



Cabinet de la ministre du Logement et de l'Égalité des territoires

Paris, 19 juin 2014

SEUL LE PRONONCÉ FAIT FOI

DISCOURS DE SYLVIA PINEL

Assemblée Générale de la FNARS

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les présidents régionaux, Monsieur le directeur général, Mesdames et Messieurs,

Je tiens tout d'abord à remercier la fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale de m'avoir invitée aujourd'hui à son Assemblée Générale, et je tiens plus particulièrement à saluer son Président, Louis Gallois.

Je veux également saluer l'ensemble des associations, aujourd'hui représentées.

L'élue locale que je suis connaît bien votre action et votre implication en faveur de l'insertion sociale des personnes en grande précarité et je veux vous remercier très sincèrement pour le travail difficile que vous menez au quotidien, sur l'ensemble de nos territoires.

Depuis ma prise de fonction, j'ai déjà reçu plusieurs d'entre vous et j'ai bien entendu vos préoccupations et vos inquiétudes.

Ma présence parmi vous est l'occasion de **réaffirmer la volonté du Gouvernement de placer la solidarité au cœur des politiques publiques**. Notre République est forte lorsqu'elle répond aux besoins de ses citoyens, lorsqu'elle permet le vivre-ensemble,

assure la cohésion sociale et accompagne les plus démunis, et c'est pourquoi je veux agir **concrètement en faveur des personnes les plus fragiles**, dans la continuité des mesures qui ont déjà été prises par le gouvernement.

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, traduit cette volonté. La politique d'hébergement et d'accès au logement en constitue un des axes majeurs.

Tout au long de l'année 2013, de nombreux chantiers ont été lancés, qui, témoignent de la nécessité de relancer une politique du logement portant une ambition plus équitable centrée sur la volonté de permettre à chacun de nos concitoyens d'accéder à un logement digne, compatible avec ses besoins et ses ressources.

Le logement est le dernier rempart contre l'exclusion sociale. L'intervention de l'Etat, et des pouvoirs publics, est indispensable pour renforcer la solidarité envers les plus démunis.

C'est pourquoi je souhaite améliorer la fluidité du passage de l'hébergement au logement, afin d'éviter de maintenir des personnes et des familles en marge du droit commun parfois pendant de trop longues années. Nous devons arriver à contenir le développement régulier du nombre de places d'hébergement notamment d'urgence.

Pour cela, je veux conduire une politique pragmatique, et avancer avec trois priorités :

- L'orientation vers le logement ;
- Le développement des actions de prévention des expulsions, qui sont des ruptures très fortes dans la vie de nos concitoyens, et sont la première étape dans la spirale de l'exclusion ;
- Une organisation efficiente du secteur de l'hébergement pour répondre aux besoins des personnes tout au long de l'année et atteindre l'objectif de la fin de la gestion saisonnière.

Ma politique est donc tournée vers l'accès à un logement digne et adapté, pour tous.

Je souhaite, vous l'aurez compris, surtout et avant tout, faciliter l'accès au logement des populations défavorisées, afin que les personnes n'aient plus à se voir imposer un

parcours « en escalier », passant d'une structure à une autre, mais qu'elles puissent se stabiliser, chez elles, le plus rapidement possible, avec un accompagnement social adapté si elles en ont besoin.

Pour mener à bien une telle politique, plusieurs leviers doivent être actionnés.

Tout d'abord, celui de la construction : il est indispensable de renforcer la production de logements sociaux et très sociaux à destination des ménages les plus démunis. Pour cela, plusieurs mesures ont été prises en 2013, telles que le pacte d'objectifs et de moyens signé entre l'État et le mouvement HLM pour la mise en œuvre du plan d'investissement pour le logement, la mobilisation exceptionnelle des ressources d'action logement, le renforcement de la loi SRU pour porter le taux de logements sociaux à 25% et la multiplication par 5 des sanctions financières pour les communes en carence.

Ces mesures ont commencé à porter leurs fruits : avec 117 065 logements locatifs sociaux financés en 2013 en métropole, dont 25% de PLAI, 47% de PLUS et 28% de PLS, la production de logements sociaux est en augmentation de 14% par rapport au total de logements sociaux financés en 2012.

