

Guide méthodologique

pour les Plans départementaux
d'Action pour le logement
des personnes défavorisées

Réguler l'accès au logement

Juillet 2012



Ce guide a été rédigé par ACADIE - groupe reflex pour
la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

COMMENT DEFINIR DES PUBLICS PRIORITAIRES ET REGULER L'ACCES AU LOGEMENT A VOCATION SOCIALE ? 4

Comment utiliser les informations sur les besoins pour fixer des orientations et des objectifs ?.....	4
Comment se pose la question de la gestion des publics prioritaires ?	7
Comment mesurer la pertinence des critères de priorité ?.....	8
Comment organiser la file d'attente des demandeurs ?	9
Comment intégrer l'orientation par le SIAO et les dispositifs d'aide à l'accès du PDALPD ?.....	10
Comment mettre en cohérence commission de médiation et dispositifs du Plan, pour éviter la concurrence entre priorités ?.....	11

COMMENT MOBILISER L'OFFRE NECESSAIRE A LA SATISFACTION DES MENAGES DONT LA SITUATION JUSTIFIERAIT D'UN ACCES PRIORITAIRE AU LOGEMENT ? 12

Quel usage peut-on faire du contingent préfectoral ?	13
Quel rôle peut-on donner aux accords collectifs ?	16
Peut-on élargir l'offre maîtrisée au bénéfice des publics du Plan via des accords collectifs intercommunaux ?	17

QUELS OUTILS MOBILISER POUR GENERER DE L'OFFRE « ADAPTEE » A UN ACCES DIRECT AU LOGEMENT, OU UNE SORTIE RAPIDE D'HEBERGEMENT, DES MENAGES LES PLUS FRAGILES ?..... 20

L'accompagnement social « logement », pour quoi faire ?	21
A quels publics l'Accompagnement social logement doit-il être proposé ? A quel moment, sous quelle forme ?.....	22
Quelles sont les missions que peut recouvrir l'Accompagnement social logement ?.....	24
La gestion LOCATIVE adaptée, quelles missions dans quels logements ?	25
Quel est le service attendu dans une résidence sociale bénéficiant de l'AGLS ?	25
Quel doit être le contenu de la gestion locative adaptée (GLA) ?	26

Comment définir des publics prioritaires et réguler l'accès au logement à vocation sociale ?

Un ensemble de dispositifs existent pour faciliter l'accès au logement. Ces dispositifs sont en principe complémentaires et ont été consolidés par le DALO. Leur emboîtement, autour de priorités partagées d'accès au logement, est l'un des enjeux majeurs du renouvellement des PDALPD, surtout dans les marchés du logement tendus.

La mise en place d'un système d'enregistrement de la demande de logement social avec délivrance d'un numéro unique départemental ou régional en Ile-de-France fournit le moyen de gérer efficacement la file d'attente et de s'assurer du fait que les priorités arrêtées d'un commun accord sont effectivement mises en œuvre.

Encore faut-il :

- que les priorités soient définies de manière pertinente ;
- que l'offre mobilisable à leur profit soit effectivement produite et maîtrisée ;
- et enfin, que les informations potentiellement disponibles via le le système d'enregistrement de la demande soient effectivement exploitées, qu'il s'agisse en amont d'identifier les prioritaires, d'organiser la file d'attente, ou en aval de mesurer les résultats obtenus, notamment en matière de taux et de délais de satisfaction de la demande.

Le présent cahier vise à fournir quelques repères sur les deux premiers points, de manière à ce que chaque département puisse faire évoluer les dispositions prises jusqu'à présent dans le cadre de son PDALPD, afin de réunir ces deux conditions.

Comment utiliser les informations sur les besoins pour fixer des orientations et des objectifs ?

Les orientations et les objectifs du PDALPD sont fixés à partir :

1. **D'une évaluation des besoins : quels sont les publics du Plan, à savoir ceux qui** connaissent des difficultés pour accéder ou se maintenir dans un logement décent et indépendant,
 - ☉ et parmi eux, quels sont **les publics prioritaires**, c'est-à-dire :
 - ➔ ceux qui sont potentiellement en situation de recourir devant la commission de médiation DALO,
 - ⇒ et parmi eux ceux qui l'ont fait et ont obtenu une décision favorable.

Comment faire ?

On cherchera d'abord à identifier **les besoins potentiels** :

Quels sont les ménages modestes et pauvres non logés ou mal logés ?

⇒ *Nombre des ménages à bas revenus (hors propriétaires occupants), dont les titulaires de minima sociaux qui ne perçoivent pas l'AL ou qui ont un taux d'effort très important (source : CAF, FILOCOM, FSL, CCAS)*

Ensuite, on les confrontera aux **besoins exprimés** et à la manière dont ils sont satisfaits :

⇒ *nombre de demandes en attente et délais d'attribution d'un logement (source : n° unique , SIAO)*

2. Des conditions pour satisfaire les besoins potentiels ou exprimés des personnes ayant des besoins spécifiques : femmes victimes de violence, personnes âgées, personnes handicapées, gens du voyage, jeunes, ...)

- dans le cadre du droit commun,
- avec l'appui de dispositions particulières, régulant l'accès à cette offre.

Comment faire ?

Quel est le potentiel d'offre dans chaque segment ? (statut, taille et prix des logements)

⇒ **Observatoires du logement développés dans le cadre du PDH et des PLH**

⇒ **Informations plus précises sur les logements dédiés aux publics du Plan dans le parc social**

- . le parc de logements très sociaux (PLA-I, PLATS)
- . les logements réservés au titre du contingent préfectoral (convention de réservation des logements)
- . les logements réservés au titre des autres contingents

⇒ **Informations plus précises sur les logements utilisés par les publics du Plan dans le parc privé**

- . logements conventionnés avec l'ANAH (dont programme social thématique (PST))
- . logements gérés par les organismes agréés
- . logements privés relogant des ménages avec les aides du FSL (Conseil Général)
- . foyers, résidences sociales
- . pensions de famille

Avec ces informations, on sera en mesure de poser le **cadre des orientations stratégiques** du PDALPD, en matière de développement et de mobilisation de l'offre de logement, en cohérence avec celles des PDH et PLH :

- Part du parc social et du parc privé (logement conventionné, logement d'insertion) ?
- Comment faciliter l'accès à l'offre existante ?
 - meilleure gestion du contingent préfectoral
 - mobilisation du contingent des autres réservataires
 - en zone détendue, mobiliser le parc privé
- Quelle nouvelle offre développer ?
 - logements sociaux ordinaires
 - logements très sociaux en secteur diffus à gestion locative adaptée
 - structures collectives (résidences sociales)

Sur cette base, on sera également en mesure d'avancer vers la **définition d'objectifs quantifiés** et localisés sur les différents territoires départementaux.

EXEMPLE : COMMENT PEUT-ON ESTIMER LE NOMBRE DE LOGEMENTS NECESSAIRES A LA FLUIDITE DES CHRS ?

Ce type de réflexion doit être menée dans les PDAHI et suite aux premiers enseignements du fonctionnement des SIAO.

Si l'on se focalise ici sur les CHRS, c'est parce que c'est le segment d'offre d'hébergement pour lequel l'enjeu est le plus important : c'est en effet le type d'hébergement sur lequel la pression est maximale, du fait de l'accompagnement social important qui y est apporté, ainsi que de son coût qui est en principe le plus élevé.

On estime tout d'abord le besoin potentiel à partir de la capacité d'accueil en CHRS, en appliquant des ratios, qui peuvent paraître arbitraires, mais doivent être débattus et fixés à hauteur de ce qui semble plausible aux acteurs.

- X places en CHRS, qui doivent être libérées tous les 6 mois, conduisent à un besoin annuel maximum de relogement de $x * 2$ places.
- Si l'on se satisfait d'une durée de séjour moyenne de 12 mois, le besoin maximum de places est de x.

