

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

Paris, le 19 JUIL. 2010

Le ministre d'Etat

Le secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme

à

Madame et Messieurs les Préfets de région
Directions régionales de la jeunesse, des sports
et de la cohésion sociale

Mesdames et Messieurs les Préfets de
département
Directions départementales de la cohésion
sociale

Référence : D 10013351

Objet : Circulaire relative à l'accompagnement vers et dans le logement.

Annexes : - annexe 1 : répartition régionale des crédits
- annexe 2 : indicateurs

Le « logement d'abord » constitue le fil directeur de la politique menée par le gouvernement dans le cadre de la nouvelle stratégie de prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées : il s'agit de privilégier l'accès ou le maintien dans le logement, plutôt que l'hébergement (Partie 1).

La mise en place d'un dispositif renforcé d'accompagnement vers et dans le logement est apparue indispensable pour amplifier l'accès au logement public ou privé et contribuer à la fluidité des parcours dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI). C'est pourquoi l'Etat s'est engagé à hauteur de 12 millions d'euros en 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie.

En 2010, l'Etat poursuit cet effort en consacrant à nouveau 12 millions d'euros à l'accompagnement vers et dans le logement. Les objectifs sont les suivants : favoriser les sorties réussies vers le logement des structures d'hébergement et de logement temporaire, proposer un accompagnement adapté à des personnes passant directement de la rue au logement, prévenir les risques d'expulsions des ménages en difficulté, et donc (re)loger des ménages qui bénéficient du droit au logement opposable (DALO) (Partie 2).

Le renforcement de l'action de l'Etat doit constituer un levier pour mobiliser et amplifier l'action de l'ensemble des partenaires concernés sur les territoires. Cette action doit s'inscrire en complémentarité des actions engagées par les collectivités territoriales. Une attention particulière sera portée aux modalités de mise en œuvre des mesures individuelles d'accompagnement vers et dans le logement ainsi financées (Partie 3).

Enfin, ce dispositif doit contribuer à l'atteinte de l'objectif de stabilité globale des capacités d'hébergement (urgence, stabilisation, insertion) à leur niveau atteint au 31 décembre 2009, ainsi qu'à l'objectif de sortie vers le logement tel que demandé par la circulaire du 19 mars 2010.

1- La mobilisation des logements

Le principe du « logement d'abord » suppose que les personnes qui sont en capacité d'accéder au logement autonome doivent être immédiatement orientées vers cette solution, le recours à l'hébergement devant rester exceptionnel et provisoire. Dans ce cas, la durée du séjour dans le dispositif d'hébergement doit être strictement adaptée aux besoins des personnes.

Pour concrétiser cet objectif, il convient que vous mettiez en œuvre tous les outils existants, y compris les outils contraignants dont vous disposez en tant que garant du droit au logement, pour mobiliser une **offre accessible aux ménages concernés**.

La **production d'une offre nouvelle** vise, au premier chef, les logements sociaux, et en particulier, ceux qui sont les plus accessibles aux personnes les plus modestes. De ce point de vue, l'année 2009 a été une année historique puisque 120 000 logements sociaux ont été financés, c'est-à-dire trois fois plus qu'en 2000. Ces résultats se traduisent surtout par un accroissement significatif de la production de logements très sociaux : près de 24 500 PLA-I ont été financés en 2009. Cet effort sera bien sûr poursuivi en 2010, avec 140 000 logements sociaux, dont 27 500 PLA-I.

Au-delà de la création d'offre nouvelle, la **mobilisation de l'offre existante** est également indispensable. Le parc HLM constitue de fait la principale solution pour loger les personnes qui sans cela seraient orientées vers ou maintenues dans le dispositif d'hébergement. Cela concerne notamment les bénéficiaires du DALO qui, selon la loi, doivent obligatoirement être logés lorsque le préfet les a désignés à un bailleur. Pour ce faire, le préfet dispose du contingent préfectoral de logements réservés. Il convient que, dans les départements les plus concernés, au minimum 25% des logements libérés chaque année soient effectivement proposés pour des ménages présentés par le préfet au titre de son contingent. L'effort d'optimisation du contingent préfectoral a commencé à porter ses fruits, mais reste encore insuffisant et doit se poursuivre. En complément de l'identification physique des logements, la négociation de flux d'attribution permet tout à la fois une gestion plus souple et une meilleure adaptation de la typologie des logements aux caractéristiques des demandeurs.

Des instructions spécifiques allant dans le sens d'une priorisation plus nette en faveur des ménages bénéficiant du DALO ou sortant de la rue ou des structures d'hébergement vous seront prochainement adressées. En cas de refus du bailleur de donner suite à la désignation d'un ménage bénéficiant du DALO par une attribution, le préfet peut se substituer au bailleur et décider lui-même de l'attribution d'un logement.