Malgré ces avancées, je suis inquiète, car l'USH et mes services m'ont alertée sur le fait que certains programmes de logement social, étaient retardés voire remis en cause depuis les dernières échéances électorales. Ceci n'est pas acceptable ! C'est pourquoi j'ai déjà demandé aux Préfets de m'informer rapidement des programmes concernés et je souhaite que nous puissions trouver les solutions les plus adaptées.

Un premier appel à projets national avait par ailleurs été lancé le 30 octobre 2013 afin d'encourager le développement d'une nouvelle offre de logements très sociaux, « les super PLAI ». **J'ai lancé, il y a quelques semaines, le second appel à projets.** Inscrit dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, cet appel à projets vise à créer dès 2014, **2 000 logements sociaux à très faible loyer**, accessibles aux personnes ayant des ressources inférieures à 1 000 euros par mois, et 3 000 logements par an à partir de 2015.

La dynamique de progression est donc enclenchée, mais, j'en suis consciente, elle n'est pas suffisante comme vous l'avez dit monsieur le président pour répondre aux besoins de nos concitoyens. C'est pourquoi je présenterai la semaine prochaine en conseil des ministres des mesures visant à relancer la construction.

Je souhaite également mettre en place une politique volontariste d'anticipation des ruptures et de maintien dans le logement. Les procédures actuelles de prévention des expulsions locatives ne garantissent pas un accompagnement efficace pour résoudre les difficultés des locataires, tout en apparaissant trop longues et trop contraignantes pour les propriétaires. Je prévois donc de renforcer la politique de prévention des expulsions, pour éviter que ne s'enclenche la spirale de l'exclusion et du renoncement.

Des mécanismes existent déjà. Ils ont été renforcés.

La loi Alur a ainsi permis le début d'un nouveau cycle, avec notamment le renforcement du rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions les CCAPEX. Elles devront désormais assurer une coordination effective des acteurs et des dispositifs d'aide aux ménages en impayé de loyer. De plus, tous les bailleurs – et non plus uniquement les bailleurs sociaux - seront tenus de procéder à la saisine de la CCAPEX dans les deux mois précédant la délivrance de l'assignation. Les décrets de mise en application de ces mesures seront pris début 2015, après une phase de concertation avec l'ensemble des acteurs.

Comme vous le savez, la loi Alur a allongé jusqu'au 31 mars la trêve hivernale qui protège les locataires de toute remise à la rue durant cette période. Cette mesure prendra effet dès l'hiver prochain.

Par ailleurs, une évaluation interministérielle de la politique de prévention des expulsions locatives est en cours. L'objectif de la mission est d'évaluer l'impact et le coût des différents dispositifs de prévention mis en œuvre depuis la loi Besson, en 1990, comparé au coût économique et social engendré par une expulsion. Sur la base d'un échantillon de 12 territoires représentatifs, la mission examine les différents dispositifs mis en place pour réduire le nombre de décisions d'expulsion, et les risques d'impayés. Elle s'attache aussi à retracer le parcours des personnes expulsées au regard du logement. Les conclusions de ce travail me seront rendues à la fin du mois.

Il est important de **rétablir la confiance entre les locataires et les propriétaires en respectant les intérêts de chacun**. Aussi, sur la base des préconisations de ce rapport, je ferai de nouvelles propositions à la rentrée, dans la perspective de la saison d'hiver. Dans un contexte de précarisation des locataires, ces propositions auront pour objectif de valoriser les outils existants et de promouvoir de nouvelles pratiques, notamment de meilleure coordination des différents dispositifs d'anticipation des expulsions, tant pour prévenir les ruptures et que pour éviter les impayés de loyer.

Enfin, pour accompagner les ménages vulnérables et notamment ceux déclarés prioritaires et urgents au titre du DALO, le fonds national pour l'accompagnement vers et dans le logement constitue désormais un moyen efficace qui permet de mobiliser cette année environ 30 millions d'euros. Ce fonds permet de financer à la fois des évaluations sociales des personnes avant leur entrée dans un logement, des mesures de gestion locative adaptée et d'accompagnement centré sur le logement. Il sécurise également les bailleurs pour qui ces mesures constituent le gage d'un accès au logement réussi.