C'est ici qu'intervient l'évaluation des besoins réels (besoins satisfaits, besoins insatisfaits) à partir d'un bilan de l'activité passée :

- ⇒ Quelles sont les durées de séjour observées ?
- ⇒ Quel est le nombre de personnes hébergées sur une année ?
- ⇒ Quel est le nombre de personnes sorties ? Quel est leur délai moyen de séjour ? Quelle est la part de ces personnes qui a été relogée dans un logement autonome quel qu'en soit le statut ?
- ⇒ Quel est le nombre de demandes qui sont insatisfaites après le délai de séjour moyen de ceux qui sont sortis ?

Cette observation du fonctionnement et des besoins effectivement insatisfaits permet d'affiner les objectifs.

En effet, toutes les personnes qui sont accueillies en CHRS n'ont pas besoin d'un logement autonome à leur sortie : certaines personnes quittent le département, d'autres se mettent en ménage ou sont accueillies dans leur famille. Tous les établissements n'accueillent pas des publics similaires et n'ont donc pas des durées de séjour semblables.

On modulera les délais de séjour moyens considérés comme normaux (à défaut entre 6 et 12 mois), et on appliquera donc un coefficient minorateur du nombre de logements à prévoir, que l'on cherchera à caler sur les observations faites par les opérateurs, (à défaut 0,7 relogements nécessaires pour une personne hébergée).

En réglant ces 2 coefficients : durée moyenne de séjour considérée comme satisfaisante et part des personnes nécessitant un relogement, on sera en capacité d'alimenter le débat sur les objectifs à atteindre en termes de diminution de durée de séjour, ou d'augmentation du taux de relogement, et on sera en capacité de les fixer à un niveau réaliste, c'est-à-dire proportionné au nombre de logements nécessaires et effectivement mobilisables.

Comment se pose la question de la gestion des publics prioritaires ?

Les publics prioritaires sont définis par plusieurs textes : article L.441-1 du CCH, loi du 31 mai 1990 et loi DALO.

La loi DALO définit les publics qui doivent être logés en priorité, dans la mesure où ils peuvent faire un recours amiable devant la commission de médiation. Ceux-ci sont caractérisés, pour résumer l'esprit de la liste des critères définissant ces priorités, par leur absence de logement ou de logement digne. La loi ajoute la catégorie des demandeurs de logement social ayant attendu un délai anormalement long. L'absence de logement ou de logement digne est un fait avéré qui résulte de la tension du marché et de l'échec du dispositif d'aide. En conséquence, le nombre de ménages potentiellement prioritaires (ceux qui seraient susceptibles de s'adresser avec de bonnes chances de succès à la commission de médiation) peut être très différent suivant les contextes.

A situation de marché du logement équivalente, le nombre de ces prioritaires potentiels et du nombre des recours qu'ils intentent, dépend de deux facteurs :

- La jurisprudence de la commission de médiation, dont son interprétation du caractère plus ou moins prioritaire et urgent des situations qui lui sont soumises.
- L'efficacité et l'ancienneté des actions du PDALPD

Ces deux facteurs pèsent aussi sur la manière dont les « potentiellement prioritaires », et ceux qui les conseillent, vont utiliser ou non la commission de médiation.

L'important est, en effet, de **s'interroger sur les dispositions à prendre pour prévenir l'apparition de ces situations d'absence de logement ou de mal logement**. C'est ici que le PDALPD doit intervenir, même si son champ est a priori plus large que les prioritaires « DALO » et intègre :

- . les ménages dont les loyers sont manifestement inadaptés à leurs ressources,
- . les familles logées en sur-occupation (sans enfants) ou personnes handicapées,
- . les jeunes décohabitants,
- . les personnes impécunieuses occupant un logement de mauvaise qualité, mais non indigne,
- . les personnes âgées, isolées, vivant de minima sociaux
- . etc.

Les priorités « autres que DALO » du PDALPD sont autant que possible mises en avant dans le droit commun des attributions de logements sociaux (tous réservataires et logements des bailleurs). Les ménages relevant de ces critères ne seront relogés par l'offre dédiée aux prioritaires (contingent préfectoral, fraction prioritaire des logements 1%), qu'en l'absence de demandeur reconnu prioritaire et à reloger d'urgence par la commission DALO ou de prioritaire du Plan « potentiellement DALO ». C'est en cela que ces priorités du PDALPD sont « secondaires ».

Ces priorités « autres » peuvent aussi être traitées dans le cadre de dispositifs spécifiques, par exemple en gérant les échanges ou les logements aux configurations adaptées aux personnes à mobilité réduite

Voir fiches pratiques :

*La gestion des échanges de logement dans le parc social dans le Gard
Handilogis 67 : un dispositif pour le logement adapté aux personnes en situation de handicap
dans le Bas-Rhin*

En conclusion, la gestion des prioritaires, au titre du Plan, pour être efficace, doit reposer :

- ➔ sur une **observation précise de la manière dont s'orientent les demandes** vers les commissions du PDALPD, si celles-ci jouent leur rôle de prévention du DALO ou non, et dans ce second cas, si le recours DALO est utilisé par les requérants ou ceux qui les conseillent comme une filière d'accès au logement au lieu d'être considéré comme le dernier recours.

Comment mesurer la pertinence des critères de priorité ?

La pertinence des critères de priorité arrêtés par le Plan en sus de ceux inscrits dans la loi DALO, va dépendre de l'importance de l'offre que le Plan sera en capacité de drainer au profit des situations qu'il va inscrire comme prioritaires.

En effet, pour comprendre ce qui détermine le caractère plus ou moins efficace du dispositif de gestion des prioritaires, il importe de revenir sur la notion de priorité.

Etre prioritaire vis-à-vis de l'accès au logement signifie en principe que le ménage bénéficie d'un délai réduit, par rapport aux non prioritaires, pour obtenir un logement.

Cela suppose que le rapport demande/offre soit plus favorable aux prioritaires qu'aux non prioritaires, à savoir que l'inéquation ci-dessous soit respectée :

$$\frac{\text{Nombre de demandeurs de logements sociaux non prioritaires}}{\text{Nombre d'offres de logements du parc social ouvertes à ces demandeurs}} > \frac{\text{Nombre de demandeurs prioritaires}}{\text{Nombre d'offres de logements réservés au titre des demandeurs prioritaires}}$$

Dans le cas contraire, les demandeurs que l'on entend prioriser se retrouvent en fait en situation plus défavorable que les demandeurs « ordinaires ».

Exemple 1 :

- 1 000 demandeurs de logement social peuvent bénéficier de 500 offres produites par la rotation de l'ensemble du parc, soit 0,5 offres pour un demandeur
- 100 prioritaires définis étroitement par la commission de médiation, peuvent bénéficier de 125 logements (25% de l'offre réservée au titre du contingent préfectoral), soit 1,25 logements par prioritaire

Les prioritaires vont en principe accéder $1.25/0.5 = 2,5$ fois plus vite à un logement.

Exemple 2 :

- 1 000 demandeurs de logement social peuvent bénéficier de 500 offres produites par la rotation de l'ensemble du parc, soit 0,5 offres pour un demandeur
- 300 prioritaires, définis largement par signalement des travailleurs sociaux, peuvent bénéficier de 70 logements (logement neufs réservés au titre du contingent et rotation des PLA-I), soit 0.23 logements par prioritaires

Les prioritaires vont en principe accéder $(0.23/0.5) = 0,46$ soit plus de 2 fois moins vite à un logement que les non prioritaires.

Comment organiser la file d'attente des demandeurs ?

La file d'attente des demandeurs de logements sociaux doit être organisée : au minimum en définissant des priorités, mieux encore en l'ordonnant complètement, chaque demande étant affectée d'un rang.

1. Gérer la demande prioritaire

- Arrêter des critères de priorité

Ces critères portent sur la situation des personnes vis-à-vis du logement, et son impact sur l'occupant (dégradation du logement ayant un impact sur la santé, logement conjugal occupé par un mari violent, impact sur la femme etc.), et non pas sur leurs caractéristiques sociodémographiques.