Les collecteurs d'action logement (CIL) apportent aux organismes HLM un financement complémentaire aux programmes de logement et se voient accorder en contrepartie un droit de réservation sur ces logements. Depuis la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, ils ont l'obligation d'orienter le quart de leurs attributions en faveur des bénéficiaires DALO, salariés, demandeurs d'emploi ou personnes issues de centres d'hébergement (circulaire du 22 octobre 2009).

Les associations agréées¹ pour le logement des personnes défavorisées peuvent aussi contribuer à ces deux objectifs de création d'offre nouvelle de logements sociaux privés, soit en maîtrise d'ouvrage, soit en assistance à maîtrise d'ouvrage aux propriétaires bailleurs privés pour mettre sur le marché des logements conventionnés sociaux attribués prioritairement au logement des personnes défavorisées.

Parallèlement, les accords collectifs départementaux ou intercommunaux² constituent des outils complémentaires de mobilisation du parc social. Il s'agit de conventions conclues entre le préfet et

¹ - Article 2 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;
- Décret n°2009-1684 du 30 décembre 2009 relatif aux agréments des organismes exerçant des activités en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées.

² Article L. 441-1-1 du CCH.

tous les organismes d'HLM et SEM gestionnaires de logements sociaux du département. Ces conventions d'attributions aux personnes connaissant des difficultés économiques et sociales, notamment celles qui relèvent des catégories éligibles au DALO et celles dont les besoins ont été identifiés par le plan département d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). L'accord doit également prévoir les dispositions nécessaires au suivi des engagements des bailleurs et les moyens d'accompagnement, en pratique souvent financés par le fonds solidarité logement (FSL). Il doit être décliné dans le volet social des conventions d'utilité sociale (CUS).

En outre, l'effort en faveur du développement de la mise à disposition de **logements en intermédiation locative**, constituant une solution de transition vers le logement ordinaire et pérenne, doit être poursuivi. Il s'agit :

- de locations dans le parc social par une association, assorties de la sous-location au ménage à titre temporaire, le ménage ayant vocation, à terme, à devenir titulaire direct du bail (bail glissant),
- de locations / sous-locations ou de mandats de gestion dans le parc privé, soit avec l'aide des collectivités territoriales, soit dans le cadre du programme SOLIBAIL.

Enfin, la production de résidences sociales, notamment de pensions de famille (objectif de 15 000 places d'ici la fin 2011), et le doublement des crédits d'aide à la gestion locative sociale (AGLS) viennent compléter cette offre. La production de logements d'insertion d'initiative associative dont la gestion locative est adaptée complète cette offre qui participe à l'objectif du « logement d'abord ».

C'est dans ce contexte, où l'ensemble des outils pour amplifier la mise à disposition de logements est utilisé, que s'inscrit la décision que nous avons prise de reconduire en 2010, après évaluation, le financement de mesures d'accompagnement prévu en 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie.

En effet, si un accès au logement ordinaire direct et sans accompagnement est envisageable pour certains ménages, pour d'autres un accompagnement est nécessaire pour leur permettre d'accéder au logement autonome. Toutefois, de telles mesures ne sauraient être exigées par les bailleurs comme une condition préalable à l'accès de toute personne bénéficiant du DALO ou sortant de la rue ou du dispositif d'hébergement. Cela suppose qu'en cas de doute ou d'absence de connaissance préalable de la situation précise du ménage, un diagnostic soit posé. Cet accompagnement facilite le (re)logement et favorise une insertion réussie et durable dans le logement et son environnement.

Cette politique doit aboutir à un moindre recours au dispositif AHI et à une plus grande fluidité vers le logement, grâce à un accès plus rapide au logement de droit commun que les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) et PDALPD doivent organiser en termes d'offre territorialisée.

2- L'accompagnement vers et dans le logement (AVDL)

Le but de l'accompagnement vers le logement et lors du relogement est essentiellement de permettre aux personnes en difficulté d'accéder à un logement public ou privé et de bien y vivre en respectant les droits et les obligations des locataires. Celui de l'accompagnement dans le logement est de prévenir ou de contribuer à régler d'éventuelles difficultés.

Trois objectifs guident l'action de l'Etat dans la mise en œuvre de ces mesures :

- Favoriser les sorties réussies des structures d'hébergement et de logement temporaire vers le logement, et donc une insertion durable dans le logement et son environnement, en assurant un accompagnement vers et dans le logement (première période de relogement),
- Proposer un accompagnement adapté à des ménages passant directement de la rue au logement, notamment à des ménages hébergés en hôtel, en particulier à l'issue de la période hivernale (participation de la fermeture progressive des capacités ouvertes exceptionnellement pendant la période hivernale),

partenariat notamment avec les CAF et la MSA en vue d'une mobilisation de leurs conseillers en éducation sociale et familiale.

