



## Note de travail

### **Note sur le droit à l'hébergement opposable**

La loi Dalo met en place un véritable droit à l'hébergement :

- l'article 4 donne le pouvoir à toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'y demeurer jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation
- l'article 7 permet aux demandeurs d'hébergement de saisir la commission de médiation
- l'article 9 prévoit le mécanisme juridictionnel de recours pour ces demandeurs d'hébergement.

Cependant la loi met en place des ambiguïtés qu'il convient de bien analyser et de lever :

- Pour définir ce droit à l'hébergement opposable, la loi confond, dans une même énumération, des structures et des formes d'accueil très différentes « *une structure d'hébergement, un établissement ou logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale* ». Ces structures accueillent des publics différents, gèrent des parcs hétérogènes, ont des missions spécifiques et relèvent de statuts juridiques particuliers.
- Les commissions de médiation lorsqu'elles sont saisies par un demandeur de logement social ont la faculté, si elles estiment qu'une offre de logement n'est pas adaptée, de réorienter cette demande vers le secteur de l'hébergement au sens de l'énumération citée.

L'Unaf est directement concernée par l'application de la loi DALO puisque ses adhérents gèrent environ 750 logements-foyers et résidences sociales logeant plus de 110 000 personnes. La présente note a donc pour objet de faire un certain nombre de propositions pour que notre secteur d'activité joue tout son rôle dans la mise en place de la loi sur le droit au logement opposable, tout en faisant valoir les spécificités des publics accueillis, du parc des logements-foyers et résidences sociales et ses missions. Ouvrir la possibilité de réels parcours résidentiels et assurer une réelle fluidité entre des structures de nature différente nous semble essentiels, tout comme l'articulation entre droit à l'hébergement et droit au logement dont la garantie des risques locatifs, l'accompagnement social et l'aide à la gestion locative sociale sont des garanties indispensables.

**Proposition 1 : identifier clairement les missions du logement d’insertion et ses spécificités par rapport au secteur de l’hébergement**

Les personnes peuvent saisir la commission de médiation lorsqu’elles n’ont reçu aucune proposition adaptée en réponse à leur demande. Le représentant de l’Etat propose une place dans ces structures aux personnes désignées par la commission de médiation. Il convient, dans un texte d’interprétation de la loi, de rappeler et de préciser les missions du logement d’insertion, la nature de son parc, des services qu’il propose aux usagers. De ce point de vue, le moyen de suivi social dont il devrait disposer (l’aide à la gestion locative sociale) n’est pas celui d’un accompagnement social individualisé. Il convient donc d’orienter vers ce parc des personnes qui relèvent de ses missions avec des moyens d’accompagnement social qui doivent être précisés. Par ailleurs, la nature du parc disponible est plus adaptée à l’accueil de personnes isolées qu’à celui des familles. Ensuite, ce parc loge des publics diversifiés (migrants âgés, travailleurs pauvres, saisonniers, jeunes travailleurs ou en apprentissage) dont l’accueil est à conforter. Enfin, une partie de ce parc a pour mission de constituer un logement temporaire. Il ne doit donc pas devenir un lieu de logement à long terme de personnes refoulées durablement du logement de droit commun.

**Proposition 2 : Identifier la participation et l’articulation entre les dispositifs d’hébergement et le logement d’insertion.**

La loi, en procédant à une énumération de structures très différentes dans le cadre du droit à l’hébergement opposable, a voulu signifier que tout cet ensemble participait d’une même démarche d’insertion. Il est donc utile de préciser les modalités de participation du secteur du logement d’insertion à l’offre de logements nécessaires pour répondre aux demandes émanant des commissions de médiation. De ce point de vue, les réservations préfectorales dans le parc des logements-foyers et résidences sociales, si elles peuvent être prévues dans les conventions, sont peu utilisées dans les faits ou de manière disparate. Il y a lieu de préciser aux gestionnaires le volant de réservation susceptible d’être mobilisé, les modalités de ces réservations et les lieux de concertation pour articuler les besoins à satisfaire et les contraintes des gestionnaires de ces structures. Les règles concernant les organismes réservataires sont également à clarifier. Il est également souhaitable d’inscrire les sortants de logements-foyers ou de résidences sociales dans les catégories de publics prioritaires visées par les accords collectifs conclus avec les bailleurs sociaux.

**Proposition 3 : Réactiver les Schémas départementaux de l’accueil de l’hébergement et de l’insertion (SAHI) et inviter les gestionnaires de logement d’insertion à participer.**

Les SAHI sont des moyens de connaissance, de qualification des besoins en matière d’hébergement et d’insertion. Ils constituent des outils de coordination et de programmation adaptés à des diversités territoriales. Ils ont pour but d’offrir des réponses adaptées aux personnes et de garantir la cohérence de leur parcours résidentiel. La mise en place de la Loi DALO demande donc que ces SAHI soient réactivés, afin de dresser un état des lieux de l’ensemble des dispositifs d’accueil, d’hébergement et de logement d’insertion sur les territoires. Les SAHI sont également un lieu privilégié d’évaluation et de concertation de l’adéquation et de la cohérence de ces dispositifs avec les besoins des personnes et l’activité des commissions de médiation. Ces schémas sont enfin à articuler avec les autres outils de programmation et de coordination tels que les PLH, PDALPD, etc.

Les structures de logement d’insertion contribuant à la mise en œuvre du droit à l’hébergement, il convient donc d’associer leurs gestionnaires à l’élaboration des SAHI et de participer aux instances de coordination et de concertation de ce dispositif.