Ces critères ne visent pas à privilégier tel ou tel type de public (jeunes, personnes âgées, actifs, familles etc.) mais à résorber des situations de mal logement, qui peuvent certes concerner plus fréquemment telle ou telle catégorie, mais ne la concernent pas en totalité. Autrement dit, si les jeunes sont fréquemment mal logés, ils ne le sont pas tous, et leurs ressources pour se loger vont être très contrastées, en fonction de la situation de leur famille. De même, si les familles monoparentales connaissent des difficultés particulières elles ne se traduisent pas systématiquement par du mal logement.

- Affecter la demande du label prioritaire

Le fait qu'une demande réponde aux critères de priorité doit faire l'objet d'une instruction et d'une validation. Celle-ci peut s'effectuer par production de pièces ad hoc, avec le cas échéant une instruction sociale.

Cette labellisation peut s'opérer sur la base des informations collectées lors de l'enregistrement de la demande (qui dans le nouveau système d'enregistrement du numéro unique sont déclaratives), avec l'appui d'un rapport social, ou sur pièces.

Ces documents peuvent être adressés par les acteurs sociaux vers une commission ad hoc, qui juge de la recevabilité de ces demandes en tant que demandes prioritaires.

Ces demandes « labellisées » prioritaires sont identifiées comme telles, dans un fichier particulier, ou au sein du fichier unique de la demande locative sociale. Ceci n'est possible que dans les départements où existe un fichier partagé de gestion de la demande. Le nouveau formulaire unique d'enregistrement national (n° unique) comporte des informations remplies par le demandeur, permettant de définir le caractère prioritaire (ou non) de la demande, sans nécessité d'introduire directement un « label ».

- S'assurer que l'offre correspondante est mobilisable

Pour que ces priorités soient effectives, il importe de veiller à ce que ces demandes soient mises en regard d'une offre leur correspondant dans des délais cohérents avec leur caractère prioritaire, à savoir plus rapide que ceux observés, pour des demandes non prioritaires, ou de priorité de rang inférieur.

2. Ordonner la totalité de la demande

Dans les départements où un fichier unique de gestion partagée de la demande locative est opérationnel, en substitution du système d'enregistrement national du numéro unique, l'ordonnement complet de la file d'attente des demandeurs est possible. Chaque demande enregistrée dans le fichier unique peut être analysée sur la base de critères permettant de l'affecter d'un certain nombre de « points ». Ces critères peuvent faire intervenir la situation vis-à-vis du logement (priorités de rangs successifs), le niveau de ressources des ménages (capacité à se loger en dehors du parc social), le délai d'attente etc.

Les demandes sont ensuite classées en fonction de leur nombre de points. En conséquence, on privilégiera, dans un souci d'équité qui va au-delà de l'application de priorité, face à un logement libéré, la demande correspondante qui présente le plus grand nombre de points.

Ce dispositif présente l'avantage d'une réelle transparence vis-à-vis des demandeurs, ceux-ci étant en capacité de mesurer l'avancement de leur demande, dans la file d'attente.

Comment intégrer l'orientation par le SIAO et les dispositifs d'aide à l'accès du PDALPD ?

Les dispositifs destinés à gérer les demandes d'accès au logement prioritaire au titre du PDALPD et le SIAO départemental ont tous deux vocations à être saisis pour des demandes relevant d'un logement adapté, tels les maisons relais, les logements en sous location avec bail glissant ou en intermédiation locative, logements dont l'occupant doit bénéficier d'un accompagnement social et/ou d'une garantie.

- Les SIAO sont supposés en connaître les disponibilités en temps réel, notamment dans l'optique d'en faire bénéficier les sortants d'hébergement.
- Les dispositifs du Plan, qui permettraient l'accès direct au logement en adaptant la gestion et l'accompagnement, n'ont pas nécessairement la maîtrise de cette offre. Ils n'ont connaissance des disponibilités que s'ils ont pris des dispositions particulières pour en maîtriser l'attribution, par exemple par inscription au contingent préfectoral, ou par articulation avec le FSL pour les sous locations ou les mesures d'accompagnement social liée au logement (ASLL) qu'il finance.

En conséquence, l'articulation entre le SIAO et les dispositifs du Plan reste à construire, de manière pragmatique, en privilégiant chaque fois que cela est possible, un accès accompagné au logement, plutôt qu'un transit en hébergement, suivi ensuite d'un accès au logement. Le PDAHI doit remplir cette fonction.

Cela suppose que le SIAO ne soit pas spécialisé sur l'hébergement et les dispositifs du Plan sur le logement, mais que les deux soient en mesure de proposer le choix pertinent, c'est-à-dire celui qui va opérer le meilleur compromis entre le besoin du ménage en termes de résidence stable ou temporaire, d'accompagnement plus ou moins important et le délai dans lequel l'offre correspondante est disponible.

Cela signifie que :

- le SIAO puisse orienter une demande d'hébergement vers un logement adapté, et que dans le cadre du PDALPD, on puisse procéder à la requalification inverse ;
- que les deux gèrent en commun les disponibilités y compris celles qui sont offertes par l'attribution de mesures ASLL et/ou de garanties dans un logement ordinaire, indépendamment d'une sous location ou d'une intermédiation.

Comment mettre en cohérence commission de médiation et dispositifs du Plan, pour éviter la concurrence entre priorités ?

Des commissions traitant les demandes de logement en difficulté persistante ont été instaurées dans la plupart des départements par le PDALPD. Elles ont progressivement organisé des procédures, des méthodes de travail que l'activité de la commission de médiation a, lors de sa mise en place, paru court-circuiter.

Par exemple, certains demandeurs, qui n'ont fait aucune démarche pour être servis dans le cadre du droit commun ou des dispositifs du Plan, s'adressent directement à la commission de médiation. Ils remettent ainsi en cause les choix opérés par les acteurs, tels que, par exemple, le passage obligé par un travailleur social pour faire l'objet d'un traitement prioritaire, le respect de délais avant de pouvoir être considéré comme relevant d'une prise en charge particulière.

Cependant, la loi DALO a prévu que le demandeur devait préalablement avoir fait la démarche de demander un n° unique d'enregistrement de la demande de logement social. Par ailleurs, certaines commissions de médiation renvoient même les requérants vers les dispositifs du Plan en ajournant le recours. Tous les PDALPD ont pu constater qu'un certain nombre de situations restaient trop longtemps sans réponse malgré leur présentation en commission ou leur inscription dans les accords collectifs etc. : Nul bailleur n'entend être leur propriétaire, nulle ville n'entend s'engager à faciliter le logement et l'insertion de ces ménages, etc. Face à ce constat d'échec, la commission de médiation, même si ce n'est pas sa seule fonction, fournit un outil nouveau.

D'une part, elle se pose en arbitre de la mobilisation ou non de moyens d'exception : elle juge du caractère prioritaire et urgent de la situation. Le cas échéant, des moyens d'exception peuvent être mobilisés à son profit, dont la désignation d'un bailleur, d'un lieu de relogement. Lorsque la situation n'est pas jugée prioritaire par la commission, son maintien dans les dispositifs de traitement du PDALPD ne s'impose peut-être pas.

D'autre part, elle est aussi l'occasion de réinterroger l'ensemble des dispositions prises en amont pour signaler et prendre en charge les situations de grande difficulté face au logement : Comment les procédures et choix de priorité au sein des instances préexistantes du Plan devraient-ils évoluer pour réduire les recours, pour contribuer à une instruction pertinente de dossiers ? Comment devraient-ils évoluer pour que les situations une fois validées prioritaires soient effectivement prises en charge ?

Les tensions engendrées par la création de la commission de médiation sont liées au fait que, une fois la commission constituée, l'on s'est insuffisamment préoccupé de faire évoluer les commissions antérieures du Plan, ainsi que les outils permettant de mobiliser l'offre tels que le contingent préfectoral, l'accord collectif.