En fonction des particularités de votre territoire telles qu'elles ressortent des travaux d'élaboration des PDAHI et de leur inclusion dans les PDALPD, vous déterminerez l'importance relative qu'il convient d'accorder à chacun de ces objectifs.

Dans ce cadre, vous accorderez une attention particulière aux ménages qui bénéficient par ailleurs du DALO en vertu d'une décision de la commission de médiation préconisant un accompagnement social en application de l'article L.441-2-3 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

L'accompagnement vers et dans le logement correspond à des mesures exclusivement ciblées sur l'accès et le maintien dans le logement. **Il ne s'agit donc pas de financer, avec ces moyens nouveaux, un accompagnement global** des ménages. Si l'AVDL révèle chez les personnes accompagnées des problèmes d'ordre général ou autres que ceux liés au logement, leur traitement doit être renvoyé vers les services compétents et notamment vers le travail social de secteur ou des organismes spécialisés, dont les centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

Il s'agit d'offrir l'accompagnement le plus adapté à la situation du ménage. Il doit être personnalisé et combiné avec la solution de logement trouvée ou envisagée.

Les trois missions de l'AVDL :

1 – ACCOMPAGNEMENT VERS LE LOGEMENT : aider les ménages fragiles dans la recherche d'un logement adapté à leur situation. La diversité et la complexité des filières d'accès au logement imposent en effet souvent la présence d'un tiers en capacité de leur expliquer le fonctionnement du système, d'orienter les personnes vers une solution possible et d'assurer une mission d'interface.

2 – ACCOMPAGNEMENT LORS DU RELOGEMENT : faciliter l'installation dans le logement et son environnement. Cela constitue un moment essentiel dont dépend souvent la réussite du processus et concerne aussi bien le suivi des démarches administratives (assurance, compteur, ouverture des droits APL...), que l'installation dans le logement et son appropriation ou encore la maîtrise de l'environnement (services publics et équipements de proximité...).

3 – ACCOMPAGNEMENT DANS LE LOGEMENT : prévenir ou gérer les incidents de parcours, qui peuvent apparaître suite à un retard de paiement de loyer et/ou de charges liées au logement afin d'éviter la spirale de l'endettement, ou à des troubles de voisinage avant le déclenchement de manifestations de rejet.

La durée de l'accompagnement devra tenir compte des situations individuelles. Des relais de droit commun institutionnels, bénévoles ou relationnels devront être recherchés dès la mise en œuvre de l'accompagnement. Une prise en charge discontinue doit être possible, dans un esprit de non abandon tel qu'il a été préconisé par la conférence de consensus de décembre 2007.

Il importe d'intervenir le plus en amont possible du dispositif AHI, par des actions de prévention des expulsions pour éviter le recours au dispositif, ou dès la phase d'accueil et d'orientation dans le dispositif AHI, afin de favoriser les parcours d'accès au logement dès la rue ou l'hébergement d'urgence. Sont notamment visées les personnes hébergées en hôtels, celles prises en charge durant la période hivernale, ou celles sortant de prisons ou d'établissements de santé.

Les modalités de recours aux mesures AVDL :

Organiser sur un territoire la mise en application concrète du « logement d'abord » exige de repartir des besoins des personnes et du diagnostic de leur situation. C'est en fonction de ce diagnostic que pourra être organisé un accompagnement social individualisé et adapté, auquel contribueront les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).

C'est donc bien à partir d'un diagnostic fin des situations que seront mises en place la réponse la plus appropriée entre logement et hébergement, et l'articulation avec un accompagnement social adapté (accompagnement global dans et hors les murs, accompagnement vers et dans le logement ...).

Peuvent demander la réalisation d'une mesure d'AVDL ou d'un diagnostic social en vue d'évaluer la nécessité et les caractéristiques d'une telle mesure, éventuellement sur sollicitation des ménages, notamment :

- ✓ Les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO),
- ✓ Les équipes de travail de rue et des accueils de jour,
- ✓ Les gestionnaires des structures d'hébergement,
- ✓ Les gestionnaires de logement adapté (résidences sociales) ou gérés par des maîtres d'ouvrage associatifs,
- ✓ Les travailleurs sociaux de secteur,
- ✓ La commission de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX),
- ✓ La commission de médiation DALO (loi du 25 mars 2009),
- ✓ Les bailleurs sociaux,
- ✓ Les associations dont l'un des objets est le logement des personnes défavorisées agréées pour l'un ou l'autre des agréments visés à l'article L 365-1 du CCH.

Les actions à mener grâce aux crédits d'accompagnement Etat s'adressent aux ménages. Elles ne sauraient par conséquent se traduire par une aide complémentaire à la gestion des structures. D'autant plus que certains dispositifs incluent déjà le financement d'un tel accompagnement (AGLS, intermédiation locative).

