

Paris, le 19 DEC. 2020

Le Premier Ministre

N° 1879/20/SG

à

**Monsieur le Premier président de la Cour
des comptes**

Objet : Référé portant sur la politique en faveur du "logement d'abord".

Par courrier en date du 20 octobre 2020, vous m'avez adressé un référé élaboré à l'issue d'une enquête conduite par la Cour en 2019-2020 sur la politique du "logement d'abord". J'ai bien pris connaissance de vos analyses et recommandations qui nourrissent et confortent la vision que je porte avec mon Gouvernement pour cette politique fondamentale que sont la protection et l'insertion des personnes sans domicile.

La Cour fait part d'une préoccupation relative à la forte augmentation du nombre de personnes sans domicile depuis plusieurs années. Cette préoccupation est largement partagée par le Président de la République et par mon gouvernement. Notre engagement en faveur de l'amélioration de la situation de ces personnes s'est traduit par le lancement dès 2017 du plan quinquennal pour le Logement d'abord.

Ce plan a posé les bases d'une réforme ambitieuse de l'action publique de l'Etat en la matière. En faisant de l'accès et du maintien dans le logement l'objectif premier, le "logement d'abord" vise une évolution structurelle des parcours des personnes sans domicile qui engage des transformations profondes pour les secteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement quant à leurs missions, modalités de financement, gouvernance et travail en réseau.

Comme la Cour le souligne, ces transformations doivent conduire à terme à une réduction des dispositifs d'hébergement au profit de dispositifs d'accompagnement permettant l'accès et le maintien dans le logement. Néanmoins, l'exigence de mise à l'abri immédiate et inconditionnelle pour toutes les personnes sans abri est l'autre pilier essentiel de la politique portée par le Gouvernement et je tiens à souligner l'effort sans précédent réalisé sur la mobilisation et la pérennisation de places d'hébergement d'urgence.

Dans un contexte exceptionnel, ce sont plus de 25 000 places supplémentaires qui ont été mobilisées en 2020, portant le parc total à près de 190 000 places d'hébergement généraliste occupées, en plus du parc du Dispositif National d'Accueil des demandeurs d'asile (DNA).

J'ai bien pris note que vous souligniez la nécessité d'amplifier l'articulation et la cohérence de l'hébergement généraliste et du DNA et je vous confirme l'importance que le Gouvernement attache à cette question.

Dans le même temps, je vous indique ma très forte attention à la prévention des situations de rupture. A ce titre, je vous informe que l'engagement de l'Etat et de l'ensemble de ses partenaires a permis de réaliser en 2020 une diminution de 80 % des expulsions locatives par rapport aux expulsions constatées en 2019. Ce résultat, produit certes dans un contexte sanitaire particulier, traduit notre volonté dans ce domaine. Ce travail se poursuit notamment par la mise en place d'un observatoire des impayés locatifs et le prochain lancement du 3^{ème} plan de prévention des expulsions locatives.

Dans ce champ d'actions comme plus globalement dans celui du "logement d'abord", je suis également attaché à mesurer l'effet de l'action publique et, en l'espèce, j'ai demandé au Pôle national de prévention des expulsions locatives de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement d'établir – au-delà des aspects humains qui sont bien évidemment ma première préoccupation – un état comparatif des coûts entre prévention et réalisation d'une expulsion avec concours de la force publique.

Il est donc de mon point de vue indispensable de poursuivre ce travail en faveur de l'hébergement et de la prévention pour apporter à chacun la sécurité d'un abri, tout en amplifiant les transformations structurelles qui doivent mener à la généralisation du "logement d'abord". Je tiens à cette double temporalité qui nous permet d'avancer avec détermination et confiance sur cette réforme d'envergure.

Dès 2018, le Gouvernement a fixé aux préfets des objectifs d'attributions de logements sociaux aux ménages sans domicile ainsi que des objectifs de créations de places de logements adaptés. Cela a permis à au moins 150 000 personnes sans domicile d'accéder au logement en deux ans. Dans le même temps, le Gouvernement a décidé de fixer aux préfets des objectifs annuels de mobilisation de logements pour les bénéficiaires de la protection internationale. Ainsi, depuis 2018, plus de 55 000 réfugiés ont accédé à un logement. Durant les premières années du quinquennat, ce sont plus de 20 000 places d'intermédiation locative et 5 000 places de pensions de famille qui ont été créées.