Le DALO conduit ainsi à remettre au centre des réflexions sur le renouvellement du Plan :

- le débat sur les priorités (celles que se donne le travailleur social, celles que la loi définit) et leur hiérarchisation ;
- le débat sur l'équilibre entre travail préventif et action réparatrice ; il s'agit bien d'éviter l'inflation du nombre de prioritaires désignés par la commission de médiation ;
- le débat sur les modalités de mobilisation de l'offre, dans le cadre d'un dialogue avec les collectivités locales, les réservataires et les bailleurs.

Comment mobiliser l'offre nécessaire à la satisfaction des ménages dont la situation justifierait d'un accès prioritaire au logement ?

La nécessité de définir des priorités parmi les ménages mal logés (et le volume du public correspondant à ces priorités) provient du fait que l'offre nécessaire à la satisfaction des besoins de ces ménages n'est pas nécessairement disponible, maîtrisable, suffisante, ou adaptée qualitativement.

Si en théorie, on peut envisager que la totalité de l'offre de logement social soit consacrée à la résolution des situations de mal logement ou d'absence de logement autonome, dont notamment celles qui ont été désignées comme prioritaires, le résultat risquerait d'être peu souhaitable pour le respect de la mixité sociale.

Tout le travail à l'occasion du renouvellement du Plan, va donc consister à **élargir l'offre disponible, pour la proportionner au mieux au volume des situations qui ne sauraient rester sans réponse**, à savoir, au minimum les prioritaires ayant fait l'objet d'une décision favorable, au mieux l'ensemble des ménages en situation de recourir devant la commission de médiation, au plus, l'ensemble de ceux pouvant faire valoir des situations de logement à risque (logique de prévention).

Ce travail s'opère généralement dans le cadre de **dispositifs fondés sur l'activité de commissions ou comités, qui ont la double fonction de collecter la demande en difficulté et de proposer, en accord avec les bailleurs, les solutions de relogement les mieux adaptées**. Les formes que peuvent prendre ces dispositifs sont multiples.

Voir fiches pratiques

La gestion de la demande prioritaire en Loire Atlantique

Entre logement et hébergement, la Commission du Logement Accompagné en Indre-et-Loire (COLAC)

Le comité de suivi dans l'Aube : un traitement commun des différentes filières de priorisation en amont de la commission de médiation

La gestion de la demande prioritaire en Haute Garonne

Le comité interbailleurs de Moselle

Cependant, les enjeux et les modes de faire vont nettement différer suivant que l'on se situe en zone tendue (où il s'agit de gérer la pénurie) ou plus équilibrée (ou seules les situations complexes restent durablement sans solution).

Par exemple :

Une dynamique de construction massive offrira, en sus de la rotation du parc existant, la livraison des logements neufs. La maîtrise d'une part significative de cette offre, notamment via la gestion directe ou déléguée du contingent préfectoral, ou une attention particulière prêtée au respect des accords collectifs, est un enjeu majeur.

Voir fiches pratiques :

La mobilisation du contingent réservé des collectivités : l'accord collectif du Bas Rhin

L'instauration de mesures pour contraindre au respect des engagements de l'ACD dans l'Essonne

Dans des départements où la production est plus mesurée, c'est la rotation du parc ancien qui offrira la plus grande part des opportunités. Dans un tel contexte, où les taux de rotation peuvent être très contrastés suivant les quartiers ou les secteurs du département, la mobilisation d'un volume suffisant et bien réparti de l'offre, sera le principal enjeu.

Une convention de réservation de logements au bénéfice des publics prioritaires sera conclue entre tout bénéficiaire de réservation et le bailleur.

Dans les deux cas, les politiques d'amélioration du logement jouent également un rôle, notamment si elles privilégient le maintien dans le logement amélioré de ceux qui en étaient occupants, et les mesures visant à maîtriser l'affectation des logements rénovés à grands renforts de subventions.

Quel usage peut-on faire du contingent préfectoral ?

L'offre dédiée aux situations prioritaires est tout d'abord celle réservée au titre du contingent préfectoral. Elle représente en principe 25% du parc social.

La gestion du contingent préfectoral a connu des aléas qui ont pu conduire à en réduire l'ampleur, que la trace des logements effectivement réservés ait été perdue ou que la gestion en ait été laxiste.

Le premier levier que le PDALPD peut mobiliser pour élargir l'offre disponible et répondre aux besoins des prioritaires est la mobilisation pleine et entière des droits de réservation du Préfet¹.

¹ Décret n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable

Cette mobilisation pleine et entière peut s'opérer de trois manières :

1. Au coup par coup : les droits du Préfet sont reconnus sur le principe, mais les besoins sont rares. En tant que de besoin, le Préfet, sollicité par un recours DALO, ou une situation particulièrement sensible, demande à faire valoir son droit de réservation au bénéfice de ce ménage. Les bailleurs proposent un logement qui se libère afin de répondre à cette sollicitation ou s'engagent dans la réalisation d'une opération adaptée.

Ce mode de gestion apparaît pertinent dans les territoires de faible tension : l'offre y est égale ou supérieure à la demande, les situations restant sans solution et/ou recourant au DALO sont rares et présentent des profils souvent particuliers.

2. En gestion en flux : le contingent préfectoral n'est pas constitué d'un stock de logements identifiés mais d'un volume d'offre. Ce volume est produit par la livraison de logements neufs et la rotation du parc ancien. Le plus souvent, l'affectation de ce volume d'offre au profit de ménages prioritaires est confiée aux organismes logeurs, qui piochent dans des listes de ménages définis comme prioritaires par les services de la Préfecture et/ou du département. Afin d'atteindre le volume d'offre requis, les bailleurs peuvent utiliser des rotations ou livraisons, indépendamment de leur réservation théorique. Cette méthode fait reposer sur le bailleur social la responsabilité de la mise en regard de l'offre et de la demande. Elle permet également au bailleur d'intégrer des objectifs de mixité sociale.

Ce mode de gestion est adapté aux situations d'équilibre relatif. Son efficacité va dépendre de la qualité des critères et procédures mis en place pour définir précisément les publics prioritaires (les labelliser, en dresser la liste), et pour valider les résultats présentés (liste nominative des ménages effectivement relogés). Des critères trop généraux, ou invérifiables, des résultats présentés en statistique et non sous forme de liste, des objectifs largement dépassés, témoigneront d'un cadre de gestion purement formel. A contrario, des demandeurs prioritaires qualifiés, des résultats vérifiés, des objectifs inégalement respectés, témoigneront d'un dispositif dont l'impact sur les pratiques est réel, même s'il laisse encore des situations sans solution.

3. En gestion en stock : les logements réservés au titre du contingent préfectoral sont identifiés. Le Préfet est informé des mouvements qui les affectent et propose pour chaque logement libéré un ou plusieurs candidats de son choix, sélectionnés dans le fichier des prioritaires tenu par la Préfecture et/ou le service social du département. Le Préfet confie parfois aux organismes logeurs le soin de réaliser les affectations de logement libérés ou livrés (gestion déléguée). Dans ce cas, la nécessité d'un contrôle rapproché existe également.

Ce mode de gestion est adapté aux territoires où la tension est forte, et la concurrence exacerbée entre ménages en difficultés. Chaque réservataire est jaloux de ses prérogatives, et la capacité pour le bailleur de choisir tel ou tel logement pour répondre à une demande est limitée. La hiérarchisation des priorités est difficile, et les situations les plus complexes sont aisément laissées de côté au profit d'autres, problématiques mais présentant des risques moindres. L'ordonnancement de la liste des demandeurs prioritaires est un enjeu majeur, et ce, au cas par cas en fonction des logements qui sont effectivement disponibles.

Cette gestion suppose:

- une identification précise du contingent (choix des logements contingentés lors des livraisons, liste des logements contingentés) et un contrôle de la mise à disposition effective, par exemple par sondage sur les logements récemment mis en location : ont-ils bien été proposés pour désignation d'un candidat prioritaire au titre du contingent préfectoral ? ;
- une tenue rigoureuse (mise à jour régulière) de la liste des demandeurs reconnus comme pouvant bénéficier d'un logement du contingent préfectoral ;
- une instruction des demandes suffisante pour désigner des candidats dont les besoins, y compris qualitatifs, puissent être effectivement satisfaits par le logement libéré.