Comme je vous l'exprimais en introduction de mon propos, **la stratégie du Gouvernement est claire : prioriser l'accès au logement pour tous, tout en apportant une réponse à l'urgence par une offre d'hébergement de proximité.**

Je souhaite pour cela, développer les dispositifs proposant des modes de logement accompagnés : résidences sociales, pension de famille, intermédiation locative. A cet effet, la ligne dédiée au financement de ces dispositifs a été augmentée de 30% en 2014 par rapport à 2013. Je m'assurerai par ailleurs de la création effective des 1000 places de pension de famille supplémentaires prévues pour l'année 2014. Je veillerai également à ce que les instructions données aux services déconcentrés sur l'utilisation des crédits du logement accompagné soient réellement appliquées. Sur chaque territoire, les préfets devront veiller à l'équilibre effectif entre création de places d'hébergement et création de places de logement adapté.

Mais je souhaite également **mieux organiser le secteur de l'hébergement, qui, très clairement, ne peut plus faire face à l'augmentation de la demande**, malgré les efforts très importants conduits par le gouvernement.

En effet, à la suite du plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, les

moyens financiers de l'hébergement d'urgence ont été augmentés de 13 %, dans le projet de loi de finances 2013. Plus de 7000 places d'hébergement d'urgence ont ainsi été créées ou pérennisées en 2013 ; auxquelles s'ajoute la création de plus de 7 600 places en logement adapté. Le montant total des crédits 2014 pour l'hébergement et le logement accompagné atteint 1,2 md €.

Au 31 décembre 2013, le dispositif d'accueil représentait plus de 105 000 places d'hébergement généraliste ou de logement, un chiffre jamais atteint jusqu'à présent. Cela démontre bien la grande attention que porte le Gouvernement à ce sujet.

Mais malgré nos efforts, un trop grand nombre de personnes sont encore sans solutions. Pour autant, les principes d'inconditionnalité de l'accueil, d'égalité de traitement et de continuité de la prise en charge doivent guider l'action publique.

Je souhaite donc avancer dans la structuration du secteur de l'hébergement, afin de proposer aux personnes des solutions respectueuses de leur dignité, de leurs besoins, tout en leur permettant de bénéficier d'un accompagnement social de qualité.

Au cœur de cette politique se trouve la « **fin de la gestion au thermomètre** » et de la **continuité de la prise en charge, précisés par l'instruction ministérielle du 21 novembre 2013.**

L'enjeu est désormais de « profiter » de la période hivernale pour étudier les sorties possibles, éviter les remises à la rue à l'issue de cette période, et développer les passerelles vers le logement pour tous ceux qui y sont éligibles.

Son application reste hétérogène selon les territoires et je sais les difficultés qui existent pour mettre en place ces dispositifs dans les zones tendues.

Mais certains départements se sont fortement investis sur ce sujet et ont développé des pratiques encourageantes. Je pense notamment à la captation de logements et la diminution du recours à l'hôtel, mais également à la mise en place de modalités d'accompagnement social pour les personnes hébergées à l'hôtel, favorisant ainsi leur orientation vers des structures d'accueil adaptées à leur situation.

Je veux promouvoir ces pratiques en incitant les services déconcentrés à signer des conventions avec les associations et les bailleurs pour créer une offre d'hébergement dans le parc diffus et limiter ainsi le recours à l'hôtel, couteux et souvent inadapté aux besoins des personnes.

Ainsi, dans les régions connaissant peu de tension locative mon objectif est clair : la réduction sensible voir totale du recours aux nuitées hôtelières.

Pour autant, et le président Louis Gallois me l'a clairement exprimé lors de notre entretien récent, l'hiver qui vient de passer n'est pas satisfaisant au regard des objectifs qui avaient été fixés, des conditions de fin de prises en charge, des difficultés d'application du principe de continuité.

C'est en effet un constat que nous devons faire : la fin de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement d'urgence est un objectif partagé vers lequel nous devons tendre, mais elle ne se décrète pas et nécessite du temps pour faire évoluer les pratiques.

Sa mise en œuvre est complexe, et l'augmentation continue du nombre de places d'hébergement, + 14% en un an, nous le constatons, n'est pas la solution. Un des enjeux fort est de développer les moyens nous permettant de mieux connaître les profils des personnes, le parc d'hébergement existant, de mesurer l'évolution des besoins et d'adapter l'offre, notamment celle du logement accompagné afin de faciliter l'accès des personnes à un logement le plus rapidement possible, si nécessaire avec un accompagnement.

Mais cette ambition ne pourra être réalisable que par un engagement collectif de l'ensemble des acteurs de l'État, des collectivités territoriales et bien sûr du secteur associatif, car elle requiert un changement en profondeur de l'action et de l'intervention sociale.