Je souhaite amplifier cette dynamique en 2021, et le projet de loi de finances porté par mon Gouvernement prévoit notamment 57 M€ supplémentaires pour les dispositifs de logement adapté (intermédiation locative, pensions de famille). La disponibilité de logements abordables est l'une des conditions pour la réussite de la politique du "logement d'abord". Comme le souligne la Cour, la France peut s'appuyer sur un parc de logements sociaux parmi les plus importants au niveau européen. Pour répondre aux besoins actuels nos efforts doivent se poursuivre sur le développement de logements très sociaux, notamment en matière de simplification des procédures. Le Gouvernement soutient auprès de ses partenaires du Fonds national des aides à la pierre des objectifs ambitieux sur la production de PLAI et de PLAI adaptés.

Dans une perspective de fluidité, le Cour préconise d'agir pour l'occupation actuelle du parc de logements sociaux, afin d'amplifier l'offre pouvant être proposée aux ménages sans domicile. La Cour invite spécifiquement « à renforcer les règles de sortie du parc social et l'accompagnement des personnes qui dépassent les plafonds de ressources autorisés » (recommandation n°2).

De fait, c'est bien le sens des mesures prises par la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique qui a donné de nouvelles prérogatives aux commissions d'attribution des logements désormais dénommées « commissions d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements » (CALEOL). Ainsi, l'article L. 442-5-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le bailleur social doit procéder à un examen des conditions d'occupation du logement tous les trois ans dans les zones tendues (zones Abis, A et B1).

Les dossiers des locataires se trouvant notamment dans les situations de sur-occupation, sous-occupation, subissant un handicap ou une perte d'autonomie ou encore dépassant le plafond de ressources, doivent faire l'objet d'un avis de la commission préalable à un examen avec le locataire des possibilités de parcours résidentiel. Je compte sur la mise en œuvre de cette mesure pour permettre d'accélérer la mobilité dans le parc social, en accompagnant les ménages dans leurs parcours résidentiels.

Je souhaite m'appuyer également sur les dispositions de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté qui a rendu le supplément de loyer de solidarité (SLS) plus dissuasif, d'une part, en supprimant la possibilité de le moduler et d'y déroger dans les conventions d'utilité sociale, d'autre part, en uniformisant le plafonnement du SLS. Ce durcissement a eu pour effet, en 2018, d'accroître de 39 % le montant moyen du SLS acquitté par les locataires assujettis.

Cette même loi a également permis de réformer le droit au maintien dans les lieux dans les zones tendues en abaissant le seuil de ressources à partir duquel le locataire perd son droit au maintien dans les lieux (150 % du plafond de ressources PLS au lieu de 200 % des plafonds de ressources applicables), en réduisant le délai à partir duquel le locataire perd son droit au maintien dans les lieux (18 mois au lieu de 3 ans) et en supprimant le droit au maintien dans les lieux en cas d'absence de réponse à l'enquête ressources durant deux années consécutives.

Ces différentes dispositions sont des appuis à une politique de meilleure fluidité et j'entends en assurer la pleine effectivité.

Enfin, un mécanisme de taux d'effort plancher n'a jamais été testé. L'idée est intéressante et pourrait être approfondie. Se pose néanmoins la question des conséquences d'un taux d'effort réel sous ce plancher. L'articulation avec la mécanique actuelle du SLS et/ou la perte du droit au maintien dans les lieux pourrait s'avérer compliquée.

Plus généralement en réponse à votre première recommandation, je tiens à réaffirmer l'importance que j'attache à ce que les politiques d'attribution s'inscrivent au niveau local dans le cadre des conférences intercommunales du logement, pilotées par les EPCI. C'est en leur sein que je souhaite que les questions relatives au logement des ménages reconnus DALO et des autres ménages prioritaires – dont les personnes dépourvues de logement – soient fortement investies, tout en gardant à l'esprit l'importance de l'objectif de mixité sociale, garante du bien vivre ensemble.

La Cour relève très justement dans son référé que le changement de culture et de pratique nécessaire à la mise en œuvre du "logement d'abord" suppose du temps. Je peux affirmer avec confiance que les trois dernières années ont permis de consolider le consensus relatif à la stratégie du "logement d'abord" en réunissant les acteurs autour d'une vision nouvelle.

Le travail de fond réalisé pour convaincre et fédérer les milliers d'organisations et les dizaines de milliers de professionnels investis sur ce champ a été fructueux. L'appropriation des principes du "logement d'abord" a largement progressé et l'adhésion est forte. Cela constitue indéniablement le fondement d'une évolution systémique et un levier sur lequel nous appuyer pour amplifier la bascule durable vers une réponse publique fondée sur le "logement d'abord".