Le contingent préfectoral réserve un quart de l'offre aux ménages prioritaires. Mais le logement des ménages prioritaires ne doit pas s'effectuer uniquement dans ces logements. Tous les contingents (départementaux, municipaux, 1%) doivent également contribuer à la satisfaction des besoins des ménages prioritaires.

Cette contribution peut être envisagée de deux manières :

- ➔ Soit en partageant une définition commune des priorités qui aboutit à ce que chaque contingent intègre dans ses attributions une fraction de la liste définie par la Préfecture ou d'une liste définie en commun:

Les prioritaires du Plan, dont les prioritaires DALO et les « potentiellement DALO », sont clairement identifiés et listés ; à charge pour chaque contingent de piocher prioritairement dans cette liste pour trouver un candidat correspondant au logement libre. Ce n'est alors qu'à défaut de candidat adapté que le logement peut être proposé à un ménage non prioritaire. Cette option est envisageable si les prioritaires sont suffisamment peu nombreux pour que les différents réservataires conservent une part importante de l'offre qui leur appartient pour répondre aux publics qui leur sont propres et qu'ils souhaitent privilégier.

- ➔ Soit en distinguant différents types de priorités, complémentaires, prises en charge chacune par un réservataire en fonction du public qui le concerne plus directement :

Le contingent préfectoral propose le logement aux ménages ayant fait l'objet d'une décision positive en commission de médiation puis, à défaut, aux ménages qui seraient susceptibles d'obtenir une décision positive s'ils intentaient un recours. Les autres contingents s'orientent plutôt vers la prévention de la dégradation des situations de logement en cherchant à répondre aux besoins de leurs publics en difficulté (précaires pour le contingent 1%, ménages en grande difficulté de paiement dans le privé pour le contingent municipal, etc.). Cette option permet de laisser à chacun la responsabilité de définir sa propre politique, tout en veillant à la complémentarité des choix et à l'efficacité de l'ensemble, s'agissant de réduire par la prévention ou la réparation les situations de mal logement.

Quelle que soit l'option choisie, une association des acteurs locaux est à rechercher. Cette association peut être formalisée par la signature **d'accords intercommunaux**, au sein duquel sont définis, dans le respect du cadre départemental fixé par le PDALPD, des objectifs et méthode de travail adaptés aux contextes.

Quel rôle peut-on donner aux accords collectifs ?

Les accords collectifs d'attribution sont signés entre l'Etat et les organismes bailleurs. Ils déterminent le volume des attributions de logements sociaux qui doivent être consacrés aux publics du Plan (dont les demandeurs effectifs et les demandeurs potentiellement DALO) ainsi que la répartition de ces volumes entre les bailleurs. Ils peuvent également permettre :

- de répartir les efforts d'accueil entre les territoires pour prendre en compte la mixité sociale ;
- de limiter les effets filières et contingents car ils peuvent être signés par les collectivités et les autres réservataires ; à défaut, les bailleurs sollicitent les réservataires pour atteindre leurs objectifs ;
- de préciser les conditions d'attribution des garanties ou mesures d'accompagnement social nécessaires à la bonne insertion des ménages dans le logement.

Différents modèles d'accords collectifs, antérieurs à la loi DALO coexistent. Ils fixent aux organismes HLM des objectifs de relogement de ménages en difficulté. Les deux modèles jusqu'à présent dominants sont les suivants :

1. L'accord collectif qui cadre la gestion en flux et/ou déléguée du contingent préfectoral et fixe des objectifs, souvent importants, en termes de nombre ou de part des attributions de logements sociaux en fonction de catégories de population, souvent larges.

Par exemple :

- personnes dont les ressources sont inférieures à un certain plafond (60% des plafonds ou moins),
- et/ou qui présentent des caractéristiques sociodémographiques particulières : jeunes, familles monoparentales, familles nombreuses, etc.

Les organismes HLM fournissent des tableaux statistiques indiquant la part des attributions consacrée à l'accès au logement de ces différents types de publics.

Les accords de ce type visent à élargir la part de l'offre consacrée à la fraction de la demande « à risques » du point de vue de la gestion locative.

2. L'accord collectif qui définit des objectifs, restreints, de relogement de ménages labellisés, a priori ou a posteriori par un dispositif du Plan sur la base d'une évaluation sociale. Ces objectifs peuvent être assortis d'objectifs en matière de production de logements adaptés et d'engagement en matière d'accompagnement social ou de garantie.

Le nombre de relogements effectués est compté par l'instance prescriptrice.

Ce type d'accord vise moins à augmenter l'offre à destination des ménages labellisés qu'à mesurer l'effort réalisé par les organismes HLM, et à partager la charge du relogement des ménages en grande difficulté entre eux.

Avec la mise en œuvre du DALO, le positionnement des accords collectifs évolue : les priorités de l'Etat sont plus clairement définies (ménages prioritaires DALO et prioritaires du Plan « potentiellement DALO »), et les obligations qui incombent aux bailleurs en termes de priorisation des demandeurs également. Les accords doivent intégrer les ménages DALO dans leurs publics cibles.

L'accord collectif doit dorénavant jouer deux rôles complémentaires :

1. Sur le principe du premier modèle, il sert à faire voir l'effort spontané des bailleurs en matière de relogement de ménages prioritaires, imputable le cas échéant au contingent préfectoral. Il évite ainsi de faire de la commission de médiation un passage obligé.

Le respect des objectifs est acté par la remise d'une liste de locataires logés au titre des « potentiellement prioritaires » signalés ou non par les commissions de relogement du Plan, en vue d'éviter le recours à la commission.

La remise d'une liste (plutôt que d'un tableau statistique) permet de procéder à des vérifications des déclarations par sondage.

2. Sur le principe du second modèle, l'accord cadre les obligations de chaque bailleur, notamment suite à une décision de la commission de médiation et à la désignation d'un bailleur par le Préfet. Son objectif est variable et peut être indexé sur les résultats obtenus sur le premier volet (relogements spontanés).

Les accords collectifs peuvent assortir en tant que besoin le relogement de mesures destinées à faciliter l'intégration du ménage dans le logement, dont celles dites d'accompagnement social « logement ».

Peut-on élargir l'offre maîtrisée au bénéfice des publics du Plan via des accords collectifs intercommunaux ?

Les accords collectifs départementaux, qui visent à calibrer la fraction de l'offre de logement social destinée à la satisfaction des publics du PDALPD, dont les prioritaires ou potentiellement prioritaires DALO, peuvent s'adosser à des accords collectifs intercommunaux. Ceux-ci vont permettre en fonction de leur ambition :

- de gérer globalement l'accès au logement social en définissant un jeu de priorités reconnus par tous les acteurs,
- de gérer les attributions prioritaires en tenant compte des exigences de mixité,
- d'opérer le lien avec les politiques de développement de l'offre (PLH).

Ces accords collectifs intercommunaux sont signés à l'initiative d'un EPCI, généralement délégataire des aides à la pierre, et qui entend conduire une politique globale de l'habitat, intégrant développement de l'offre, gestion de la demande de logement social et organisation de la mixité sociale.

Ces accords à l'échelle d'un EPCI associent au minimum l'Etat (qui peut déléguer alors la gestion du contingent préfectoral), les communes membres de cet EPCI et leurs CCAS quand il n'existe pas de CIAS (qui s'accordent pour gérer leur contingent dans ce cadre), et les bailleurs sociaux. Ces accords seront d'autant plus pertinents qu'ils seront en mesure d'associer le Conseil Général, qui contribue à instruire la demande ou à apporter les aides financières et l'accompagnement qui facilite l'insertion dans le logement. Ces accords peuvent donner lieu à la mise en place d'une commission de coordination des attributions entre l'ensemble des signataires.

