Les SIAO ont également souvent créé des postes dédiés au logement. C'est le cas depuis 2010 déjà du SIAO des Flandres, où un référent logement travaille en transversalité le logement, la santé et la veille sociale, parce que *« le succès du LDA, c'est de travailler les choses dans leur globalité »*. L'UDAUS 80 (SIAO de la Somme) a également créé un poste de chargée de mission pour poursuivre le rapprochement du secteur AHI et du monde HLM.

Les partenariats entre le secteur de l'hébergement et les bailleurs HLM sont également encouragés et renforcés dans certains territoires où il existait déjà des habitudes de travail en commun. C'est ce qu'indique notamment le SIAO du Pas-de-Calais : *« il y a des secteurs où il y a un partenariat quasi quotidien entre les bailleurs et le secteur de l'hébergement, donc ça facilite la relation de confiance : dans les arrondissements d'Arras et de Lens, le partenariat avec le bailleur est évident »*. À Arras par exemple, l'équipe LDA composée d'une coordinatrice de la Ville et d'une travailleuse sociale du SIAO réalise des orientations directement depuis le SIAO vers les bailleurs. Dans la Somme, la proximité historique entre les bailleurs et les associations du secteur AHI facilite le lien dans le cadre du LDA : *« Historiquement dans la Somme, il existe des proximités entre bailleurs et asso-*

ciations du secteur AHI car elles avaient créé leur propre conventionnement. [...] il existe des espaces de dialogue qui ont été poussés dans le cadre de l'AMI LDA. Et l'enjeu pour 2022, c'est pour nous de devenir chef de file » (UDAUS 80).

Autre exemple : la CMAO de Lille et l'Union régionale pour l'habitat co-financent un poste partagé pour les orientations vers le logement accompagné.

Cela n'exclut pas néanmoins le sentiment souligné par plusieurs acteurs d'empilement des différents dispositifs, voire de concurrence entre les circuits et les publics pour l'accès au logement. *« Il y a des priorisations, des logiques, des modalités complètement différentes. Ce n'est pas simple de trouver des solutions pour le public 115/SIAO » (SIAO).* Les différents dispositifs mobilisables sont parfois peu lisibles, y compris pour les référents sociaux, et impliquent la définition de stratégies pour maximiser les chances d'accès au logement sans toujours disposer des clés de compréhension nécessaires.

La manière dont le Logement d'abord, via les AMI, s'est positionné dans l'écosystème local fait ainsi l'objet d'interprétations différentes, qui ne sont corrélées ni au territoire ni à l'organisme d'appartenance des acteurs rencontrés.

Trois points de vue distincts se dégagent :

1) Le Logement d'abord, tel qu'il est mis en œuvre via les AMI est vu, vécu et intégré comme marginal, soit qu'il vienne seulement conforter une logique générale déjà fortement portée (« on faisait déjà du Logement d'abord, parfois sans le savoir »), soit qu'il se résume à des actions de faible envergure, sans commune mesure avec l'ampleur du sans-abrisme et du mal-logement dans les territoires. Le Logement d'abord apparaît alors comme un léger renfort de moyens ou une opportunité d'expérimenter certaines actions « innovantes ». Il n'est pas considéré dans son rôle d'ensemblier, d'autant que des initiatives parallèles de l'État contribuent à brouiller la démarche (AMI « Un chez soi d'abord », AMI « pour la mise en place de projets d'accompagnement de personnes en situation de grande marginalité dans le cadre d'un lieu de vie innovant à dimension collective », appel à projet « accompagnement vers et dans le logement »...).

2) Le Logement d'abord est appréhendé comme un dispositif supplémentaire de la politique du logement, une nouvelle « filière » dédiée à un public estampillé « LDA » (sortants de rue et d'hébergement), qui apparaît en outre peu dotée en moyens et concurrentes d'autres dispositifs qui cherchent à satisfaire les demandes de ménages mal ou non-logés (accords collectifs, prioritaires DALO, ...).

3) Le Logement d'abord sert de « référence » autour de laquelle s'organisent des initiatives et convergent des « crédits croisés ». Certains parlent alors d'une nouvelle impulsion donnée à la politique en faveur des publics défavorisés, quand d'autres évoquent la manière dont les AMI ont permis de combler des manques dans le système d'action ou d'étoffer l'ingénierie locale et les coordinations par le financement de postes *ad hoc*. L'AMI est alors investi comme un levier, assorti de moyens, pour stimuler les acteurs et (re)créer de l'émulation entre partenaires. Bien plus, certains acteurs adoptent complètement la « philosophie » du LDA et lui confèrent la fonction de redonner un cadre et une légitimité aux outils et dispositifs issus des lois Besson et de leurs suites (FSL, PDALHPD, CCAPEX, SIAO, ASLL/AVDL, intermédiation locative...) mais aussi de conférer davantage de lisibilité et renouveler l'image du « système d'action » existant sur le territoire.

Ces positionnements, qui ont pu évoluer dans le temps pour certains représentants de collectivités, peuvent apparaître comme autant d'étapes d'une démarche qui doit imposer sa « philosophie » et passer le cap et le registre de l'expérimentation. Cependant, on ne peut pas lui retirer le bénéfice d'un certain nombre d'initiatives ou d'avancées, notamment en termes d'amélioration du partenariat et de la coordination entre les collectivités locales, l'État, les acteurs AHI et les bailleurs, le LDA permettant plus de communication et plus de travail en commun : *« Ce que le Logement d'abord a permis d'apporter, c'est plus d'avoir su renouer de la confiance entre des secteurs qui parfois ne se parlaient plus ou pas. On n'osait pas aller l'un vers l'autre » (Arras) ; « Des espaces de gouvernance et de discussion qui n'existaient pas avant, pour toujours faire vivre les transversalités et la coordination » (DDETS).*

Le Logement d'abord, sans véritablement contribuer à restructurer la gouvernance locale, a pu avoir un rôle de catalyseur en réaffirmant le sens et l'utilité des actions menées. À cet égard, les AMI ont permis une remobilisation des collectivités, étayée par les outils de *reporting* mis en place et par le suivi engagé au niveau national par la DIHAL. Il a également conduit à rapprocher, quoique de manière trop timide encore, les instances de pilotage du logement et de l'hébergement, traditionnellement segmentées. Le mode de gouvernance reste néanmoins très lié au statut des collectivités pilotes (villes, intercommunalités ou départements), à leurs compétences et au niveau de coopération avec les services déconcentrés de l'État.

Le Logement d'abord a permis d'amorcer une gouvernance resserrée autour des SIAO, qui apparaissent comme les véritables pivots de la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement et, progressivement, du logement adapté. Leur niveau d'intégration au pilotage territorial du Logement d'abord reste néanmoins encore variable entre les territoires.

Enfin, le Logement d'abord peine à sortir des sphères institutionnelles et professionnelles dans lesquelles il est mis en œuvre. Peu connu des partenaires extérieurs aux politiques du logement, moins encore des personnes concernées et des citoyens, le Logement d'abord manque de lisibilité. Il fait insuffisamment l'objet d'un débat public ouvert susceptible d'en améliorer la portée.