C'est pourquoi j'ai demandé au Préfet délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, Alain Régnier, de poursuivre la réflexion du groupe de travail qu'il a mis en place sur cette question et qui associe les administrations centrales, les représentants des collectivités et le secteur associatif.

Cet espace de réflexion permettra d'échanger et de travailler sur un bilan de la période hivernale, de tirer les enseignements de la période qui vient de se passer et de faire de nouvelles propositions pour rendre effective la fin de la gestion saisonnière de l'hébergement, dans l'intérêt bien entendu des personnes, mais également des professionnels, qui sont aujourd'hui en souffrance, j'en ai bien conscience.

Par ailleurs, pour permettre aux ménages pouvant entrer dans un logement de sortir des dispositifs d'urgence ou d'hébergement, ou même de leur éviter quand c'est possible le passage par l'hébergement, **il est indispensable de renforcer la coordination territoriale**, en impliquant tous les acteurs : administrations, collectivités territoriales, bailleurs, associations, organismes sociaux.

C'est pourquoi, la réalisation dans chaque département d'un « diagnostic à « 360° » permettra d'avoir une vision objective, globale et partagée des problématiques des personnes, et de vérifier que chaque territoire dispose de solutions adaptées pour y répondre. Ces diagnostics inciteront à faire évoluer l'offre de prise en charge si l'ensemble des intervenants sociaux se rend compte que les structures existantes ou leur mode de fonctionnement ne sont pas en cohérence avec les difficultés des usagers. L'enjeu vous l'aurez compris est également de renforcer les dynamiques partenariales autour des politiques publiques de ce secteur.

Ces diagnostics doivent devenir des supports à la coordination locale en lien avec les documents de planification territoriale existants. Ils devront également servir de base à l'élaboration des futurs PDLAHPD, plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

Une première phase d'expérimentation sur treize territoires pilotes a permis à ce jour de produire un « kit » méthodologique à destination des acteurs des territoires. Sur les treize démarches engagées, des premiers résultats permettent de montrer que l'expérimentation a permis d'enclencher des dynamiques de travail nouvelles et encourageantes en associant davantage que par le passé certains partenaires comme les acteurs du logement d'insertion, l'administration pénitentiaire, les agences régionales de santé, pôle emploi.

A ce jour, six documents sont finalisés, concertés et disponibles – ce sont les diagnostics du Doubs, de l’Oise, de la Haute Garonne, du Maine et Loire, du Gard et de la Gironde. Ces documents témoignent de cette dynamique partenariale nouvelle, mais mettent également en lumière des besoins non repérés ou non couverts.

Dans le Doubs par exemple, le diagnostic a permis de combler certaines lacunes : il a produit une analyse sur les profils des publics dits « invisibles », toutes ces personnes dans le besoin qui n’ont pas recours aux dispositifs d’aide classiques malgré leur situation.

Ils permettent aussi de mettre à plat l’existant en matière d’hébergement et de logement, à la fois sur le volet quantitatif, mais également sur des éléments plus qualitatifs : publics visés, modalités d’accompagnement, conditions d’accueil. C’est à partir de ces constats que des plans d’action locaux vont pouvoir émerger.

J’adresserai courant juillet une instruction aux préfets pour lancer la généralisation de la démarche à tous les territoires et donc la diffusion du « kit méthodologique ». J’ai par ailleurs dédié des crédits pour accompagner cette phase de généralisation car je suis convaincue de l’importance de cette démarche, sans laquelle nous ne pourrions mener une politique efficace en faveur des personnes les plus précaires.

Seule la participation de tous les acteurs locaux peut permettre de disposer, sur chaque territoire, de l’indispensable connaissance des besoins de l’offre de structures et de services existante et destinée à y répondre, et des évolutions à apporter pour permettre à chacun de bénéficier de conditions d’existence dignes et répondant aux problématiques individuelles.

Mais une meilleure structuration de l’offre d’hébergement et d’accès au logement dans les territoires passe aussi par les SIAO – services intégrés de l’accueil et de l’orientation.

Ils constituent un élément structurant du service public de l’hébergement et de l’accès au logement au travers de 4 objectifs :

- la simplification pour les usagers des démarches d’accès à l’hébergement et au logement,
- le traitement équitable des demandes,
- la coordination des différents acteurs,

- et la mise en place d'observatoires locaux de la demande sociale.