Voir fiches pratiques :

L'ambition d'une politique intercommunale d'accueil et de peuplement. L'exemple de Lille

La gestion de la demande dans le cadre de l'accord collectif intercommunal à Rennes

L'accord collectif communautaire de Brest Métropole

L'accord collectif intercommunal de Tour(s)plus : un outil de peuplement

Du point de vue du PDALPD, ces accords ont un intérêt s'ils permettent :

1. d'augmenter quantitativement la part de l'offre dédiée aux ménages prioritaires ou potentiellement prioritaires au titre du DALO ;
2. de faciliter l'adéquation entre la demande et l'offre, en décloisonnant les filières d'accès au logement et le contingentement de l'offre ;
3. d'organiser de manière partenariale une répartition de cette offre sur l'ensemble du territoire, afin de favoriser la mixité sociale ;
4. d'organiser, enfin, la file d'attente de ceux qui ne sont pas prioritaires de manière à garantir que leur demande sera servie de manière équitable, notamment en termes de délais.
5. de faire le lien avec les politiques de développement de l'offre (PLH).

La gestion de la demande dans le cadre de ces accords collectifs intercommunaux peut s'opérer en distinguant des niveaux de priorité, sur lesquels tous les réservataires s'accordent, par exemple :

1. Prioritaires ayant obtenu une décision favorable de la commission de médiation DALO
2. Potentiellement prioritaires au titre du DALO, mais n'ayant pas intenté de recours
3. Prioritaires « secondaires », c'est-à-dire au titre de la prévention de la dégradation de la situation
4. Non prioritaires

Ou en distinguant les priorités d'un contingent de celles d'un autre, par exemple les non prioritaires étant servis par chaque contingent en l'absence de candidature prioritaire :

- a) Contingent préfectoral : prioritaires ayant obtenu une décision favorable de la commission de médiation DALO, puis potentiellement prioritaires au titre du DALO, mais n'ayant pas intenté de recours, et n'ayant pas de lieu de résidence stable sur la commune demandée.
- b) Contingent des collectivités (villes, département) : potentiellement prioritaires DALO résidant dans la commune et prioritaires « secondaires », c'est-à-dire au titre de la prévention de la dégradation de la situation.
- c) 1% logement : tous prioritaires et potentiellement prioritaires DALO, aussi longtemps qu'ils ont un lien à l'emploi.

Elle peut aussi s'organiser de manière continue sur l'ensemble de la file d'attente, par le biais d'un système de *scoring*, qui affecte chaque demande d'un nombre de points, calculé en fonction de critères se cumulant, avec des coefficients pondérateurs, par exemple :

- Critères de mal logement (inspirés du DALO)
- Critères de ressources (traduisant la possibilité ou non d'envisager au moins un temps une alternative dans le privé)
- Critères de délais (durée d'attente)
- Critères sociaux traduisant le risque encouru par le ménage dans sa situation actuelle (santé, sécurité, perte du logement, etc.) ou la nécessité de couronner des efforts d'insertion (accès à un emploi, résorption d'une dette, etc.).

Voir fiches pratiques :

En Haute Garonne, l'outil de suivi de la gestion déléguée aux organismes HLM du contingent préfectoral

Le service d'aide à la recherche de logements du FSL en Moselle

- ***Le bureau d'accès au logement de l'Aveyron***

Quels outils mobiliser pour générer de l'offre « adaptée » à un accès direct au logement, ou une sortie rapide d'hébergement, des ménages les plus fragiles ?

La plupart du temps, un accès au logement ordinaire direct et sans accompagnement est envisageable. Il peut s'opérer dans le parc social (cf. ci-dessus), mais aussi mobiliser avec des garanties, des logements privés.

Voir fiche pratique :

Le service immobilier à caractère social des Alpes de Haute Provence (Services CLES PACT)

Mais, parce que le logement est souvent la première demande des ménages un certain nombre de personnes rencontreront vraisemblablement des difficultés pour s'y maintenir une fois relogées. Dans ces cas, l'accès direct suppose une adaptation de la gestion et/ou un accompagnement pour permettre au ménage de devenir en capacité de gérer le logement de manière autonome et d'éviter de contraindre les bailleurs sociaux à prendre des risques excessifs.

Pour encourager l'accueil de ménages fragiles dans le parc social, public ou privé, sans mettre en difficulté les bailleurs, il convient de mettre en œuvre des adaptations de la gestion et/ou des mesures d'accompagnement à chaque fois qu'elles paraissent nécessaires. Pour y parvenir, une articulation étroite entre les acteurs du relogement et les décideurs des mesures, entre les orientations du FSL et celles du PDALPD s'imposent.

On distinguera :

- **l'accompagnement global qui couvre nécessairement le volet logement dispensé par les travailleurs sociaux de secteur du Conseil général, ceux des caisses d'allocations familiales, et des CCAS ou ceux des CHR** (cf. ci-dessous)
- **l'accompagnement social « logement », appelé aussi accompagnement vers et dans le logement, qui peut être mis en œuvre et/ou financé par différents acteurs :**
 - o accompagnement social lié au logement (ASLL) par le Conseil Général dans le cadre du FSL,
 - o mesure d'accompagnement financée par l'Etat,
 - o mesure d'Accompagnement Social Personnalisé (MASP) par le Conseil Général
 - o mesures mises en place par les services sociaux et CCAS en régie directe etc.

Ces différents types de mesures et leurs usages doivent être articulés de manière à couvrir, sans substitution d'une mesure à une autre, la diversité des besoins des ménages.

Le comité de concertation mis en place dans le cadre du PDAHI ou, plus largement, le comité de pilotage du PDALPD apparaissent comme les instances légitimes pour définir les modalités de cette articulation. L'identification et la coordination de l'offre locale de services d'accompagnement social en matière de logement doit ainsi permettre d'améliorer l'efficacité et la qualité du service rendu aux ménages en difficulté et, donc, d'en accélérer l'insertion.

La signature de chartes départementales d'accompagnement social entre le département, les CCAS, l'Etat et les bailleurs peut y contribuer.

- **l'adaptation de la gestion locative, sous ses différentes formes :**
 - o la sous location dans le parc privé, dont l'intermédiation locative dans le parc privé et le mandat de gestion sociale
 - o les aides à la gestion apportées dans les logements adaptés ou sociaux : aide à la gestion locative (AGLS) des résidences sociales, ex.AML/ gestion locative adaptée s'agissant des sous locations avec ou sans bail glissant, maîtrise d'ouvrage d'insertion, etc.

- **les garanties apportées aux bailleurs :**
 - o garanties financières (garanties du FSL, Garantie du Risque Locatif dans le parc privé, LOCAPASS)
 - o garanties « morales » apportées par un référent social, sollicité en cas de difficulté.

Détailler chacun de ces outils n'est pas l'objet de ce cahier. Il se limite donc à souligner les rôles particuliers et complémentaires, des deux dispositions largement financées par les copilotes du PDALPD, à savoir :

- ⇒ **L'accompagnement social logement d'une part,**
- ⇒ **La gestion locative adaptée, d'autre part.**

Voir fiche pratique:

L'amélioration du dispositif d'accompagnement social lié au logement dans l'Essonne

L'accompagnement social « logement », pour quoi faire² ?

L'accompagnement social « logement », quand il est nécessaire, est une condition essentielle pour permettre à des ménages d'accéder à un logement et de s'y maintenir. Pour autant, cette **notion demeure relativement floue et recouvre des pratiques diversifiées. Certains principes méritent donc d'être précisés.**

Deux conceptions différentes cohabitent : **du point de vue de certains gestionnaires de CHRS**, le contenu de cette prestation est fortement imprégné par **une logique d'approche globale des personnes en difficulté** prises en charge dans les structures d'hébergement d'insertion (notamment les CHRS). Cette approche centrée sur les personnes est globale parce qu'elle concerne les difficultés qu'elles peuvent rencontrer en termes d'emploi, de santé, de logement, d'accès aux droits comme en terme éducatif quand il y a la présence d'enfants. **Dans une autre logique portée par des associations qui effectuent des prestations d'accompagnement social lié au logement et par les bailleurs** qui détiennent une offre locative sociale, l'accompagnement social vers et dans le logement répond à **une exigence de sécurisation** du bailleur mais aussi du locataire, afin qu'il ne soit pas orienté en vain vers une solution de logement (un accompagnement peut être fourni dans le cadre des baux glissants en sus de la gestion locative adaptée, par exemple).