CONCLUSION

Des résultats à mettre au crédit du Logement d'abord mais encore trop de ménages sans solution

Le Logement d'abord constitue un changement de paradigme permettant de rompre avec le traditionnel modèle du parcours en escalier. Ce changement de paradigme a-t-il vraiment eu lieu ? Ce bouleversement dans la manière de concevoir l'accès au logement s'est-il traduit en pratique ? Au-delà d'une nouvelle philosophie, le Logement d'abord produit-il des résultats tangibles, tant quantitatifs que qualitatifs, sur l'accès au logement des personnes sans domicile et la prévention des ruptures ?

Les acteurs des Hauts-de-France rencontrés, impliqués localement dans le Logement d'abord, partagent un bilan globalement positif de sa mise en œuvre. D'un point de vue partenarial, tous notent l'amélioration de la communication et de la coopération entre les partenaires. Surtout, la possibilité d'un accompagnement plus soutenu, moins « normatif », qui a été expérimenté sous différentes formes dans les territoires, est jugée primordiale pour la réussite du Logement d'abord. Il permet de s'adapter aux rythmes et aux besoins des personnes, de décloisonner les champs de l'accompagnement, d'installer dans le temps une relation de confiance, qui sont autant de conditions de réussite d'un accès durable à un logement. Peu de cas d'échec de relogements dans le cadre du Logement d'abord ont été relevés dans les territoires enquêtés. À Amiens, sur près de 200 ménages sans domicile relogés depuis le 1^{er} janvier 2019, 97,5 % sont toujours dans le logement 6 à 12 mois après. Un chez soi d'abord, pour lequel le recul est plus important, témoigne également des trajectoires positives des personnes accueillies, même s'il ne faut pas négliger les difficultés d'accès à un logement ordinaire en bail direct.

Ce constat de réussite doit néanmoins être nuancé. Il conforte le bien-fondé de la démarche mais appelle surtout à un changement d'échelle. L'insuffisance de diagnostic sur les besoins locaux à satisfaire, l'absence de perspectives, notamment budgétaires, pour l'avenir, ainsi que la pénurie croissante de logements abordables fragilisent la portée du

Logement d'abord dans les territoires. La redéfinition de l'accompagnement mérite de dépasser le cadre d'initiatives ponctuelles en réaffirmant la place de la personne dans la définition du contenu et des modalités de l'accompagnement, en décloisonnant plus structurellement les sphères professionnelles, de la santé et du logement notamment, ou encore en simplifiant des dispositifs peu lisibles et trop attachés à la nature de l'hébergement ou du logement occupé.

Le nombre de personnes sans domicile ne semble pas avoir diminué sur le territoire régional : le nombre de demandeurs de logement social sans abri ou hébergés continue de progresser, malgré une amélioration de la part qu'ils représentent dans les attributions de logements sociaux. Résultat d'une forte mobilisation dans le cadre de la crise sanitaire, les personnes en hébergement sont en augmentation, sans pour autant que les SIAO des grandes agglomérations constatent une plus grande facilité à répondre aux demandes de ménages restant sans solution. Dans les faits enfin, à l'exception de quelques dispositifs expérimentaux, le « parcours en escalier » prévaut encore sur l'accès direct au logement pour les personnes à la rue.

Un certain nombre de personnes sont condamnées à n'en pouvoir gravir, au mieux, que les premières marches et se voient exclues durablement, en raison de leur situation administrative, financière voire médicale, de l'accès à un logement digne. Le logement est un droit fondamental, son respect plein et entier doit guider l'ambition et la finalité du Logement d'abord.

Tableau des personnes interrogées

Territoire	Nom	Prénom	Organisme
Pas-de-Calais	Delaval	Amélie	Département 62
	Artisien	Pauline	DDETS 62
	Merchiers	Lauranne	CU Arras
	Duponchelle	Emilie	SIAO Arras
	Verdonck	Stéphanie	Habitat insertion
	Jansinski	Christelle	SIAO 62 (7 SIAO du PDC)
Nord	Mamcarz	Emilie	DDETS 59
	Wayolle	Gérald	CUD
	Voituriez	Anne	MEL
	Herbain	Céline	MEL
	Morival	Vincent	ABEJ
	Benhima	Amale	DDTM 59
	Rybinski	Jérôme	CMAO (SIAO Lille Métropole)
	Labrouche	Mireille	Collectif Solidarité Roms Lille Métropole
	Plancke	Dominique	Collectif Solidarité Roms Lille Métropole
	Delbove	Vivien	La Sauvegarde du Nord
	Chatelain	Julien	La Sauvegarde du Nord
	Jonas	Claudie	SIAO Dunkerque
	Olivier	Desrousseaux	GRAAL
	Waxin	Véronique	Un chez soi d'abord métropole lilloise
Somme	Guilluy	Judith	Ville d'Amiens
	Michel	Giverdon	UDAUS 80
			Membres du réseau FAS Oise et Somme
Hauts-de-France	Charonnat	Mireille	FAS Hauts-de-France / Fondation Abbé Pierre
	Vandestienne	Jean-Luc	URH Hauts de France

Glossaire

AMI : Appel à manifestation d'intérêt

ASE : Aide sociale à l'enfance

ASLL : Accompagnement social lié au logement

AVDL : Accompagnement vers et dans le logement

CADA : Centre d'accueil de demandeurs d'asile

CPH : Centre provisoire d'hébergement

CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

CMAO : Coordination mobile d'accueil et d'orientation

DALO : Droit au logement opposable

DDETS : Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

EPSM : Établissement public de santé mentale

FAS : Fédération des acteurs de la solidarité

FSL : Fonds solidarité logement

IML : Intermédiation locative

LDA : Logement d'abord

PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées

PLAI : Prêt locatif aidé d'iontégration

PLI : Prêt locatif intermédiaire

PLS : Prêt locatif social

PLUS : Prêt locatif à usage social

QPV : Quartier prioritaire de la politique de la ville

SIAO : Service intégré d'accueil et d'orientation

SNE : Système national d'enregistrement de la demande de logement social

TISF : Technicien de l'intervention sociale et familiale

Tableau de bord du mal-logement

Contexte socio-démographique

I. L'absence de logement personnel

II. Les difficultés d'accès au logement

III. Les mauvaises conditions de logement

IV. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

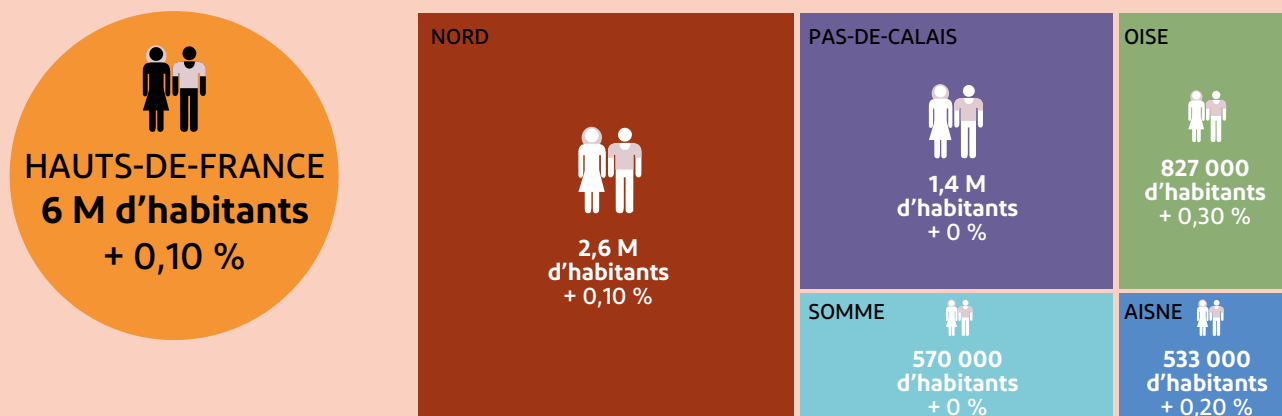
V. Le blocage des parcours résidentiels

Contexte socio-démographique

La région compte 6 millions d'habitants, en faible évolution depuis 2013. Le Nord est le département le plus peuplé de France.