Des actions d'accompagnement individuel peuvent être menées dans le cadre de locations-sous-locations avec baux glissants dans le parc social en complément des mesures du FSL (aide au financement des suppléments de dépenses de gestion, permettant la mise en place d'une gestion locative adaptée dans les logements occupés par les personnes accompagnées au titre de la présente circulaire, des CAF, etc...) afin de développer davantage cette formule. De telles actions peuvent aussi être menées en accompagnement de ménages devenant titulaires directs de leur bail.

3- Partenariats et modalités de mise en œuvre

Les mesures d'accompagnement Etat se situent en complémentarité des actions déjà mises en place par les acteurs locaux. Elles viennent s'adosser à l'engagement des conseils généraux, dont l'accompagnement social lié au logement est une mission obligatoire dans le cadre du FSL. Les crédits Etat créent un contexte particulièrement propice à des négociations et doivent être utilisés comme leviers pour amplifier les interventions des financeurs publics de ces mesures. Pour ce faire, il convient de développer dans chaque département des partenariats Etat / Conseil général pour réaliser les actions mentionnées ci-dessus.

En tant que de besoin, le comité de concertation, mis en place dans le cadre des PDAHI, et associant les collectivités locales dont le conseil général, ou le comité de pilotage du PDALPD pourra être l'instance idoine afin d'organiser ce partenariat et le co-financement, dans un souci de complémentarité d'intervention et de cohérence territoriale.

Modes de sélection des opérateurs :

Vous identifierez le ou les opérateurs assurant ces prestations, soit directement, soit par appel à projet, en vous conformant, en ce qui concerne les opérateurs associatifs, aux règles énoncées dans la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations. Pour réaliser les actions d'accompagnement ainsi financées, les opérateurs devront

obtenir, du préfet du département où se situe l'action, l'agrément d'ingénierie sociale, financière et technique³.

Seront privilégiées les propositions portées conjointement par :

- des binômes composés d'un (ou des) opérateur(s) de l'accompagnement et d'un bailleur social (HLM ou SEM) dans le cadre notamment de locations-sous-locations assorties de baux glissants,
- des acteurs de l'hébergement et du logement,
- un regroupement de gestionnaires ou de structures, permettant ainsi une mutualisation des moyens.

S'agissant de l'accompagnement mis en place dans le cadre de locations-sous-locations avec baux glissants, vous réserverez le financement à des projets portés par des binômes associant un ou des bailleurs sociaux (HLM ou SEM) à un ou des opérateurs.

L'Etat contractualisera dans ce cadre les modalités de l'accompagnement à mettre en place, la typologie des publics concernés, le nombre de personnes suivies, les conditions du travail en réseau avec les autres partenaires du dispositif AHI et du logement et assurera une évaluation annuelle des actions réalisées.

La répartition des crédits résulte de plusieurs critères de référence :

1. les moyens affectés au parc AHI dans chaque région en 2009,
2. le nombre de décisions favorables DALO en tant que reflet de la tension sur le marché locatif et la demande sociale non satisfaite.

La répartition régionale figure en annexe 1. Vous procéderez à la répartition des crédits en tenant compte des situations propres à chaque département en matière de logement sur la base de ces mêmes critères et, selon le contexte local, sur la base de critères que vous jugerez opportuns de définir sans qu'ils remettent en cause ceux arrêtés au plan national.

Les crédits répartis pour 2010 correspondent à 72 000 mesures mensuelles, soit par exemple l'accompagnement de 12 000 ménages pendant 6 mois en moyenne.


Organiser une mutualisation à la fois des moyens (ie des intervenants) et des fonctions supports pour une plus grande efficacité et une optimisation des coûts.

Ainsi un même opérateur peut intervenir pour des publics différents (en structure hébergement ou DALO) ou intervenir à la demande de plusieurs services, structures ou organismes dans le cadre d'une mesure (intervention sur l'ensemble des structures d'un département ou d'une association). Dans ce cas, l'accès à ces mesures d'accompagnement devra être organisé de façon à ce que toutes les personnes sortant d'hébergement en ayant besoin puissent y avoir accès, quelle que soit la structure ou l'association dont elles sont issues.


La présente instruction est transmise aux associations nationales. De même, vous veillerez à en informer les opérateurs locaux selon les modalités qui vous paraîtront adaptées, par exemple dans le cadre des comités de concertation régionaux visés par la circulaire du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement. Vous veillerez à ce que cette démarche soit déclinée au niveau départemental.

³ Article R. 365-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Le nouveau régime des agréments s'applique aux demandes déposées à compter du 1^{er} janvier 2010. Les agréments existants deviendront caducs au 1^{er} janvier 2011.

Vous rendrez compte à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) au moyen des indicateurs figurant en annexe 2.



Jean-Louis BORLOO



Benoist APPARU