² *Les développements ci-dessous sont issus des conclusions du groupe de travail national créé dans le cadre de la refondation du dispositif hébergement dont la mission consistait à élaborer des référentiels relatifs l'accompagnement social dans et vers le logement.*

Entre ces deux acceptions, il y a place pour **un accompagnement social « logement », dont la finalité est particulière.**

L'accompagnement social « logement » concerne **essentiellement le rapport à construire ou à maintenir entre la personne ou la famille et son logement. Sa visée est essentiellement de permettre aux personnes en difficulté d'accéder à un logement et de bien y vivre en respectant les droits et les obligations des locataires.** Il n'a normalement **pas d'autre finalité** et s'il révèle **d'autres difficultés** des personnes accompagnées, leur traitement devrait être **permis par la mobilisation et la coordination des instances compétentes de droit commun** et notamment vers le travail social de secteur ou des instances spécialisées (santé mentale par exemple). Il n'a pas non plus vocation à constituer un point de passage obligé pour des catégories sociales jugées « à risques », dans un parcours supposé linéaire.

A cet égard, il convient de préciser le sens de l'« aptitude à accéder au logement », de la « logeabilité ».

La capacité à accéder au logement n'est pas nécessairement une capacité à accéder directement et sans accompagnement au logement autonome. Pour certains ménages, l'accès au logement passe par la mise en place d'un accompagnement dans et vers le logement et/ou d'une solution intermédiaire entre l'hébergement et le logement autonome. Il est essentiel que la définition de cette « capacité » soit réalisée en concertation avec tous les acteurs concernés (structures d'hébergement, bailleurs, intervenants sociaux, financeurs, etc.) pour une définition partagée et réaliste, qui tienne compte également des réalités de l'environnement local (atouts ou difficultés spécifiques). Un travail conjoint entre les associations gestionnaires de structures d'hébergement, les organismes agréés et les bailleurs sociaux, s'impose pour parvenir à une définition commune, formalisée et contractualisée et éventuellement différenciée selon les territoires.

A quels publics l'Accompagnement social logement doit-il être proposé ? A quel moment, sous quelle forme ?

Les publics concernés par l'accompagnement social « logement » sont notamment mais non exclusivement :

- des ménages rencontrant des difficultés d'insertion susceptibles de les mettre ou de les maintenir en situation d'exclusion par rapport au droit au logement ;
- des ménages en grande souffrance, parfois assortie de problèmes psychiatriques, très désocialisés, souvent bloqués dans une situation précaire de revenu, de logement, d'emploi et de famille, ayant perdu les repères du quotidien ;
- des ménages dont le mode de vie et/ou le comportement ne sont pas compatibles avec le logement social de type traditionnel.

Dans de telles configurations, l'accompagnement social permet d'agencer autour de la personne ou du ménage les aides qui lui sont nécessaires pour s'installer et se maintenir durablement dans un logement en dépit de ses difficultés. Cependant, certaines situations particulièrement complexes pourront trouver une solution de logement aussi stable mais plus adaptée en pension de famille ou en résidence accueil, et/ou nécessiter le recours aux dispositifs de protection des majeurs (mesures d'accompagnement social personnalisées (MASP), tutelles, curatelles).

Voir fiches pratiques :

La procédure d'évaluation partagée de Seine Maritime

Partenariat « santé mentale » : l'expérience de mise en réseau à Nantes

Les familles gouvernantes dans les Bouches du Rhône

L'accompagnement peut être initié, non seulement **avant** et **lors de l'accès** au logement, mais également **en cours de bail** en cas de problème (impayés récidivants, problèmes de voisinage, etc.) pour favoriser le maintien dans le logement.

C'est à l'issue d'un diagnostic social que la nécessité et, dans l'affirmative, le contenu de l'accompagnement doit être défini. Ce diagnostic, qui consiste en une analyse de la situation du ménage, est réalisé par des **professionnels du travail social**, le cas échéant **dans le cadre d'une équipe pluridisciplinaire comportant un psychologue ou un médecin**.

La fonction de « diagnostic social » doit être clairement identifiée. Il s'agit d'une prestation à part entière. Elle doit pouvoir bénéficier d'un financement spécifique.

- ✓ **La méthode et les critères d'élaboration du diagnostic doivent être largement partagés avec les différents acteurs de façon à ce que les conclusions de chaque diagnostic ne soient pas susceptibles d'être remises en cause.** Ces conclusions doivent permettre de définir le couple « solution de logement proposée » (solution temporaire ou définitive dans le parc social ou privé ou dans un mode de logement collectif), avec ou sans gestion locative, et, si nécessaire, « mesure d'accompagnement ».
- ✓ **Lorsqu'une mesure d'accompagnement est préconisée à l'issue du diagnostic, les modalités de cet accompagnement, présenté comme venant à l'appui du type de solution logement proposée, seront explicitées dans le cadre d'un contrat personnalisé, liant le travailleur social, le bénéficiaire et le bailleur / logeur.**

La mesure d'accompagnement doit être articulée avec les différents types de solution logement (de la résidence sociale au logement locatif), et de statut d'occupation (résidant, sous-locataire, locataire, etc.) qui sont proposés :

- ✓ **Lorsque la personne peut occuper immédiatement un logement ordinaire en tant que locataire, un tel logement sera proposé. L'accompagnement dans le logement permet alors d'éviter de proposer systématiquement une intermédiation locative.**
- ✓ **Lorsqu'elle a besoin de passer par un « sas » avant d'occuper en tant que locataire un logement ordinaire, une solution de logement avec intermédiation locative dans le parc social ou dans le parc privé doit être envisagée (mandat de gestion, sous-location, bail glissant), avec une durée limitée pour assurer un accès progressif au logement autonome. Dans ce dernier cas, les critères du glissement du bail seront prévus. La formule intermédiation locative + accompagnement dans le logement peut également être proposée en cours de bail direct en cas de difficultés.**
- ✓ **Lorsqu'il s'agit d'une personne à mode de vie particulier (familles très nombreuses, isolés, gens du voyage, stockage de matériaux dans le logement, etc.) et/ou désocialisée, un logement d'intégration adapté dans sa conception architecturale ou environnementale devra être proposé, pour ne pas faire porter à l'accompagnement une mise à la norme du mode d'habiter en plus du travail normal d'insertion.**

Ce contrat, qui lie le travailleur social, l'occupant et le bailleur, engage chacune des parties dans le dispositif. Il doit prévoir une dimension évaluative et évolutive sur la base de critères définis en amont, et être révisable en fonction des besoins du ménage et de l'évolution éventuelle de sa situation.

Quelles sont les missions que peut recouvrir l'Accompagnement social logement ?

L'Accompagnement social logement peut recouvrir plusieurs missions qui sont notamment :

- ✓ **Préparer à l'accès au logement et aider à la prise de décision quant à la solution de logement proposée** : il est actuellement fréquent que des ménages, qui verraient leur situation notablement améliorée par la solution logement qui leur est proposée, la refusent pour différentes raisons qui tiennent à leur parcours personnel, à l'écart entre la solution proposée et le logement "rêvé", ou à une crainte du changement et de l'irréversibilité du choix. Un travail social peut dans de telles situations permettre de lever ces inquiétudes afin de favoriser l'acceptation du changement par le ménage.
- ✓ **Faciliter l'installation dans le logement** : cela constitue un moment essentiel dont dépend souvent la réussite du processus et concerne aussi bien le suivi des démarches administratives (assurance, ouverture des compteurs de fluide, ouverture des droits aux APL, etc.), que l'installation dans le logement et son appropriation, ou encore la maîtrise de l'environnement (centre social, école, équipements de proximité, etc.).
- ✓ **Gérer les incidents de parcours** qui peuvent apparaître suite à un retard de paiement de loyer, pour éviter la spirale de l'endettement, ou à des troubles de voisinage avant le déclenchement de manifestations de rejet.