POPULATION PAR DÉPARTEMENT ET ÉVOLUTION 2013-2018

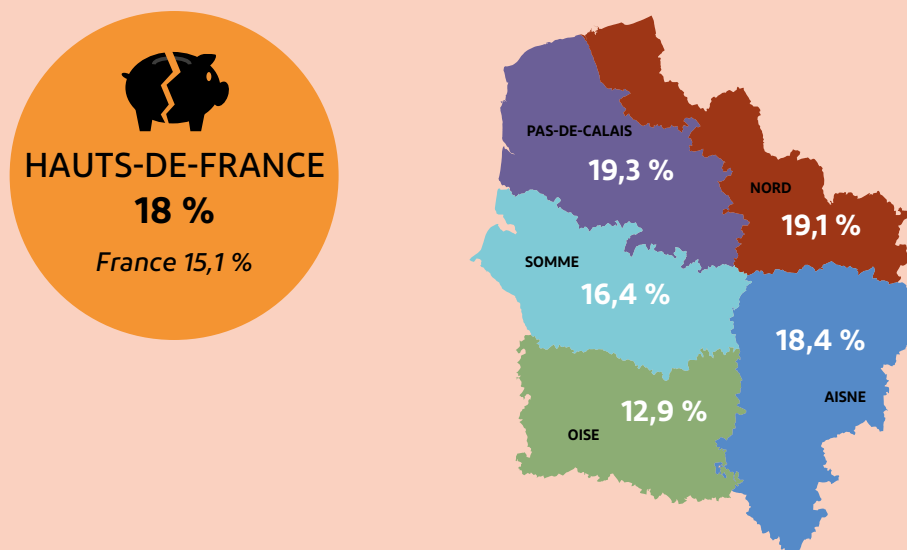
Sources : Insee, RP2013 et RP2018.



Le taux de pauvreté régional est de 18 %, soit 2,9 points de plus que la moyenne nationale.

TAUX DE PAUVRETÉ EN 2018

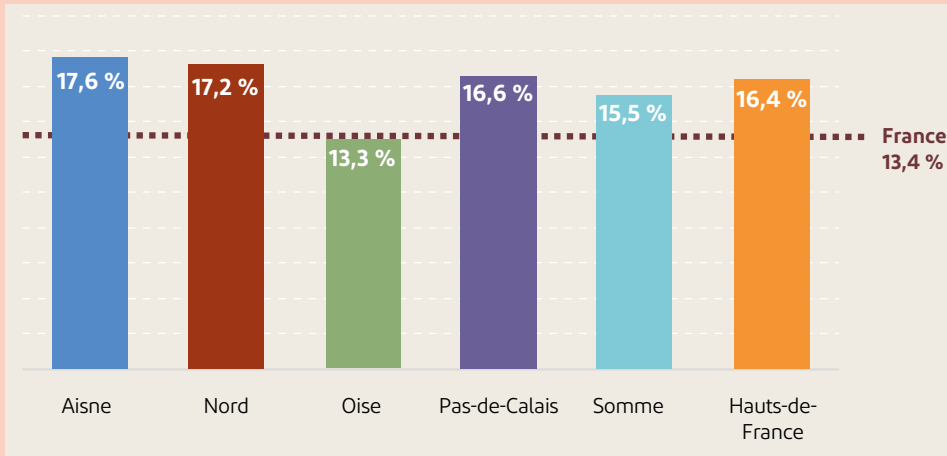
Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal en géographie au 01/01/2021.



Le taux de chômage s'élève à 16,4 % dans la région en moyenne, et dépasse 17 % dans l'Aisne et le Nord.

TAUX DE CHÔMAGE DES 15 À 64 ANS EN 2018

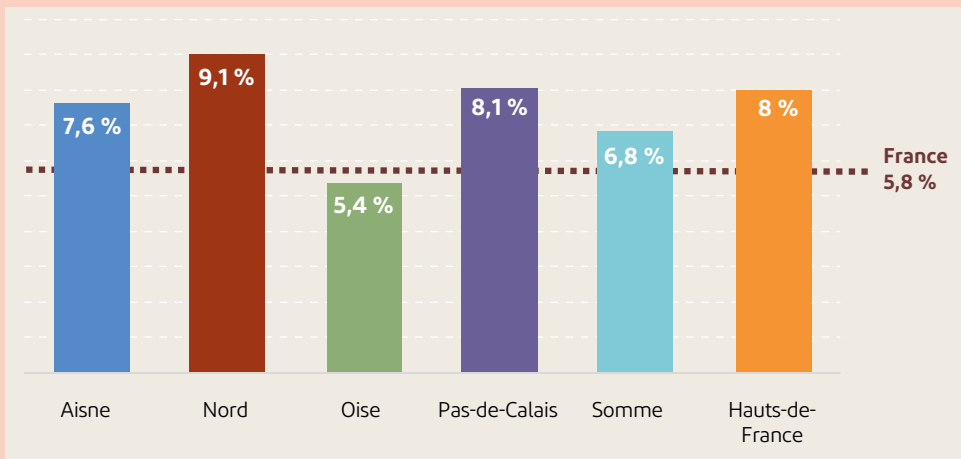
Sources : Insee, RP2018.



8 % de la population est couverte par le RSA, soit 2,2 points de plus que la moyenne nationale.

POPULATION COUVERTE PAR LE RSA AU MOIS DE DÉCEMBRE 2020

Source : CNAF-DSER, fichiers BENETRIM et FILEAS, 2020.



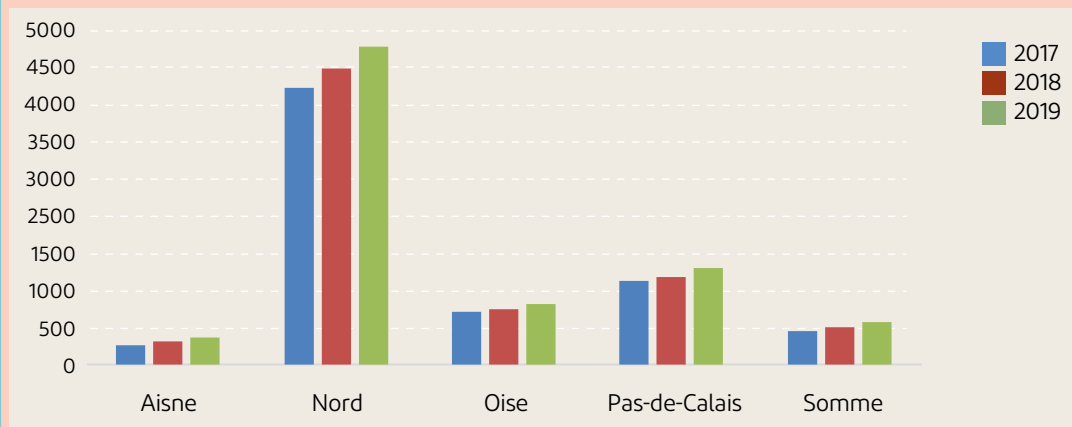
I. L'absence de logement personnel

1. LES PERSONNES SANS DOMICILE PARMI LES DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL

Le taux de satisfaction des demandes de logement social des ménages sans domicile a progressé au cours des trois dernières années. Le nombre de personnes sans abri ou hébergées parmi les demandeurs continue néanmoins d'augmenter.