.../

**Proposition 4 : Assurer la participation des gestionnaires de logement d'insertion aux commissions de médiation**

En raison du texte même de la loi DALO qui prévoit explicitement leur participation, de l'importance de leur parc, de la nécessaire prise en compte de leur spécificité dans l'offre d'insertion, il est essentiel que les gestionnaires de logements-foyers et de résidences sociales soient présents ou représentés dans les commissions de médiation. L'Unafo qui regroupe la majorité de ces gestionnaires peut constituer le lieu concertation et de désignation des représentants des gestionnaires dans les départements où il en existe plusieurs. Une telle représentation est de nature à bien articuler les dispositifs entre eux et à contribuer ainsi à la réussite de la mise en œuvre de la loi DALO.

**Proposition 5 : Clarifier les critères d'orientation par les commissions de médiation des demandeurs de logement vers le secteur de l'hébergement ou du logement d'insertion**

Normalement, la situation du demandeur devrait être déterminante pour l'orientation par les commissions de médiation d'un demandeur de logement vers une structure d'hébergement. Mais ne peut-on craindre que cette orientation serve également à pallier l'absence d'une offre de logements accessibles ? Ne peut-on craindre que le droit au logement se réduise à un droit à l'hébergement ? Par ailleurs, nous l'avons déjà souligné, l'offre des structures d'hébergement ou de logement d'insertion est diversifiée et il convient de procéder à de telles orientations en accord avec les missions et les contraintes des établissements concernés. Les décisions de la commission de médiation doivent donc s'appuyer sur une expertise sociale et sur la définition de critères objectifs en adéquation avec les missions et la nature des établissements où ces personnes sont orientées. Cette définition de critères doit être menée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment avec ceux du logement d'insertion, au niveau national comme au niveau local.

**Proposition 6 : Garantir le caractère universel de la garantie des risques locatifs en ouvrant notamment aux gestionnaires de logement d'insertion**

La mise en place d'une garantie des risques locatifs est un élément indispensable pour éviter que la seule faiblesse ou précarité des revenus soient les facteurs déterminant d'orientation des personnes vers des structures d'hébergement ou de logement d'insertion. Il est donc essentiel d'en garantir le caractère universel et de préciser les critères d'éligibilité des personnes ne relevant pas du 1% logement, des allocataires des minima sociaux. L'Etat doit donc abonder le fonds de compensation pour les allocataires hors 1%.

Cette garantie doit être étendue au parc locatif social et aux gestionnaires de logement d'insertion, de logements-foyers et résidences sociales. Pour les situations d'impayés, les modes d'intervention de ce fonds en matière de diagnostic et d'accompagnement social, doivent être précisés.

.../

**Proposition 7 : Clarifier les modalités de recours à l'accompagnement social**

L'accompagnement social des personnes est une modalité essentielle pour permettre une bonne adéquation des besoins des personnes aux solutions d'hébergement ou de logement des personnes. Il constitue également un élément essentiel afin de garantir une fluidité des parcours résidentiels. Il convient, de ce point de vue, d'engager une réflexion sur les cahiers de charges de l'ASLL inscrits dans les FSL par les départements, et sur la place de l'ASLL au sein des FSL. Il est nécessaire de procéder à une bonne articulation entre les décisions des commissions de médiation, relatives à l'orientation des ménages et à l'identification de besoins d'accompagnement social et les décisions des FSL. Les commissions de coordination prévues à l'article 70 de la loi ENL sont un lieu de concertation entre les collectivités, les bailleurs, les services sociaux et les représentants des associations. Les gestionnaires de logements-foyers et résidences sociales doivent y être associés.

**Proposition 8 : Sécuriser les gestionnaires de résidences sociales en généralisant les conventions pluriannuelles, en prévoyant et en pérennisant pour toutes les résidences sociales anciennes ou nouvelles l'aide à la gestion locative sociale.**

Il est tout d'abord essentiel de bien distinguer l'aide à la gestion locative et les aides à l'accompagnement social. L'aide à la gestion locative sociale est 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 difficulté d'insertion du fait de leurs conditions de vie économiques et sociales ou de la spécificité de leur parcours résidentiel. L'octroi de l'aide est conditionné par la mise en place, par le gestionnaire, de réponses spécifiques aux besoins de ces populations. La gestion locative sociale *« permet d'assurer sur le site l'accueil, la médiation la liaison avec le comité de résidents..., de garantir l'accès des résidents à l'ensemble des services et dispositifs sociaux auxquels ils ont droit et de favoriser les relations entre des résidents avec les bailleurs publics ou privés »*.

L'octroi de cette aide se heurte à plusieurs difficultés. Son inscription budgétaire fait que, si cette action est fléchée au niveau national, elle est fongible au sein des enveloppes allouées aux DDASS. Leur attribution est donc aléatoire en fonction des priorités départementales et non en fonction des projets sociaux des établissements définis de façon partenariale et des moyens mis en œuvre. La réalisation de nouveaux projets de résidences sociales bute notamment sur cette incertitude relative aux financements de son projet social. Par ailleurs, nous constatons qu'il existe très peu de conventions pluriannuelles qui permettraient de sécuriser les gestionnaires dans une démarche de gestion sociale et d'évaluation de leur action. Nous demandons que l'AGLS soit pérennisée au même titre que les financements des maisons-relais, que cette enveloppe fasse l'objet d'un suivi précis et que les conventions pluriannuelles soient systématisées.

\*\*\*\*\*