L'accompagnement doit avoir une **durée** suffisante pour répondre aux objectifs fixés, à savoir à tout le moins :

➔ que le ménage soit en capacité de :

- ✓ Respecter les règles de la vie en collectivité et assurer l'entretien de son logement (une attention particulière devant être portée aux ménages changeant de type d'habitat, passant de l'individuel au collectif ou du milieu rural au milieu urbain, par exemple)
- ✓ Payer son loyer et ses charges, (eau, électricité, assurance, etc.) de manière régulière, gérer l'ensemble de ses ressources ;
- ✓ Réaliser les démarches administratives lui permettant d'obtenir les aides auxquelles il a droit de manière régulière (déclarations annuelles, déclarations de changement de situation au bailleur et aux différentes administrations, etc.)

➔ et qu'il soit durablement inséré dans le logement et son environnement.

Localement, il convient que soient définis, de façon très précise, et portés à la connaissance des acteurs, **la procédure à suivre, les décideurs** auxquels doivent s'adresser les initiateurs pour déclencher le diagnostic et obtenir le cas échéant la mise en place de la mesure. Une procédure allégée est préconisée. Le cadre naturel en est le PDALPD. L'association des communes et groupements de communes, ainsi que des CAF, est donc opportune.

Pour ajuster la prestation en fonction de la situation des ménages, les mesures proposées doivent être graduées entre des mesures très légères, telles que l'accompagnement éducatif budgétaire au moment de l'accès au logement et des mesures plus lourdes telles que :

- ✓ un accompagnement de longue durée, pour des personnes ou des familles particulièrement fragiles, qui doit parfois être articulé avec un accompagnement social ou médico-social portant sur l'ensemble des difficultés (ex. santé, famille, etc.).
- ✓ un accompagnement social collectif, pour des cages d'escaliers situées dans des secteurs particulièrement difficiles, doit pouvoir également être envisagé.
- ✓ dans le cas plus particulier des **personnes souffrant de troubles psychiques**, la prestation adaptée pourra intégrer un accompagnement spécifique complémentaire assuré par le secteur médico-social et sanitaire. L'accompagnement revêt alors une dimension pluridisciplinaire.

La gestion LOCATIVE adaptée, quelles missions dans quels logements ?

La gestion locative adaptée consiste en une activité de gestion de logements « rapprochée et attentive » comportant un suivi individualisé, éventuellement un accueil et une animation au quotidien, et, le cas échéant, une médiation avec l'environnement, vis-à-vis des occupants. L'objectif est la prévention des difficultés de l'occupant et la sécurisation de la relation bailleur/locataire. A terme, l'objectif est l'accès au logement ordinaire. La GLA est donc financée par logement ainsi géré et non par ménage.

La gestion locative adaptée est tout d'abord **celle pratiquée par les bailleurs très sociaux associatifs**, qui doivent veiller à entretenir avec leurs locataires, et notamment ceux qui rencontrent des difficultés, des relations étroites en collaboration avec les acteurs sociaux susceptibles d'aider le ménage. A ce titre, de nombreux organismes agréés sont dotés, en interne, de conseillers en économie sociale et familiale, et organisent une gestion préventive des difficultés. Cette activité a été précisément décrite dans le référentiel AVDL GLA dans le cadre des travaux conduits par la DHUP avec la DIHAL et la DGCS. Elle est aussi pratiquée par certains organismes HLM, sous la dénomination de gestion de proximité.

Quel est le service attendu dans une résidence sociale bénéficiant de l'AGLS ?

C'est ensuite, la gestion locative qui est pratiquée dans **les résidences sociales et les FJT**, le cas échéant, avec le soutien de l'Aide à la gestion locative sociale³ (AGLS) ou les financements spécifiques apportés par les Caisses d'Allocations Familiales (agrément FJT).

³ **CIRCULAIRE DGAS/ PLA N° 2000/ 452 DU 31 AOUT 2000** : Aide à la gestion locative sociale des résidences sociales

L'aide à la gestion locative sociale est juridiquement ouverte à toute résidence sociale, mais elle est délivrée au cas par cas, en fonction du projet social, donc des publics accueillis et des moyens mis en œuvre. Elle doit soutenir les résidences sociales recevant des personnes en difficultés d'insertion du fait de leurs conditions de vie, de leur condition économique et sociale, ou de la spécificité de leur parcours résidentiel. Cela concerne en premier lieu des personnes en danger d'exclusion sociale et/ou professionnelle, sortant de structures d'hébergement provisoire, jeunes en difficulté, travailleurs immigrés, etc. Cela suppose la mise en place par le gestionnaire d'un suivi vigilant du paiement des redevances, ainsi que la présence d'un personnel formé renforçant l'accueil sur le site afin de :

- favoriser la bonne intégration des nouveaux résidents, notamment lorsqu'ils sortent de conditions de vie particulièrement difficiles ou qu'ils présentent un profil hétérogène par rapport à la population habituelle de la résidence ;
- faire face aux incidents qui peuvent se produire dans la vie quotidienne d'un site collectif de cette nature ;
- soutenir les résidents dans les démarches qu'ils effectuent pour accéder au logement ordinaire, grâce aux contacts noués avec les bailleurs publics et privés ;
- assurer les liaisons nécessaires avec les services sociaux pour que les résidents bénéficient des dispositifs de droit commun, en ayant su créer, autour de la résidence sociale, les conditions d'un travail en réseau avec les partenaires et services extérieurs compétents.

Quel doit être le contenu de la gestion locative adaptée (GLA) ?

Enfin, c'est la gestion locative qui est **pratiquée par des opérateurs** auxquels cette mission est confiée, avec des financements spécifiques (GLA), **dans le cadre de sous locations ou de mandats de gestion, ou par les opérateurs de la maîtrise d'ouvrage d'insertion.**

Il s'agit d'une gestion locative de proximité qui vise à sécuriser la relation bailleur/locataire. Elle se distingue de la gestion locative de droit commun (que les maîtres d'ouvrage associatifs doivent également assurer) ainsi que de l'Accompagnement social logement (ASSLL, AVDL) avec lequel elle doit pouvoir se cumuler.

Elle peut intervenir quelle que soit la solution logement : logements produits par un maître d'ouvrage associatif, intermédiation locative (mandat de gestion, location sous-location avec ou sans bail glissant, etc.).

Elle consiste notamment à procéder à :

- des conseils sur l'utilisation du logement,
- des explications sur les droits et devoirs du locataire,
- un soutien pour l'obtention des cautions ou garanties et des aides personnelles et leur renouvellement,
- un suivi du paiement régulier des loyers et de l'entretien du logement,
- un lien avec le travailleur social référent ou fournissant un accompagnement social dans le logement,
- et en cas de difficultés, une médiation locative permettant de rechercher des solutions avec le bailleur et/ou le voisinage.

Pour des ménages déjà logés dont la situation est très dégradée (risques de dérapage et de blocage), la GLA doit être prolongée par l'intervention d'une **médiation locative** : interface entre le locataire et le bailleur ou le voisinage en cas d'impayés chroniques et/ou de problèmes de comportements. Cette médiation locative peut déboucher sur l'identification d'un besoin d'accompagnement social dans le logement. Elle peut aussi conduire à proposer la mise en place d'une intermédiation locative en cours de bail afin de prévenir le risque d'expulsion (cf. partie 2.I. objectif 1).

Le coût de la GLA varie suivant les modalités de mise à disposition des logements aux ménages (pleine propriété ou prise à bail, location-sous location, mandat de gestion à vocation sociale), le niveau des loyers pratiqués (intermédiation, conventionnement ANAH ou PLA-I, etc.) et la nature du service rendu.

**Ministère de l'Égalité des territoires
et du Logement**

Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme
et des Paysages

Arche Sud
92055 La Défense cedex

Tél. 01 40 81 91 21