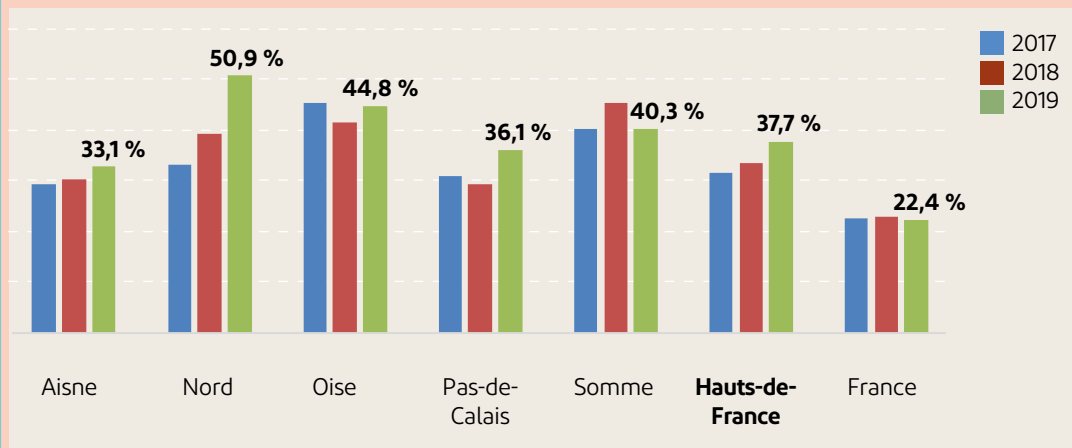
ÉVOLUTION DES DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL DE PERSONNES SANS ABRI ET HÉBERGÉES

Source : SNE 2017, 2018, 2019.



TAUX D'ATTRIBUTION AUX DEMANDEURS SANS ABRI OU HÉBERGÉS (HORS MUTATION)

Source : SNE 2017, 2018, 2019.



En dehors du Littoral, au moins 850 personnes vivent en bidonville (hors squat) dans le département du Nord, essentiellement dans la métropole lilloise.

Après avoir diminué depuis 2018 (- 30 % environ), le nombre de personnes en bidonville tend à se stabiliser suite à l'arrêt en 2021 des opérations de résorption.

NOMBRE DE PERSONNES RECENSÉES EN BIDONVILLES DANS LE NORD (HORS LITTORAL)

Source : DIHAL, 2021, Résorption des bidonvilles, point d'étape septembre 2021.

	Nombre de bidonvilles de plus de 10 personnes	Nombre d'habitants	Nombre d'enfants (scolarisés)
Nord (59)	31	847	302
France	430	12 342	3 125

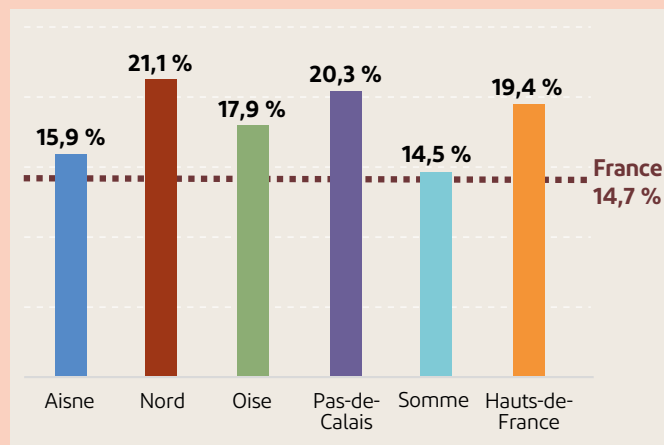
II. Les difficultés d'accès au logement

1. PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX ET ÉVOLUTIONS

La part de logements sociaux dans les Hauts-de-France (19,4 % en 2018) est plus élevée que la moyenne nationale (14,7 %), mais leur nombre a augmenté beaucoup plus faiblement que dans le reste de la France au cours des six dernières années.

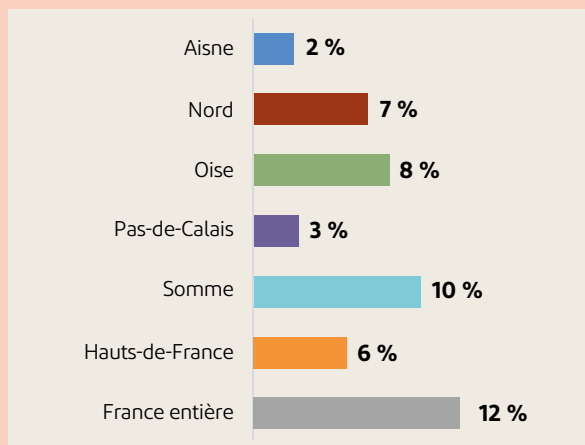
TAUX DE LOGEMENT SOCIAL EN 2018

Source : Insee, RP2018.



ÉVOLUTION DU PARC SOCIAL (2014-2020)

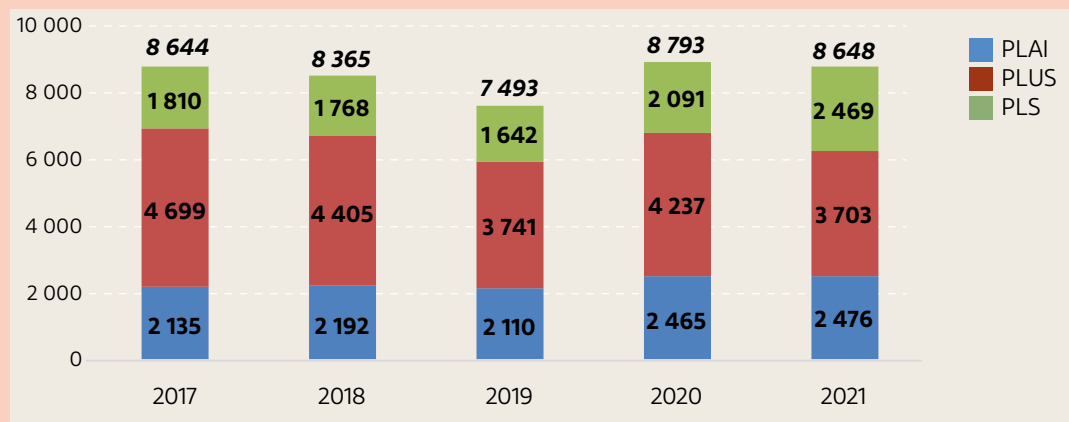
Source : RPLS 2020.