Parmi les freins à la mise en œuvre efficace de cette politique, vous soulignez la difficulté liée à l'éclatement des compétences au niveau national et au niveau territorial. Le "logement d'abord" est une orientation stratégique qui engage la responsabilité publique dans son ensemble.

Ainsi l'Etat – compétent sur l'urgence sociale – doit pouvoir s'appuyer sur une coopération approfondie avec les conseils départementaux, chefs de file de l'action sociale, et les EPCI, chefs de file sur les politiques de l'habitat, pour proposer une insertion durable par et dans le logement.

Dès 2017, le Gouvernement a fait le choix de promouvoir ces partenariats locaux par la contractualisation avec des collectivités territoriales « Territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord ». Ces démarches ancrées sur les territoires ont permis de dessiner les réponses les plus pertinentes aux situations concrètes des personnes dépourvues de logement.

Comme la Cour le souligne à juste titre, l'accès au logement des ménages sans domicile a progressé plus rapidement sur ces territoires, même si le travail de transformation de fond qu'ils ont engagé doit se poursuivre pour produire tous ses résultats. En septembre 2020, la ministre chargée du Logement, Emmanuelle Wargon, a lancé un deuxième appel à manifestation d'intérêt pour sélectionner de nouveaux Territoires de mise en œuvre accélérée du "logement d'abord" et je me réjouis du succès que cette démarche rencontre auprès de très nombreuses collectivités.

Je souhaite aujourd'hui accélérer la mise en œuvre du "logement d'abord", conformément au scénario proposé par la Cour.

Pour accélérer les réformes, un service public de la rue au logement sera créé en 2021. Il traduira l'engagement de l'Etat à installer dans la durée la stratégie du "logement d'abord" tout en continuant à assumer ses responsabilités sur la mise à l'abri immédiate et inconditionnelle.

Il s'agit de l'acte II du "logement d'abord", dont l'objectif est d'apporter une réponse plus efficace et plus efficiente aux personnes en situation de grande vulnérabilité, dépourvues de logement ou risquant de l'être. Si la Cour souligne la hausse continue et rapide des dépenses liées à l'hébergement, je suis également convaincu que la réforme du "logement d'abord" permettra d'avancer vers l'objectif d'une gestion budgétaire plus saine et maîtrisée.

Comme pour l'ensemble des réformes prioritaires du Gouvernement, le suivi des résultats et la mesure de la performance sont au cœur des transformations que nous mettons en œuvre. Le "logement d'abord" en est un exemple très direct.

La vision que je porte pour ce service public, avec la ministre chargée du logement, repose sur plusieurs axes de réforme essentiels qui prennent en compte les recommandations que vous formulez :

- L'optimisation de la gouvernance territoriale de la lutte contre le sans-abrisme, dont la Cour relève la complexité actuelle. Sans modifier à ce stade les compétences réglementaires relevant de chaque institution, je crois essentiel de réunir dans chaque département les autorités publiques (Etat et collectivités territoriales) et leurs partenaires (associations, bailleurs sociaux notamment) au sein d'une structure partenariale et opérationnelle, garante de la performance de l'action publique en matière de lutte contre le sans-abrisme. Cette gouvernance s'appuiera sur une évolution et un renforcement des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), instaurés par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, qui – comme le fait remarquer la Cour – peinent aujourd'hui à remplir l'ensemble des missions que leur avait confiées le législateur.

- **Le renforcement du pilotage du secteur de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accès au logement**, à travers des systèmes d'information efficaces d'une part, et la prise en compte de critères de performance sociale dans les conventions liant l'Etat et ses opérateurs, tel que le recommande la Cour, d'autre part. En particulier, une évolution de la tarification des centres d'hébergement et de réinsertion sociale doit être étudiée, de manière à valoriser leurs expertises et leurs résultats. Cet accent mis sur le pilotage et la performance doit nous permettre de progresser sur la prise en compte des coûts évités par le "logement d'abord", comme le préconise la Cour.
- **La définition de trajectoires pluriannuelles de transformation de l'offre d'hébergement et d'accompagnement** pour chaque département, en cohérence avec la recommandation n°4 de la Cour. La territorialisation et la gestion de la double temporalité sont les clés d'une politique de "logement d'abord" réussie. Des scénarios « 100 % logement d'abord » seront construits avec les territoires qui connaissent un phénomène de vacance accentuée de leur parc social ou de marché locatif privé relativement peu tendu. Le développement des capacités d'accompagnement « hors les murs » constituera l'un des axes de transformation, tandis que seront poursuivis les travaux de coordination territoriale de l'accompagnement social au profit de parcours résidentiels plus fluides et de l'insertion globale des personnes sans domicile.
- **Le renforcement d'une réponse pluridisciplinaire** aux situations de sans-abrisme, dans la continuité des avancées concrètes réalisées pendant l'année 2020 entre le secteur social et le secteur sanitaire. Cette évolution s'inscrit dans la logique de la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat qui vise à rapprocher le champ de l'insertion professionnelle et le champ du social, en pleine cohérence avec la dimension interministérielle de la délégation chargée de l'hébergement et de l'accès au logement (Dihal).
- **La proposition de mécanismes de renforcement du suivi et du contrôle du respect des obligations des réservataires de logement social** et des bailleurs sociaux en matière d'attributions de logements sociaux aux ménages DALO ou prioritaires, ainsi que l'inscription des objectifs du "logement d'abord" dans les instances stratégiques et les outils conventionnels de gestion intercommunale de la demande, conformément aux recommandations n°1 et n°3 de la Cour.