Plateformes indispensables sur chaque territoire, les SIAO ont été renforcés par la loi ALUR dans l'optique de créer une chaîne plus cohérente et plus efficace dans les parcours résidentiels des personnes sans abri ou mal logées, de la rue à l'accès à un logement durable, notamment par la centralisation des demandes et des offres.

Leur renforcement contribue à la nécessité d'articuler l'action de tous les acteurs au sein d'une même instance. Conforter l'action des SIAO uniques dans leur rôle de coordinateur de la veille sociale, de régulateur du dispositif d'hébergement et d'outil d'observation sociale est indispensable.

C'est pourquoi, en 2015, mon ministère mettra en place un système d'information national unique pour les SIAO qui permettra de mieux connaître les profils des personnes, le parc d'hébergement existant, de mesurer l'évolution des besoins et adapter l'offre et l'allocation des ressources correspondantes. Des moyens d'accompagnement seront déployés pour faciliter l'utilisation de cet outil unique. Le secteur associatif que vous représentez sera bien évidemment associé à cette démarche.

Enfin, pour accompagner la dimension interministérielle de la politique que je conduis, j'ai lancé cette semaine le second appel à projet d'innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement. Cet appel à projet s'inscrit là encore dans le cadre de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale et du Plan pluriannuel qui avait insisté sur l'importance d'élaborer des réponses nouvelles aux besoins nouveaux ou mal satisfaits des personnes sans abri.

En 2013, un premier appel à projets a été lancé qui a permis de soutenir 20 projets sur 200 proposés, ce qui montre le volontarisme et l'appétence des acteurs de terrain pour l'innovation. Ces projets ont tous démarré, un dispositif de suivi a été mis en place qui permettra d'en tirer les enseignements et d'en valoriser les bonnes pratiques. J'ai d'ailleurs rencontré hier les professionnels du projet lauréat 2013 porté par l'association Aurore.

Il s'agit d'une action particulièrement intéressante de prévention des ruptures : dans le cadre d'un partenariat avec les bailleurs sociaux, les professionnels d'une équipe mobile assurent l'accompagnement social de personnes souffrant de troubles psychiques. Je pourrais également citer le projet porté par l'Association Lyonnaise d'Écoute et d'Accompagnement (ALYNEA) qui propose des lieux de vie adaptés à l'accueil de grands précaires, vivant depuis de nombreuses années à la rue.

Le nouvel appel à projet 2014, que je viens de lancer, dont le pilotage est confié à la Dihal, poursuit dans la dynamique impulsée, centrée sur l'accès ou le maintien dans le logement.

Au-delà des trois publics ciblés que sont les personnes logées souffrant de troubles de la santé mentale, les personnes réfugiées et sous protection internationale et les personnes sortant de prison ou sous main de justice, l'appel à projet vise le développement de nouvelles pratiques d'intervention sociale par la mise en place de plateformes mutualisées d'accompagnement vers et dans le logement.

Depuis ma prise de fonction, il s'agit aujourd'hui de la première Assemblée Générale du secteur associatif à laquelle j'assiste, et je souhaite que cette première prise de contact soit le début d'une collaboration étroite et fructueuse entre nous pour mener à bien une politique efficace de lutte contre le sans abris et le mal logement.

Nous avons besoin de travailler ensemble pour que les ambitions politiques deviennent une réalité dans le quotidien des personnes les plus défavorisées. Plusieurs chantiers, tels que l'étude nationale des coûts qui permettra d'apporter une meilleure visibilité des activités et des coûts des structures d'hébergement, ou encore le travail de réflexion sur le statut unique pour les établissements de veille sociale, d'hébergement et d'accompagnement, sont en cours, et je souhaite qu'ils se poursuivent.

L'accès au logement est ma priorité car cela répond à une exigence sociale et humaine, dans un contexte économique particulièrement difficile. Nous le devons à nos concitoyens, et au respect des valeurs qui ont fondé notre République, l'égalité bien sûr, mais aussi la solidarité et la cohésion sociale. La France se doit de protéger et d'accompagner ceux qui

en ont besoin. Cet engagement constitue le fondement de notre pacte Républicain, je veux le porter avec force vous et je sais que je peux compter sur vous pour accompagner le gouvernement dans cette priorité.

Seul le prononcé fait foi