À peine 30 % des logements financés sont en PLAI, alors que 65 % des demandeurs ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI.

NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCÉS PAR TYPE DE FINANCEMENT

Source : DREAL.

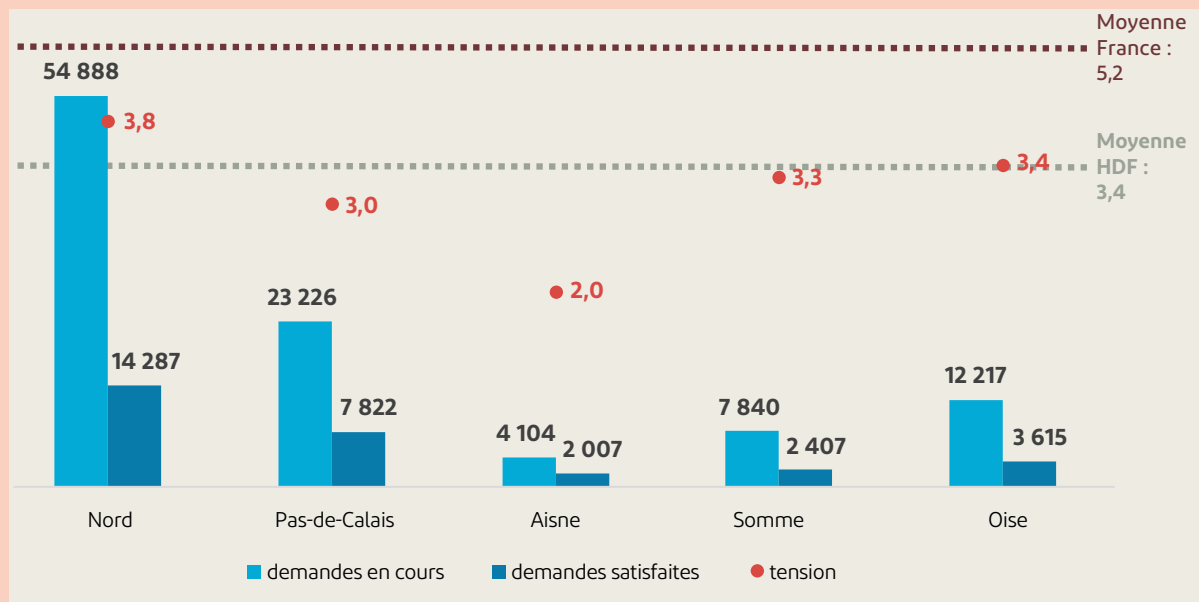


2. LA TENSION* SUR LES LOGEMENTS SOCIAUX

L'accès au logement social est relativement moins tendu dans les Hauts-de-France qu'à l'échelle nationale. La tension est néanmoins forte dans les grandes agglomérations et s'est renforcée depuis 2017.

TENSION ENTRE LA DEMANDE ET L'ATTRIBUTION DE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL EN 2020

Source : SNE 2020.



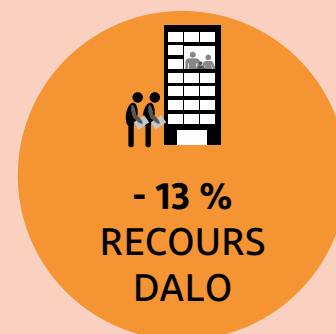
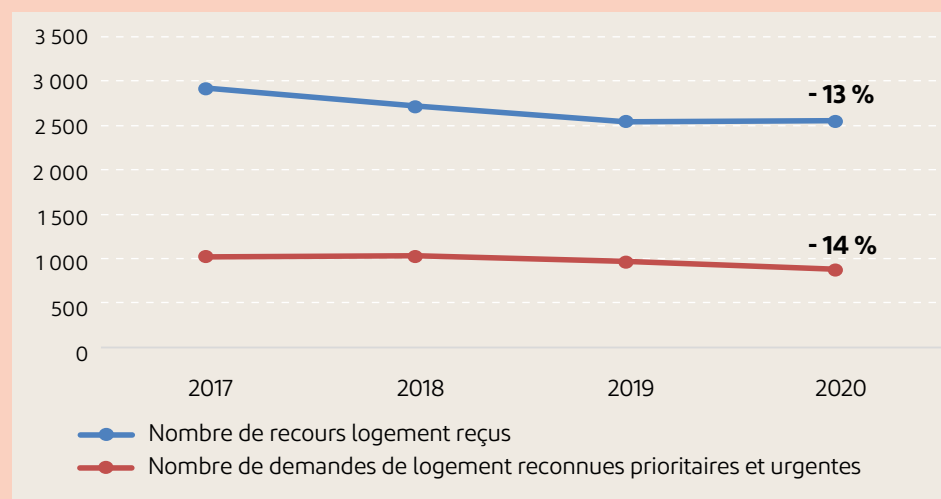
* La tension sur le logement social exprime le rapport entre les demandes en cours en fin d'année N et les demandes satisfaites pendant l'année N.

3. LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE (DALO)

Le nombre de recours DALO a baissé de 13 % en 4 ans dans la région, alors qu'il est resté stable à l'échelle nationale.

NOMBRE DE RECOURS DALO LOGEMENT REÇUS ET NOMBRE DE DEMANDES RECONNUES PRIORITAIRES ET URGENTES

Source : InfoDALO, 2021.

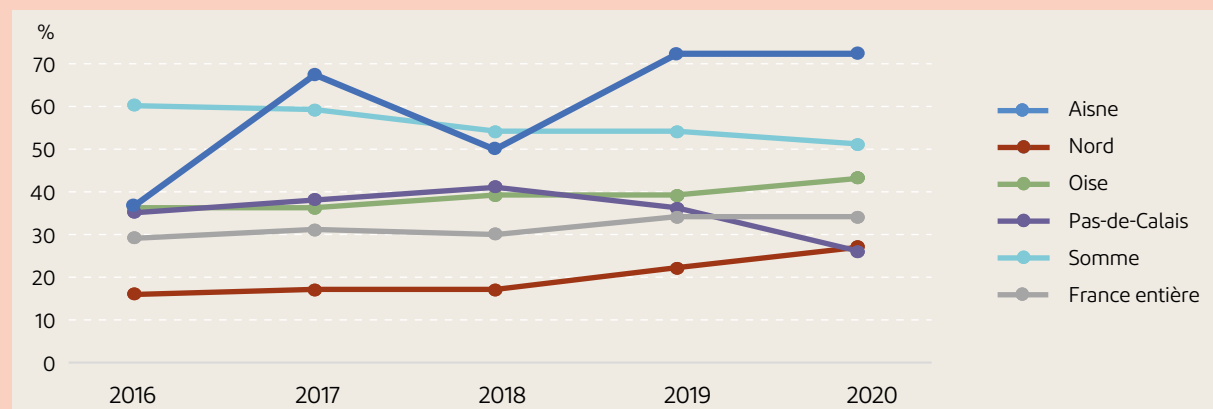


Le taux de décisions favorables est très variable selon les départements et reste particulièrement faible dans le Nord.