Ce service public se concrétisera au niveau national par une réorganisation de l'administration centrale pour simplifier et optimiser le pilotage de cette politique. Les ressources et expertises seront réunies au sein de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

Je confierai au délégué interministériel par une lettre de mission le soin de mettre en œuvre ces réformes qui viennent pleinement répondre aux enjeux soulevés par la Cour à l'issue de son étude.

Engagement majeur du Président de la République depuis septembre 2017, le plan quinquennal pour le "logement d'abord" porte un nouveau modèle d'action publique qui, en recherchant un accès rapide au logement des personnes sans domicile avec un accompagnement adapté, apporte une réponse structurelle performante aux situations de sans-abrisme en constante augmentation depuis deux décennies en France.

Celui-ci a d'ores et déjà produit des résultats très significatifs grâce à la hausse des attributions de logements sociaux aux sans-abris ou aux ménages en hébergement, à la relance de l'intermédiation locative et des pensions de famille, ou encore à la mobilisation de logements pour les réfugiés.


Au-delà de ces résultats, c'est aussi et surtout la performance sociale globale de cette action que je souhaite souligner, puisque l'on sait qu'elle permet non seulement une insertion plus rapide et plus durable des personnes, mais aussi d'améliorer l'efficacité globale de la réponse au regard des financements publics qui y sont consacrés. L'engagement de la France en ce sens place notre pays parmi les plus avancés sur le sujet au niveau européen, et alors même que la Commission européenne vient d'adopter une résolution appelant à développer les stratégies de réduction du sans-abrisme orientées vers le logement.

Il n'en demeure pas moins que des marges de progrès importantes existent encore, et la Cour en souligne un certain nombre auxquelles je souscris. Au-delà, il nous faut à présent accélérer le déploiement du "logement d'abord" et, pour cela, transformer l'organisation de l'administration et faire évoluer l'action des acteurs au niveau territorial : raccourcir et simplifier la chaîne décisionnelle dans une logique de service rendu aux territoires ; développer l'agilité pour répondre toujours mieux aux besoins des publics précaires que nous servons ; renforcer la transversalité et construire des modes de travail plus coopératifs et plus ouverts entre tous les acteurs, publics et privés, afin de capitaliser sur les énergies et l'engagement de chacun ; assumer, enfin, une recherche de performance sociale globale mobilisant tous les leviers disponibles pour renforcer l'efficacité de notre action et rendre compte, devant le Parlement comme devant nos concitoyens, des efforts financiers importants consentis par la collectivité.

C'est également le sens de l'évolution souhaitée des services intégrés d'accueil et d'orientation pour renforcer, en lien avec l'ensemble des acteurs, leur rôle central de caractérisation des besoins, de gestion de l'offre, de coordination de l'accompagnement pour ces publics et d'observation sociale.

L'acte II du "logement d'abord" a ouvert la voie à cet approfondissement ; c'est à présent, conformément à ce que j'ai annoncé en octobre, avec un travail en profondeur sur la gouvernance et le pilotage de la politique publique que le Gouvernement compte accélérer la transformation de notre action en faveur des personnes sans domicile.

La création du service public de la rue au logement a précisé cette ambition de traiter ensemble des objectifs trop souvent présentés comme antagoniques : efficacité globale de l'action publique, qualité du service rendu à chaque personne, maîtrise de l'impact budgétaire pour nos concitoyens et, c'est l'essentiel, soutien à nos concitoyens en situation précaire.



Jean CASTEX