Plus de 400 ménages reconnus prioritaires et urgents restaient à reloger fin 2020 dans la région.

TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES DES COMMISSIONS DE MÉDIATION DALO

Source : InfoDALO, 2021.



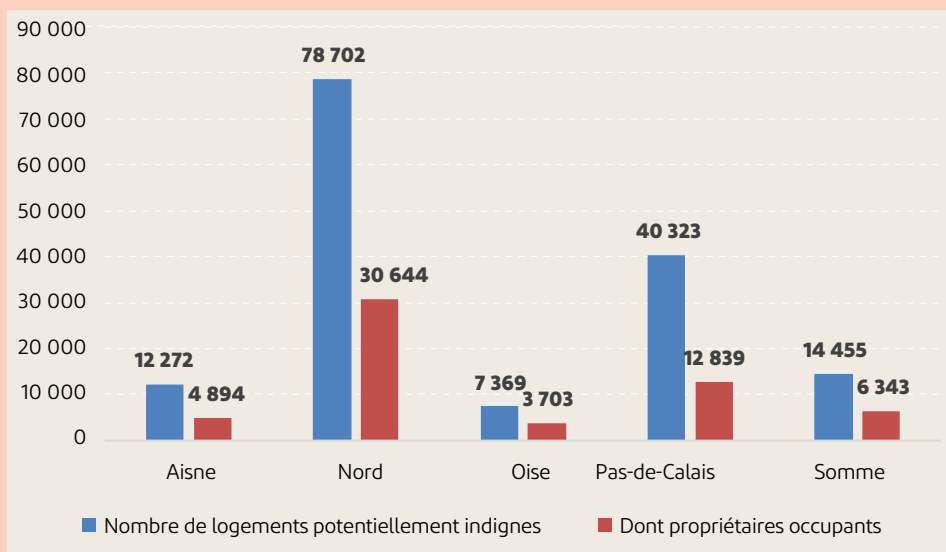
III. Les mauvaises conditions de logement

1. L'HABITAT INDIGNE

Malgré des dispositifs actifs de lutte contre l'habitat indigne, le nombre de propriétaires occupants accompagnés par l'Anah au titre de l'habitat indigne décroît (166 dossiers en 2021, en baisse de 20 % par rapport à 2019).

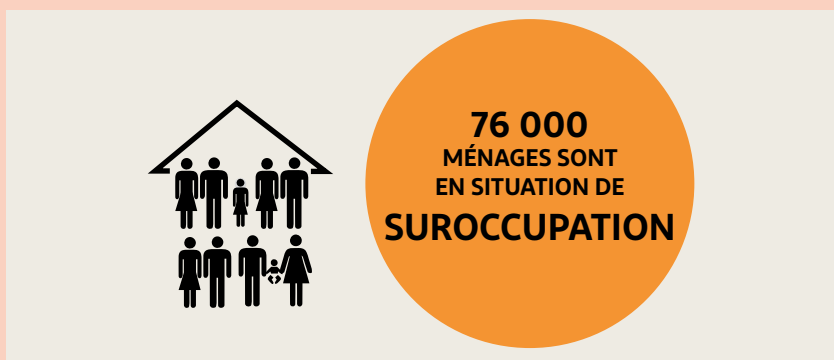
PARC PRIVÉ POTENTIELLEMENT INDIGNE

Source : Dreal Hauts-de-France, Atlas du parc privé novembre 2019
à partir de Filocom 2013 - MEDDE d'après DGFIP, traitement CD ROM PPPI Anah.



PLUS DE 153 000
LOGEMENTS
POTENTIELLEMENT
INDIGNES
DANS LES
HAUTS-DE-FRANCE

2. SUROCCUPATION



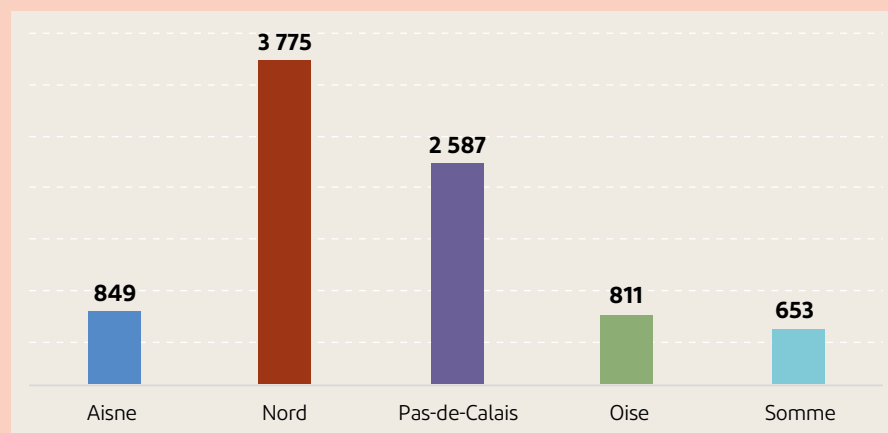
Source : Insee, RP 2017.

3. PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

19 % des ménages sont en situation de vulnérabilité énergétique*. Parmi les ménages ayant déposé un dossier de surendettement, 8 700 ont une dette d'énergie (45% des dossiers).

NOMBRE DE DOSSIERS DE SURENDETTEMENT AVEC IMPAYÉS D'ÉNERGIE

Source : Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE / Exploitation statistique du Répertoire Général Civil ; Insee, recensement de la population 2016.



19 %
DES MÉNAGES SONT
EN SITUATION DE
VULNÉRABILITÉ
ÉNERGÉTIQUE

* La vulnérabilité énergétique est estimée en rapportant les dépenses énergétiques estimées d'un ménage à son revenu disponible. Par convention, le seuil de vulnérabilité est fixé à 8,18 %, soit le double du taux d'effort énergétique médian national.

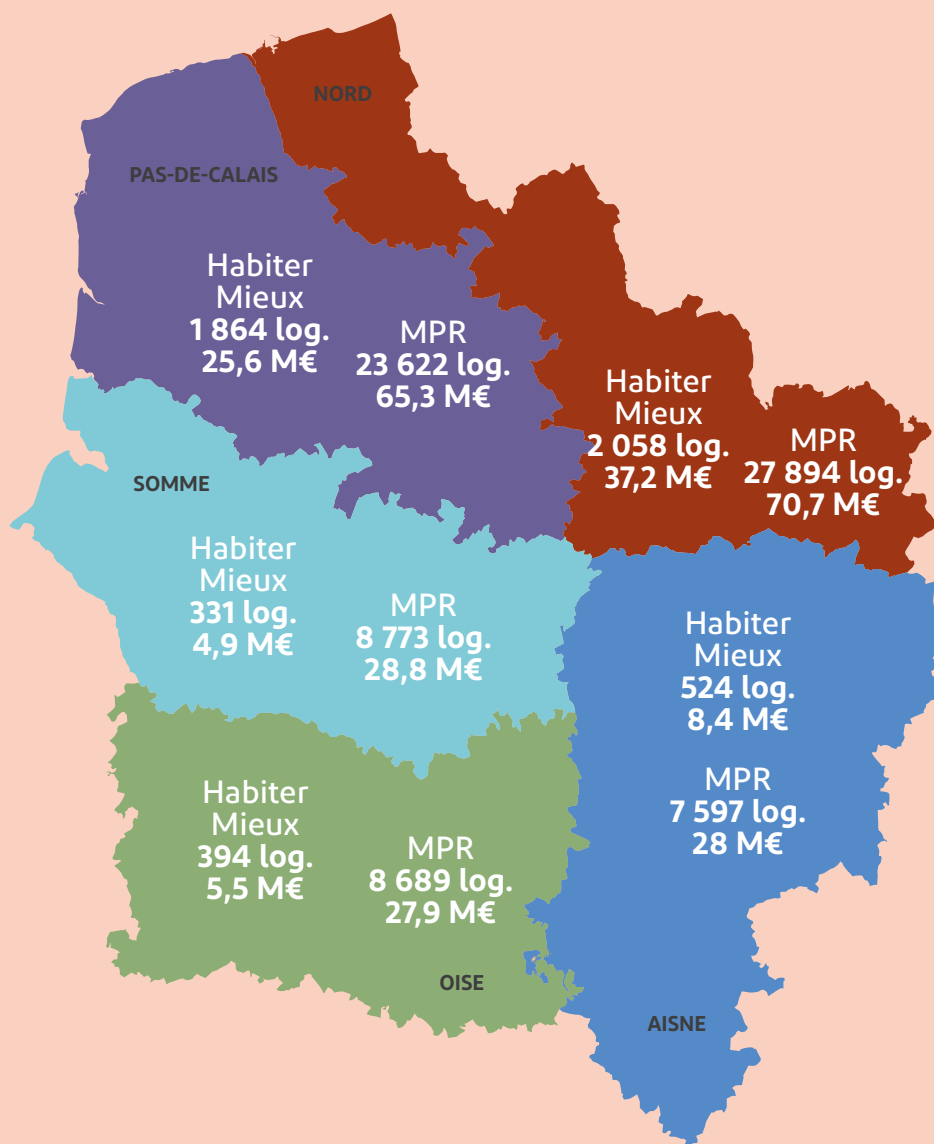
4. AIDES À L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

7 600 logements ont été rénovés en 2021 avec une aide de l'Anah. MaPrimeRénov' a été largement mobilisée dans la région (76 574 dossiers en 2021) mais n'a concerné, dans la grande majorité des cas, qu'un seul geste.

NOMBRE DE LOGEMENTS RÉNOVÉS ET MONTANT DES SUBVENTIONS OU PRIMES PAR DÉPARTEMENT AU 1^{ER} JANVIER 2022

Source : Données MaPrimeRénov' au 31 décembre 2021 et Infocentre Anah au 11 janvier 2022 sur les données du 10 janvier 2022, traitement DREAL.

MPR : MaPrimRénov'



IV. Les difficultés pour se maintenir dans son logement

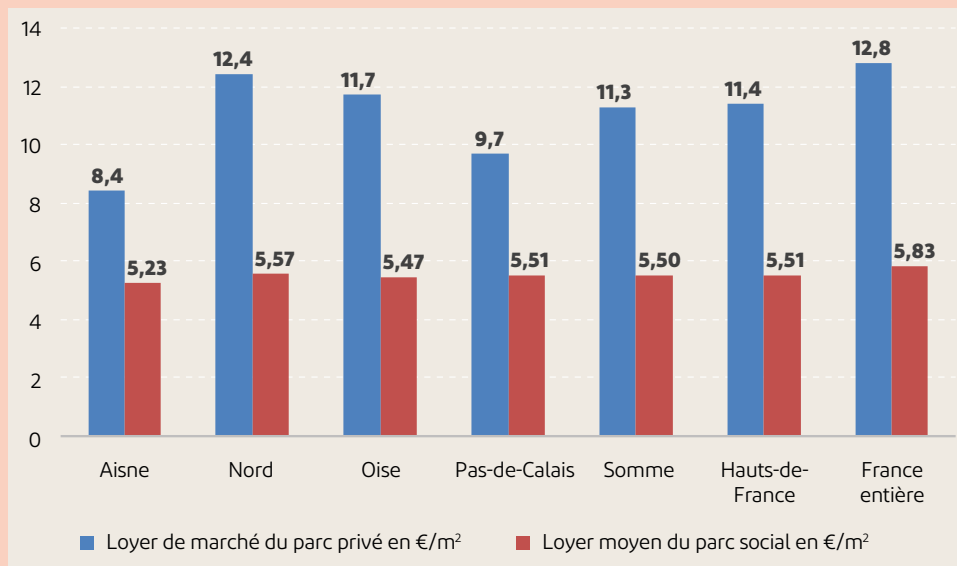
1. LE COÛT DU LOGEMENT

Les niveaux de loyers du parc privé sont très variables entre les départements (de 8,4 €/m² dans l'Aisne à 12,4 €/m² dans le Nord).

Ils présentent des disparités particulièrement fortes avec le parc social dans le Nord, notamment à Lille, et dans l'Oise.

NIVEAUX DE LOYER DANS LE PARC SOCIAL ET LE PARC PRIVÉ

Source : Clameur et RPLS 2019.

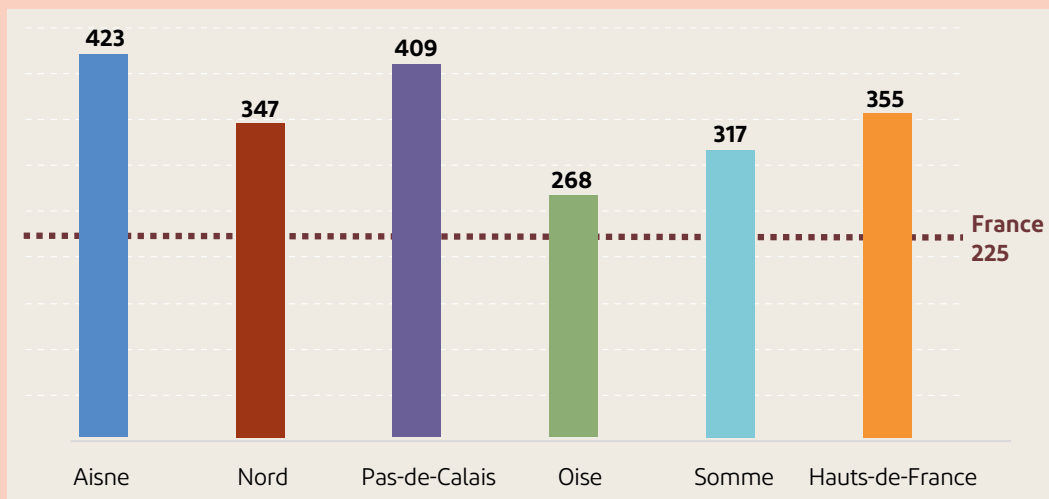


2. LE SURENDETTEMENT

Les Hauts-de-France présentent un taux de surendettement bien supérieur à la moyenne nationale.

NOMBRE DE SITUATIONS DE SURENDETTEMENT POUR 100 000 HABITANTS

Source : Banque de France, Enquête typologique surendettement des ménages 2019, 2020 et 2021.

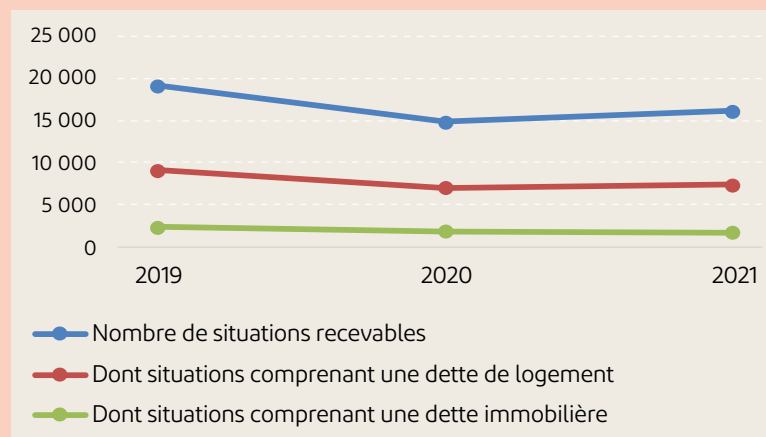


Situations de surendettement pour 100 000 habitants = ratio rapportant le nombre de situations recevables en 2020 à la population résidente du territoire considéré, âgée de 15 ans et plus au 1^{er} janvier 2020.

En 2021, sur les 16 175 situations jugées recevables par la Commission de surendettement, 11 % comprenaient une dette immobilière et 46 % une dette de logement.

ÉVOLUTION DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT DANS LES HAUTS-DE-FRANCE

Source : Banque de France 2019, 2020 et 2021.



Les dettes immobilières comprennent : les prêts immobiliers, les arriérés, le solde après vente de la résidence principale.

Les dettes de logement comprennent : loyer et charges locatives, charges de copropriété, frais de maison de retraite/de maison spécialisée, dépôts de garantie.

3. LES EXPULSIONS

Malgré les prolongements de la durée de la trêve hivernale en 2020 et 2021, le nombre de concours de la force publique accordés est resté à un niveau élevé, faisant craindre une augmentation du nombre d'expulsions dès 2022.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROCÉDURES D'EXPULSIONS

Source : DREAL

	Commandements de quitter les lieux	Demandes de concours de la force publique	Concours de la force publique accordés
2018			
Nord	2 643	845	464
Pas-de-Calais	1 670	1 636	443
Oise	506	260	191
Somme	431	237	132
Aisne	498	161	147
Région HDF	5 748	3 139	1 377

2019			
Nord	2 402	902	406
Pas-de-Calais	1 568	1 615	499
Oise	769	612	330
Somme	431	247	141
Aisne	495	225	165
Région HDF	5 665	3 601	1 541

2020			
Nord	2 055	568	316
Pas-de-Calais	1 360	1 510	322
Oise	836	466	287
Somme	440	275	54
Aisne	397	187	99
Région HDF	5 088	3 006	1 078

2021			
Nord	2 239	985	486
Pas-de-Calais	1 371	767	478
Oise	890	566	249
Somme	539	385	114
Aisne	253	205	165
Région HDF	5 292	2 908	1 492

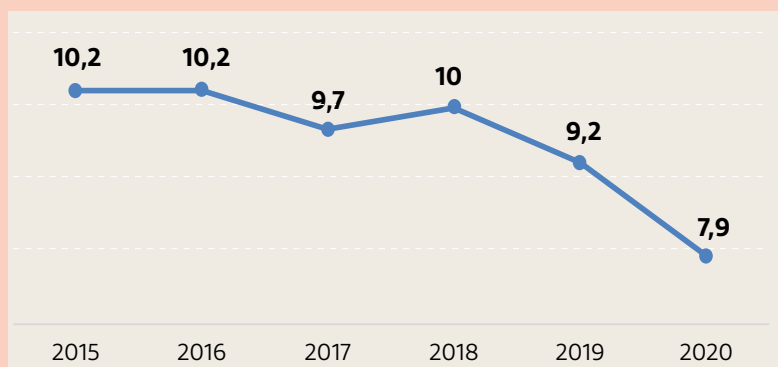
V. Le blocage des parcours résidentiels

1. MOBILITÉ ET DEMANDES DE MUTATION DANS LE PARC SOCIAL

Dans un contexte de forte diminution de la mobilité au sein du parc social, la part des attributions aux locataires déjà logés dans un logement social reste inférieure à ce qu'ils représentent dans la demande.

ÉVOLUTION DU TAUX DE MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL

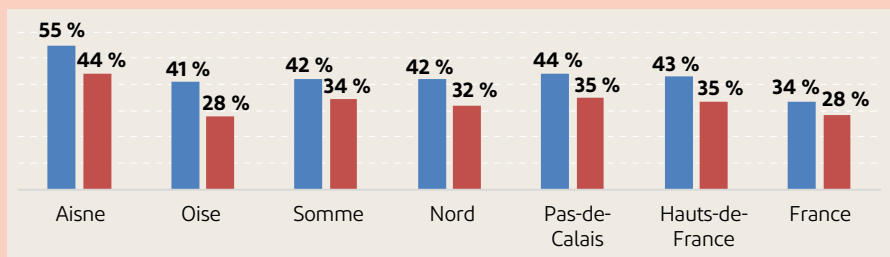
Source : RPLS 2020.



UN TAUX DE MOBILITÉ EN BAISSÉ DE 22 %
DANS LE PARC SOCIAL ENTRE 2015 ET 2020
SOIT **8 000 LOGEMENTS** EN MOINS DISPONIBLES À LA LOCATION

PART DES MUTATIONS DANS LES DEMANDES ET LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT SOCIAL

Source : SNE 2020.



■ Part des demandes de mutations dans l'ensemble de la demande de logement social

■ Part des mutations dans l'ensemble des attributions

2. DE NOMBREUSES COMMUNES DÉFICITAIRES EN LOGEMENT SOCIAL

Au titre de l'article 55 de la loi SRU, 64 communes sont déficitaires en logement social. Parmi elles, près de la moitié n'a pas atteint ses objectifs de production sur la période 2017-2019, et 15 ont fait l'objet d'un constat de carence par le préfet.

BILAN 2017-2019 DE LA LOI SRU

Source : DREAL.



LISTE DES COMMUNES CARENCÉES AU TITRE DU BILAN TRIENNAL 2017-2019

Commune	Département	Taux de logement social au 01/01/2019	Objectif SRU
Sequedin	Nord	6,3%	25%
Hergnes	Nord	8,2%	20%
Laventie	Pas-de-Calais	8,7%	20%
Thumeries	Nord	8,8%	20%
Maing	Nord	12,2%	20%
Annezin	Pas-de-Calais	12,8%	20%
Hallennes-Lez-Haubourdin	Nord	13,5%	25%
Neuville-en-Ferrain	Nord	13,6%	25%
Mouvaux	Nord	14,5%	25%
Marck	Pas-de-Calais	15,0%	20%
La Gorgue	Nord	15,9%	20%
Brebieres	Pas-de-Calais	15,9%	20%
Lambersart	Nord	17,4%	25%
Marq-en-Baroeul	Nord	19,2%	25%
Croix	Nord	22,1%	25%







Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

AGENCE RÉGIONALE HAUTS-DE-FRANCE

55, rue Pascal - 59000 Lille

Téléphone 03 20 14 34 54

hauts.de.france@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr