



FONDATION
Abbé Pierre

ÉCLAIRAGE RÉGIONAL BRETAGNE

L'état du mal-logement en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



Introduction

Il y a un an, l'agence Bretagne de la Fondation Abbé Pierre revisitait les actions qu'elle avait pu mener depuis 2012. La lutte contre l'habitat dégradé, énergivore ainsi que l'accompagnement des plus fragiles, au regard de leur situation de logement, prenaient les formes les plus diverses à l'échelle régionale.

En 2018, année de bouleversement politique et de nouvelles orientations logement du gouvernement, la Fondation Abbé Pierre se réinterroge dans son combat pour les quatre ans à venir. L'environnement du mal logement a changé en Bretagne, de nouvelles fragilités se font jour tant au niveau des publics que des outils de lutte contre le mal logement.

Pour la Fondation Abbé Pierre, les mal-logés doivent encore plus, être au cœur de nos actions, la Fondation doit les accompagner pour qu'ils soient porteurs et vecteurs de transformation sociale.

Nous devons aussi combattre le mal logement en recherchant les alliances, en faisant réseau, en recherchant l'approfondissement des diagnostics des situations de mal logement. La lutte contre le mal logement doit, encore plus, se situer au niveau des territoires, acteurs de proximité, toujours plus impliqués dans les Programmes Locaux de l'Habitat.

Il nous faudra aussi faire vivre localement, le plan « un domicile fixe et décent pour tous » et « 0 sdf » de la Fondation Abbé Pierre. Tout cela s'inscrit dans une logique « Logement d'abord » à nouveau prônée par le gouvernement du président Macron depuis septembre dernier.

Après avoir mis à jour notre barème régional du mal logement, nous nous attacherons dans cette étude à nous demander où en est-on du « Logement d'abord » en Bretagne. Pour ce faire, nous avons interrogé tous les acteurs concernés, les ménages logés qui louent l'accès direct au logement, les personnels associatifs qui souhaitent avancer et innover, les services de l'état qui suivent, coordonnent et financent, les élus des collectivités locales qui soulignent les axes à suivre et les gouvernances à mettre en place.

Notre région présente de nombreuses actions s'inscrivant dans la logique du « Logement d'abord », nous avons voulu en mettre certaines en lumière dans cet ouvrage. Ces dernières doivent inspirer et seront à prolonger.

De même, de nouveaux publics fragiles et mal logés (les migrants, les jeunes sans ressources) viennent interroger cette nouvelle politique d'accès direct au logement car pour ces catégories, les outils habituels ne répondent pas toujours.

Pour les quatre ans à venir, la Fondation Abbé Pierre suivra et cherchera à favoriser le « Logement d'abord » dans la région dans le cadre de projets de territoires.

Faisons ensemble du logement (d'abord) une priorité !

STÉPHANE MARTIN
Directeur régional Bretagne
Fondation Abbé Pierre

SOMMAIRE

Introduction 3

Partie 1 - Baromètre du mal-logement en Bretagne 7

CHIFFRES CLÉS	7
LE LOGEMENT SOCIAL SOUS PRESSION	10
LES DIFFICULTÉS POUR SE MAINTENIR DANS SON LOGEMENT	12
LES POLITIQUES DU LOGEMENT EN BRETAGNE	12
LA JUSTICE SOCIALE ET LA SOLIDARITÉ : L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT	14
LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SRU SUR LE TERRITOIRE	14

Partie 2 - « Logement d'abord » en Bretagne : où en est-on ? 16

LE « LOGEMENT D'ABORD », C'EST QUOI	16
« LOGEMENT D'ABORD » EN BRETAGNE : UNE DIVERSITÉ D'ACTIONS ET D'EXPÉRIENCES POUR AIDER À L'ACCÈS AU LOGEMENT	18
DES COLLECTIVITÉS LOCALES QUI DÉVELOPPENT LEUR COMPÉTENCE	29

Partie 3 - Les plus vulnérables : des situations, nouvelles ou non, qui restent sans réponse adaptée 32

LES MIGRANTS : DES PUBLICS NOUVEAUX À ACCUEILLIR DIGNEMENT	32
LA FRAGILITÉ DES PERSONNES ACCENTUÉE PAR LE CUMUL DES DIFFICULTÉS SOCIALES ET DE SANTÉ	35
QUELLES SOLUTIONS POUR LES JEUNES SANS RESSOURCES, EN RUPTURE	40

Conclusion 42

Partie 1 - Baromètre du mal-logement en Bretagne

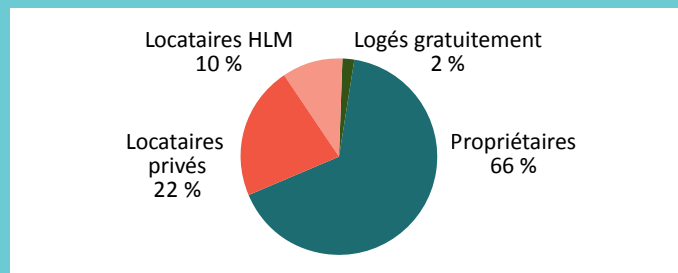
CHIFFRES CLÉS

Population en Bretagne : 3 293 850 habitants

INSEE 2015

Le logement en Bretagne (en 2014)

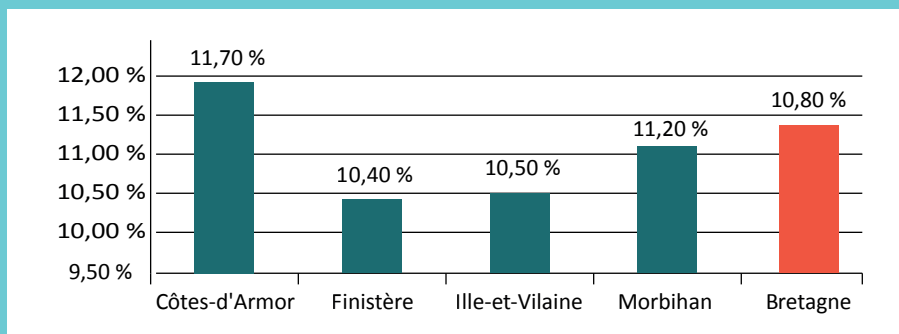
- 1 477 178 résidences principales



INSEE 2014 et 2009

Les indicateurs sociaux

- 10,8% de ménages sous le seuil de pauvreté en 2014 (10,5 % en 2012)



- 8 831 dossiers de surendettement déposés en 2016 (- 7 772 par rapport à 2015)
- 272 310 demandeurs d'emploi (catégories A, B, C) en novembre 2017 (251 080 en novembre 2014)
- **Allocataires des minima sociaux en 2015 et évolution depuis 2010**
 - * 163 100 allocataires (+18 %) dont :
 - * 57 776 bénéficiaires de l'AAH (Allocation aux adultes handicapés) (+ 19 %)
 - * 20 160 bénéficiaires de l'ASV (Allocation spéciale de vieillesse) et de l'ASPA (Allocation de solidarité aux personnes âgées) (- 8 %)
 - * 84 990 bénéficiaires du RSA (+ 32 %) dont 60 341 bénéficiaires du RSA socle (+ 30 %)

INSEE Fichier localisé social et fiscal en géographie au 01/01/2015 - Banque de France 2016 - Pôle Emploi - DREES



La demande locative sociale

- Demande HLM en 2016 :
 - ✱ 56 777 demandes dont 36 142 demandes externes
 - ✱ + 2 837 demandes par rapport à 2015 (dont +2 068 demandes externes)
 - ✱ + 5 277 demandes par rapport à 2014
- 400 recours DALO reçus en 2016 (+33 par rapport à 2014)
- 90 recours DAHO reçus en 2016 (+5 par rapport à 2014)

ARO Habitat Bretagne et Haut Comité pour le Logement des Personnes défavorisées



LES DONNÉES DE L'ACCÈS ET DU MAINTIEN DANS LE LOGEMENT EN BRETAGNE : LES PERSONNES SANS ABRI OU VIVANT EN HABITATIONS MOBILES OU MARINIERS

En 2013, le recensement de l'INSEE identifiait en Bretagne **8 072 personnes sans abri ou vivant en habitations mobiles ou mariniers**¹. Cette donnée ne permet pas de distinguer ces trois catégories et nécessiterait d'être actualisée.

L'absence de connaissance fine et annuelle du sans-abrisme en Bretagne peut en effet constituer un frein aux réponses qui doivent être mises en œuvre par l'État et les collectivités.

Par ailleurs, la DIHAL recensait fin 2017 456 personnes vivant dans 14 campements illicites et bidonvilles dans l'Ille-et-Vilaine, seul département breton concerné par ces phénomènes. Le nombre d'habitants de campements illicites et de bidonvilles a fortement augmenté sur ce territoire, avec 193 personnes supplémentaires entre avril et décembre 2017 (soit une hausse de 73 %).

8 072 personnes sans abri ou vivant en habitations mobiles ou mariniers

Insee RP 2013



L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

9 059 personnes différentes (constituant 6 271 ménages) ont fait une demande d'hébergement d'urgence auprès de l'un des quatre SIAO² de la Bretagne en 2016.

Ces chiffres sont stables voire en légère baisse en nombre de ménages différents, ce qui pourrait être expliqué par le fait que les isolés sont moins nombreux à faire une demande d'hébergement d'urgence, face à des familles plus nombreuses et prioritaires.

Ces statistiques à l'échelle de la région masquent néanmoins des évolutions locales, comme dans le Finistère où le nombre de demandes d'hébergement a augmenté avec +13 % de demandes comptabilisées en personnes et +4 % en ménages.

Pour la période hivernale 2016-2017, le baromètre du 115 de la Fédération des Acteurs de la Solidarité indique par ailleurs que le nombre de demandeurs différents a diminué dans les Côtes-d'Armor mais **augmenté de 10 à 20 % dans le Morbihan et dans l'Ille-et-Vilaine et de plus de 20 % dans le Finistère entre l'hiver 2015-2016 et l'hiver 2016-2017**. Ces tendances semblent se prolonger fin 2017.

Demandes d'hébergement d'urgence

• **9 059 personnes / 6 271 ménages** en 2016

• **9 203 personnes / 6 677 ménages** en 2015

Bilans des SIAO

¹ Mariniers : personnes résidant dans un bateau.

² Dans chaque département, les Services intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) organisent l'accès à l'hébergement des personnes sans domicile, s'assurent qu'elles sont accompagnées et font le suivi de leur parcours vers le logement, en partenariat avec les travailleurs sociaux, les associations d'insertion par le logement, les bailleurs sociaux....

Quant aux profils des demandeurs, ils sont globalement similaires : selon le département, 65 à 80 % d'entre eux sont des personnes isolées, dont une majorité d'hommes (50 à 60 %) mais on retrouve également de plus en plus de femmes seules (15 à 20 %). À titre d'exemple, le nombre de femmes seules parmi les demandeurs a augmenté de 43 % entre 2012 et 2016 dans les Côtes-d'Armor.

Les jeunes représentent également une part importante des demandeurs : dans l'Ille-et-Vilaine, comme dans le Finistère près de 25 % des demandes de 2016 sont formulées par des chefs de ménages âgés de 18 à 25 ans, principalement des personnes seules.

Enfin, il est nécessaire de rappeler qu'un certain nombre de personnes sans-abri n'appellent plus le 115 :

- parce qu'elles savent que les dispositifs sont saturés et qu'elles ont peu de chances d'obtenir une réponse au regard de la typologie de leur ménage ;
- parce que, dans certains départements, les déboutés du droit d'asile ne sont pris en charge par le 115 que dans certaines conditions (danger pour la santé...) ;
- parce que les réponses proposées dans l'hébergement d'urgence sont rejetées par une partie du public, le plus en exclusion.



LA PROGRESSION DU RECOURS À L'HÔTEL

Les données des SIAO permettent d'observer une **hausse significative de la prise en charge hôtelière en Bretagne** entre 2015 et 2016, après une période de diminution.

Le nombre de nuitées hôtelières a en effet augmenté de 84 % dans l'Ille-et-Vilaine, de 98 % dans les Côtes-d'Armor et de 102 % dans le Finistère³.

En décembre 2017, le SIAO 35 met à l'abri à l'hôtel **380 personnes chaque nuit. Environ 200 personnes sont également hébergées par le CCAS de la ville de Rennes.**

Le plan triennal de réduction des nuitées hôtelières mis en place par l'État en 2015 n'a pas permis d'inverser la tendance entre 2015 et 2016. La DIHAL a annoncé, lors de la présentation du rapport annuel 2018 de la Fondation Abbé Pierre, la préparation d'un deuxième plan de réduction des nuitées hôtelières.

Dans ces trois départements, l'augmentation du recours aux nuitées hôtelières est notamment liée à l'arrivée de demandeurs d'asile. D'après les statistiques de l'OFII⁴, entre 2015 et 2016, la demande d'asile a augmenté de 34,5 % en Bretagne, une tendance plus ou moins marquée selon les départements (hausse de 87 % dans les Côtes-d'Armor).

Le recours aux nuitées hôtelières financées par l'État en 2016 (et évolution par rapport à 2015)

- Côtes-d'Armor : 8 059 nuitées (+98%)
- Finistère : 19 199 nuitées (+102%)
- Ille-et-Vilaine : 27 672 nuitées (+84%)
- Morbihan : données non disponible

Bilans des SIAO

³ Dans les Côtes-d'Armor ce nombre n'inclut pas les nuitées à l'Hybritel, une alternative à l'hôtel ouverte en 2014 qui offre de meilleures conditions de confort et d'intimité aux familles.

⁴ Office français et l'immigration et de l'intégration

LE LOGEMENT SOCIAL SOUS PRESSION

L'AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

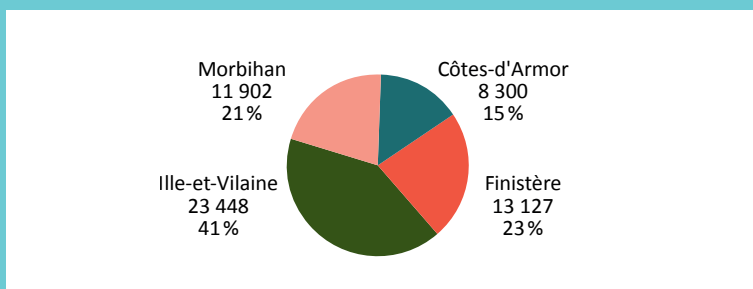
La demande de logement social a augmenté de 12 % en trois ans, une progression qui s'est accélérée en 2016 (+5 % pour l'ensemble des demandeurs et +6 % pour les demandes externes).

Au cours de l'année 2016, la demande de logement social a en effet atteint **56 777 demandes enregistrées en 2016 pour 53 940 en 2015, soit 2 837 demandes supplémentaires.**

Cette hausse concerne principalement l'Ille-et-Vilaine (+ 1 492 demandes) et le Finistère (+ 1 002 demandes), alors que la demande en logement social diminue légèrement dans les Côtes-d'Armor (-265 demandes). Au niveau régional, ce **sont les demandes externes** (celles des personnes qui ne sont pas déjà logées en HLM) qui augmentent le plus (+2 068 demandes).

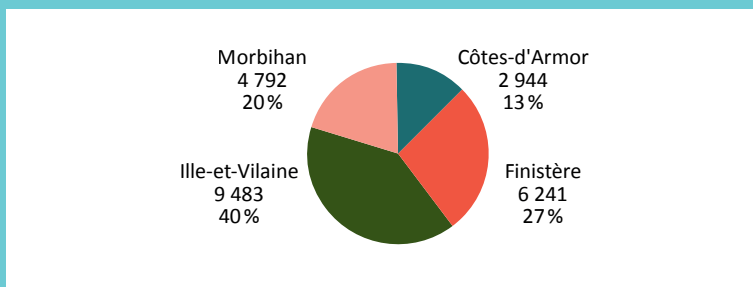
Demandes HLM par département en 2016 (demandes en cours au 01.01.2017)

- 56 777 demandes à l'échelle de la région en 2016 dont 36 142 demandes externes
- + 2 837 demandes par rapport à 2015



Attributions HLM par département en 2016 (demandes satisfaites en 2016)

- 23 470 attributions en Bretagne dont 17 084 pour des demandes externes
- + 345 attributions par rapport à 2015



Le délai moyen de satisfaction des demandes satisfaites est passé de 9,7 mois en 2015 à 9,9 mois en 2016.

ARO Habitat Bretagne

LA HAUSSE LIMITÉE DES ATTRIBUTIONS

Face à la progression des demandes, le nombre d'attributions n'augmente que faiblement : + 345 entre 2015 et 2016. Le nombre de mutations stagne (+5) alors que le nombre de demandes externes satisfaites a légèrement progressé (+340).

Le délai moyen d'attribution s'est ainsi allongé entre **2015 et 2016, passant de 9,7 à 9,9 mois.**

UNE MAJORITÉ DE DEMANDEURS ISOLÉS AUX REVENUS TRÈS MODESTES

Parmi les demandeurs externes, on trouve **une majorité de personnes seules** (54 %) et de familles monoparentales (28 %). **Relativement jeunes** (30 % d'entre eux ont moins de 30 ans et moins de 10 % plus de 65 ans), ils **ont des revenus très modestes** : 72 % d'entre eux disposent de res-

sources inférieures à 60 % des plafonds HLM PLUS et 36 % de ressources inférieures à 20 % des plafonds.

Les familles représentent une part plus importante des demandeurs déjà locataires HLM.

LA PAUPÉRISATION GLOBALE DES LOCATAIRES DU PARC SOCIAL

Les caractéristiques des demandeurs reflètent la **pauvrisation globale des occupants du parc social breton** : en 2016, 66 % des locataires avaient des revenus inférieurs à 60 % des plafonds PLUS, 43 %

étaient en dessous de 40 % des plafonds et environ 25 % disposaient de revenus inférieurs à 20 % des plafonds (contre 20 % en 2012).

LE DALO



Si le recours au DALO reste faible en Bretagne, il a légèrement augmenté entre 2014 et 2016 : +33 recours.

Les recours concernent principalement les Côtes-d'Armor (39 % des recours en 2016) et le Finistère (37 % des recours) et sont très rares dans l'Ille-et-Vilaine et à Brest, grâce à des dispositifs partenariaux performants.

Il est néanmoins nécessaire de souligner que de nombreux ménages modestes se tournent vers le parc privé abordable et disponible, au détriment de la qualité du logement (logements non décentes, surconsommations en énergie).

DALO : données 2016 et évolution par rapport à 2014

- . 400 recours reçus en 2016 (+33)
- . 204 décisions favorables (+45)
- . 120 relogements réalisés (+19)

DAHO : données 2016 et évolution par rapport à 2014

- . 90 recours reçus en 2016 (+5)
- . 87 décisions favorables (+6)
- . 29 bénéficiaires accueillis (-16)

Haut Comité pour le Logement des Personnes défavorisées

LE DAHO



Les recours au versant « hébergement » en application du droit au logement opposable étaient quant à eux principalement concentrés dans les Côtes-d'Armor (86 % des recours en

2016) et restaient très limités dans les autres départements, voire même inexistant dans l'Ille-et-Vilaine. Si le nombre de recours est resté stable entre 2014 et 2016, le nombre de bénéficiaires accueillis a diminué.

LES DIFFICULTÉS POUR SE MAINTENIR DANS SON LOGEMENT

UNE MAÎTRISE DES IMPAYÉS LOCATIFS EN HABITAT SOCIAL ?

Le taux de locataires en impayés ou retards de paiement⁵ diminue, pour la troisième année consécutive (16,1 % fin 2016 contre 18 % fin 2013).

Néanmoins, si la maîtrise des impayés est en partie due aux procédures d'accompagnement mises en

place par les bailleurs, ces chiffres s'expliquent aussi par des effacements de dettes. L'impact financier pour les organismes reste donc important, avec plus d'un million de dettes effacées (soit + 15 % par rapport à 2015) pour les locataires présents⁶.

UNE AUGMENTATION DU NOMBRE D'ASSIGNATIONS POUR RÉSILIATION DE BAIL



Entre 2015 et 2016, le nombre d'assignments au tribunal d'instance a continué à augmenter, et ce dans tous les départements bretons à l'exception du Finistère (-60 assignments).

Cette évolution s'inscrit dans le contexte d'une progression globale du nombre d'assignments annuelles en Bretagne entre 2012 et 2016 (3 560 assignments en 2012 pour 4 643 en 2016), avec presque 1 100 assignments supplémentaires entre les deux périodes.

En revanche, le nombre de décisions d'expulsion a légèrement baissé entre 2015 et 2016, passant de 3 400 jugements à 3 175. Cette diminution concerne tous

les départements à l'exception des Côtes-d'Armor (hausse de 65 jugements).

Les assignments en expulsion liées au logement : chiffres 2016 et évolution par rapport à 2015

4 643 assignments en expulsion liées au logement en 2016 (+166 par rapport à 2015, +1 083 par rapport à 2012)

- . 1 206 dans le Finistère (-60)
- . 1 720 dans l'Ille-et-Vilaine (+191)
- . 1 085 dans le Morbihan (+8)
- . 632 dans les Côtes-d'Armor (+27)

Ministère de la Justice

LES POLITIQUES DU LOGEMENT EN BRETAGNE

LA PRODUCTION DE LOGEMENTS ACCESSIBLES



Le nombre de logements non réalisés et dont le permis de construire a reçu un avis favorable a augmenté durant les dernières années, mais le nombre de logements commencés a fortement diminué.

La construction globale en Bretagne : données 2016 et évolution par rapport à 2012

- . Logements autorisés : 24 643 (+647)
- . Logements commencés : 16 468 (- 4 162)

Ministère de la transition écologique et solidaire

La production de logement social baisse : 5 795 logements financés en 2013, 4 926 en 2015, et 4 843 en 2016, soit une diminution de 16 % en trois ans.

⁵ Total des retards de paiement rapporté au quittancement

⁶ ARO Habitat Bretagne, Le logement social en Bretagne, Repères 2016

De plus, par rapport à 2015, la proportion de PLUS parmi les logements financés a augmenté (+6 %), celle de PLAI est restée stable (- 1 %) et celle de PLS a diminué (-5 %).

Si la part des logements sociaux parmi les résidences principales en Bretagne a augmenté (10,9 % début 2015 et 11,5 % début 2016), elle reste inférieure à celle des autres régions (15,1 % en France métropolitaine hors Ile-de-France en 2016).

Par ailleurs, cette offre en logement social est concentrée dans les aires urbaines bretonnes : 24 % à Rennes Métropole, 11 % à Brest Métropole, 10 % à Lorient Agglomération.

Quant aux logements privés conventionnés, si cette offre reste limitée en Bretagne, leur nombre a augmenté de 20 % entre 2015 et 2016, alors qu'il a diminué au niveau national.

En 2016, 474 logements du parc privé ont été conventionnés (avec ou sans travaux) dont 135 logements intermédiaires, 337 logements sociaux et 2 logements très sociaux.

Le financement des logements locatifs sociaux hors ANRU en Bretagne en 2016

4 843 logements financés (4 926 en 2015, 5 795 en 2013).

Répartition des logements financés en 2016 :

- . 2 758 PLUS (+6 % par rapport à 2015)
- . 1 317 PLAI (-1 % par rapport à 2015)
- . 768 PLS (-5 % par rapport à 2015)

CRHH de Bretagne, bilan 2016

Conventionnement ANAH avec ou sans travaux

2016 : 474 logements conventionnés

2015 : 422 logements conventionnés

CRHH de Bretagne, bilan 2016

LA RÉGULATION DES MARCHÉS ET LA MAÎTRISE DU COÛT DU LOGEMENT

En Bretagne, le niveau de loyer en 2017 était de 9,4 € par m² mais il s'élevait à 11 € par m² en Ile-et-Vilaine. **Entre 1998 et 2017, le niveau régional de loyer a augmenté en moyenne de 1,7 % par an⁷.**

Des observatoires locaux des loyers ont été mis en place à Rennes et à Brest, et produisent déjà des résultats. À Vannes, l'observatoire local est en construction.

En septembre 2017, **la Bretagne comptait 509 682 personnes vivant dans des ménages ayant un droit versable à une aide au logement.**

L'attaque gouvernementale contre les APL et l'APL accession risque de fragiliser les locataires et accédants modestes à la propriété, ainsi que les capacités financières des acteurs du logement social.

Population couverte par une aide personnelle au logement (ALF, ALS, APL)

En septembre 2017, **509 682 personnes étaient membres de foyers ayant un droit versable à une aide au logement (-2,09 % par rapport à 2016).**

Cafdata

⁷ Source : Clameur, données arrêtées à août 2017 :

<http://www.clameur.fr/Tendances-du-marche/Tendances-departementales/Les-loyers-de-marche>



LA JUSTICE SOCIALE ET LA SOLIDARITÉ : L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

En 2016, les aides régionales de l'ANAH (31,92 M€) ont permis la rénovation de 4 806 logements en Bretagne, en grande majorité occupés par leurs propriétaires (88 % des logements rénovés).

Parmi les 4 222 logements de propriétaires occupants ayant été rénovés en 2016, 63 % ont bénéficié d'une rénovation thermique et 32 % d'une adaptation des logements à la perte d'autonomie des personnes.

En 2016, l'objectif de l'ANAH assigné à la Bretagne a été dépassé pour la thématique « autonomie » (adaptation des logements à la perte d'autonomie des personnes). En revanche, **les objectifs fixés n'ont pas été atteints en termes de lutte contre l'habitat indigne et contre l'habitat très dégradé** (129 logements rénovés, soit 48 % de l'objectif) **et de ré-**

novation thermique des logements (2 676 logements rénovés, soit 67 % de l'objectif).

Les mêmes constats s'observent au niveau national. Cela peut notamment s'expliquer par un manque de repérage des logements les plus dégradés, particulièrement inquiétant quand on sait qu'ils sont souvent occupés par des ménages en grande difficulté.

Aides régionales de l'ANAH :

4 806 logements rénovés en 2016 dont

- . 88 % de logements de propriétaires occupants subventionnés
- . 5 % de logements de propriétaires bailleurs
- . 7 % d'aides aux syndicats de copropriétés

CRHH de Bretagne, bilan 2016

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SRU SUR LE TERRITOIRE

71 communes bretonnes étaient soumises à l'article 55 de la loi SRU en 2017, et devaient disposer d'un taux minimum de 20 %⁸ de logements sociaux. Le bilan de l'application de cet article pour la période 2014-2016 révèle que 31 de ces communes (soit 43 % des communes bretonnes soumises à l'article 55) n'ont pas atteint leur objectif de production de logements sociaux. **Néanmoins, seule une commune déficitaire** (commune de Plœmeur) **a fait l'objet d'un arrêté de carence** pris par le préfet de département et sera soumise à des sanctions, un manque regrettable de sévérité à l'égard des maires, qui s'observe dans toute la France.

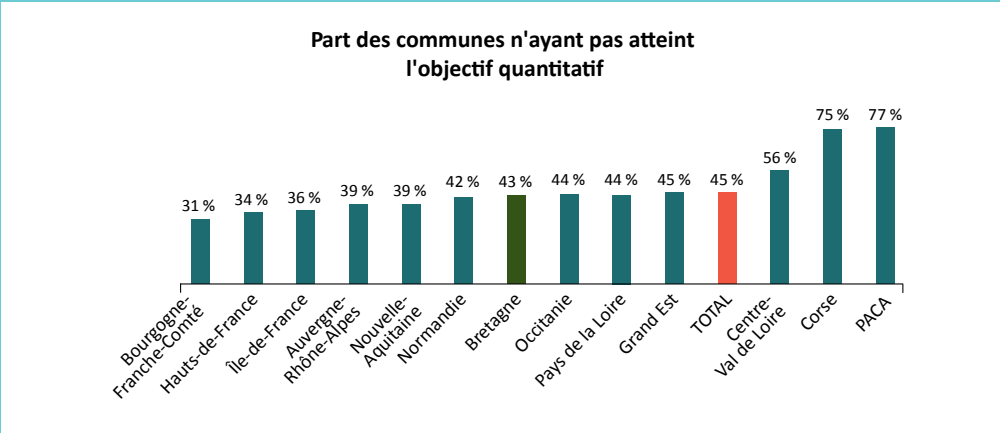
Si les communes du Finistère (12 communes sur les 13 soumises) et de l'Ille-et-Vilaine (17 communes sur 25) ont pour la plupart atteint leur objectif, ce n'est pas le cas des communes des Côtes-d'Armor (seules 3 communes sur 13 ont atteint leur objectif) et du Morbihan (8 communes sur 20 ont atteint leur objectif).

En ce qui concerne le bilan qualitatif (un quota minimum de PLAI à produire et un quota maximum de PLS), 20 communes ne l'ont pas respecté, tandis que 51 s'y sont conformées pour la période 2014-2016.

⁸ Si l'article 10 de la loi du 18 janvier 2013 a porté le quota obligatoire de logements sociaux de 20 à 25 %, cette disposition ne s'appliquait en 2017 à aucune commune bretonne (cf. article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation et décret 2013-671 du 24 juillet 2013 fixant la liste des communes et des EPCI restant au taux de 20 % de logements sociaux).

Bilan d'application de l'article 55 de la loi SRU, pour la période 2014-2016

- 71 communes soumises à l'article 55 en Bretagne dont 31 n'ayant pas atteint leur objectif quantitatif (soit 43 % des communes).



Partie 2 - « Logement d'abord » en Bretagne : où en est-on ?



LE « LOGEMENT D'ABORD », C'EST QUOI ?

PETIT RETOUR HISTORIQUE

En 2009, le secrétaire d'État au logement Benoist Apparu lance la « Refondation de la politique d'hébergement et d'accès au logement ». Celle-ci mobilise une notion forte, le « Logement d'abord », traduction de « Housing first ». Ce programme de référence d'origine américaine, importé depuis largement en Europe, s'adresse à des personnes souffrant de troubles psychiques graves ou d'addiction. L'accès au logement y devient la première étape d'un processus de réinsertion.

La notion de « Logement d'abord » prend le contre-pied du modèle français d'insertion par le logement, souvent qualifié de « démarche en escalier », où les personnes accueillies doivent faire la preuve qu'elles sont capables d'habiter un logement avant d'y avoir accès. Une série de dispositifs – centres d'urgence, CHRS, résidences sociales et foyers, etc. – les accueillent et les accompagnent jusqu'à ce que l'accès au logement soit jugé possible par les travailleurs sociaux et les bailleurs. Ce « parcours du combattant » n'est pas toujours très efficace : l'accès au logement est souvent très long, voire impossible pour certaines catégories parmi les plus exclues.

Les évaluations des programmes qui s'inspirent de « Housing first », en France ou à l'étranger, généralement auprès de ménages en situation de forte exclusion, montrent des résultats positifs : dans ces

programmes, au moins 80 % des personnes prises en charge sont toujours dans leur logement deux ans après leur installation⁹. Cette réussite est conditionnée à quelques principes, et notamment au fait que la personne a le choix (de son logement, de se faire soigner...) ; qu'il lui est proposé un accompagnement individualisé et intensif, dans une grande proximité.

En 2009, pour faire évoluer le modèle français et favoriser l'accès direct au logement des personnes sans domicile, plusieurs mesures sont prises : création des SIAO, création d'un accompagnement vers et dans le logement (AVDL), captation de logements privés (intermédiation locative dite IML), développement des pensions de famille et résidences accueil, priorisation des personnes sans domicile dans l'attribution des logements sociaux (mobilisation des contingents préfectoraux), expérimentation « Un chez-soi d'abord » dans quatre grandes villes.

Si le gouvernement de François Hollande utilise moins la notion de « Logement d'abord », il poursuit ce qui a été engagé, à travers le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, les lois ALUR et Egalité et citoyenneté. Il encourage aussi des expérimentations avec des appels d'offre (« PLAI adaptés », « 10 000 logements accompagnés ») dont les acteurs bretons, entre autres, vont s'emparer.

AUJOURD'HUI : LE PLAN « LOGEMENT D'ABORD » ANNONCÉ EN SEPTEMBRE 2017

En septembre 2017, le ministre de la Cohésion des Territoires présente le « Plan quinquennal pour le « Logement d'abord » et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 ». Le gouvernement prend acte

de la saturation du dispositif d'hébergement d'urgence, et du fait que les réformes précédentes n'ont pas permis d'orienter plus rapidement les personnes sans domicile vers le logement. Il annonce que l'ob-

⁹ Agence nouvelle des Solidarités Actives, Le « Logement d'abord » et après. Bilan et propositions pour la généralisation du « Logement d'abord » en France, mars 2017.

jectif du plan est « d'orienter les personnes sans-domicile de l'hébergement vers un logement durable grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire ». Il insiste sur la priorité donnée au logement comme condition première à l'insertion.

Ce Plan sera intégré au « Plan Logement » prévu pour mars 2018. Pour l'instant, les mesures prises reposent sur trois engagements principaux pour 5 ans :

- Porter l'objectif de production de 40 000 logements très sociaux par an dès 2018,

- Ouvrir 10 000 places en pensions de famille pour les personnes isolées en situation d'exclusion au cours du quinquennat,

- Créer 40 000 places supplémentaires en cinq ans pour les personnes les plus précaires dans le parc locatif privé, via les dispositifs d'intermédiation locative.

LES CONDITIONS POUR FAIRE VIVRE LE « LOGEMENT D'ABORD » : L'ANALYSE DE LA FONDATION

La Fondation Abbé Pierre appelle à une véritable politique de « Logement d'abord ». Les premières expériences ont illustré la pertinence de la démarche, même pour les publics apparemment les plus éloignés du logement, comme les sans-abri souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions.

Ces expériences permettent aujourd'hui de consolider l'analyse sur les conditions essentielles à sa réussite¹⁰ : une offre de logement diversifiée ; un accès direct au logement ; une possibilité d'accompagnement global, au cas par cas, qui s'adapte aux attentes et aux besoins du ménage, se travaille avec lui, prend en compte l'ensemble de ses problématiques (santé, emploi, démarches administratives, etc.), et accepte les retours en arrière. Un accompagnement qui va vers les personnes, pluridisciplinaire quand il le faut, et qui adapte sa durée aux besoins des personnes.

Le modèle « Logement d'abord » suppose le logement autonome de plein droit, sans condition. Mais il ne s'agit pas d'une injonction : il ne signifie pas systématiquement un logement standardisé, seul en ap-

partement ou en maison. D'autres formules doivent pouvoir être développées parallèlement, pour s'adapter aux aspirations des personnes: de la pension de famille à la colocation, en passant par des formes alternatives d'habitat (péniche, chalet, auto-construction...).

La Fondation Abbé Pierre soutient, dans son réseau « Un domicile fixe et décent pour tous », dix projets locaux qui inventent des alternatives au « parcours en escalier ». **Aujourd'hui, au-delà des expérimentations, la Fondation est convaincue que celles-ci doivent être généralisées et devenir une référence partagée pour répondre aux besoins des publics défavorisés au sens large.**

En Bretagne, la Fondation Abbé Pierre cherchera à impulser, à soutenir des logiques « Logement d'abord » dans le cadre de son nouveau plan d'action 2018-2022. Notre entrée se fera par les territoires en synergie avec les acteurs et les réseaux concernés. Notre plan, « sdf objectif 0 » concourra à cet objectif.

En Bretagne, la Fondation Abbé Pierre cherchera à impulser, à soutenir des logiques « Logement d'abord » dans le cadre de son nouveau plan d'action 2018-2022. Notre entrée se fera par les territoires en synergie avec les acteurs et les réseaux concernés. Notre plan, « sdf objectif 0 » concourra à cet objectif.

¹⁰ Cette analyse de la Fondation Abbé Pierre est décrite dans L'état du mal logement en France 2018, chapitre2, « Veut-on vraiment en finir avec le scandale des personnes sans domicile ? »

« LOGEMENT D'ABORD » EN BRETAGNE : UNE DIVERSITÉ D'ACTIONS ET D'EXPÉRIENCES POUR FAVORISER L'ACCÈS AU LOGEMENT

PETIT RETOUR HISTORIQUE

Dans les quatre départements bretons, des réponses sont testées, parfois depuis très longtemps, pour améliorer et raccourcir les parcours vers le logement des personnes sans domicile. Il n'est qu'à rappeler les dispositifs et circuits instaurés par les agglomérations de Rennes et Brest depuis les années 90, toujours en place, qui se traduisent localement par le développement de palettes d'outils et de solutions.

Plus récemment, les acteurs locaux se sont également emparés des orientations nationales : la production de pensions de famille et résidence accueil a progressé, les appels à projet nationaux ont reçu des réponses, des formats d'accompagnement nouveaux sont expérimentés...

La plupart des outils déployés fonctionnent bien et donnent des résultats. Mais, à l'exception des dispositifs anciens (agences immobilières sociales, associations comme Alfadi à Rennes Métropole...) ou des structures comme les pensions de famille, les projets les plus récents sont des expérimentations, dont le financement et la pérennité ne sont pas assurés.

Pour les acteurs locaux, une des questions qui se posent aujourd'hui est celle du déploiement de ces initiatives à une autre échelle, avec une vraie prise en compte des moyens nécessaires pour un accès réussi au logement.

De plus, les financements de l'accompagnement sont très divers, ils dépendent des politiques nationales (restriction des budgets de l'État), comme des politiques sociales. Des aides sont proposées par certaines métropoles ou agglomérations, comme Brest Métropole et Lorient Agglomération, par exemple, mais cela reste très dépendant des volontés locales. Le développement de l'intermédiation locative ne peut se faire qu'en repensant les modes et les financements de l'accompagnement. Or, les orientations nationales restent floues sur ce point.

300 logements accompagnés (2015 - 2017) - ADO 35 / Solive

À l'initiative de l'ADO 35, 8 bailleurs d'Ille-et-Vilaine ont répondu à l'appel à projet national « 10 000 logements accompagnés ». 5 cibles :

- . Les victimes de violences conjugales
- . Les problèmes de santé mentale
- . Les sortants de prison
- . L'habitat adapté sur mesure
- . La réassurance du locataire

Une centaine de ménages ont bénéficié de ce programme, dans un partenariat étroit avec l'ensemble des acteurs (associations, Conseil départemental, État, EPCI et communes).

L'INTERMÉDIATION LOCATIVE, UN LEVIER IMPORTANT DANS LES PARCOURS RÉSIDENTIELS

L'intermédiation locative signifie l'intervention d'un tiers entre le propriétaire et la personne occupant le logement. Ce dispositif permet de sécuriser la relation entre le locataire et le propriétaire et encourage ce dernier à louer son logement à des personnes en difficulté.

Depuis 2010, les plans nationaux poussent à son développement. Cette démarche existe depuis longtemps en Bretagne, notamment à travers l'action d'agences immobilières à vocation sociale (AIVS), spécialisées dans la captation et mise à disposition de logements

aux publics des PDALHPD¹¹, notamment par le réseau FAPIL¹². L'AIVS Alma à Brest et l'AIVS de Rennes Métropole ont ainsi été créées dans les années 1990, et gèrent respectivement 260 et 470 logements ; SOLIHA Agence Immobilière Sociale Bretagne Loire a développé un projet « Développement de l'offre de logements privés à loyers maîtrisés pour ménages modestes et publics DALO » sur les départements des Côtes-d'Armor, du Finistère et d'Ille-et-Vilaine, et gère près de 1200 logements dans ces trois départements ; le Service Immobilier à Vocation Sociale de la Fondation Massé Trévidy gère quant à lui environ 150 logements à l'échelle de la Cornouaille dans le Finistère.

Les ménages bénéficient d'une gestion locative adaptée, et si nécessaire d'un accompagnement par des travailleurs sociaux.

Une partie de ces logements est utilisée comme un « sas » avant un accès au logement social : les ménages y ont un statut de sous-locataires, et accèderont à un autre logement, définitif, dès lors qu'ils seront considérés comme « aptes au relogement ». Notons cependant que la solution plus pérenne du mandat de gestion, dans laquelle l'occupant a un statut de locataire de droit commun tandis que l'association agréée gère le logement pour le compte du propriétaire, est aussi mise en place, par l'AIVS Alma à Brest et par SOLIHA AIS. Cette solution est plus proche de la logique du « Logement d'abord » et elle doit être préférée à la sous location.



Logement AIVS Rennes métropole



Logement AIVS à rennes



Logement Soliha AIS au centre ville de St Brieuc

¹¹ Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

¹² Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement

L'AIVS Alma de Brest : continuer à convaincre les propriétaires privés pour répondre à une demande croissante

L'AIVS ALMA, créée en 1997, gère 260 logements, qui accueillent principalement des personnes seules et des femmes isolées avec enfants. Ce parc répond à un besoin important de petits logements pour des personnes aux parcours chaotiques et leur permet de bénéficier d'un suivi.

L'agence fait face à une diminution du nombre de logements gérés : « On a été jusqu'à 300 logements. Avec tout ce qui est réforme de la fiscalité, il y a des propriétaires anciens qui vendent. ». Cette perte de logement est d'autant plus problématique que la demande, elle, est croissante : « Cette année il y a une grosse liste d'attente. **C'est la première année en 20 ans qu'on ne peut pas faire de réponse à un quart des demandes.** »

Cela fait près de 15 ans que Wilfried vit dans des logements (un T1 bis puis un studio) gérés par l'ALMA. Selon lui, il serait SDF s'il n'avait pas été logé par l'ALMA. Il se souvient d'être arrivé à pied avec un carton contenant toutes ses affaires et une petite télé. Grâce à son premier logement, il a pu postuler dans des boîtes d'interim. Il se déplaçait initialement à pied, progressivement, il a pu acheter un vélo, puis un scooter, une moto et enfin une voiture. Il est aujourd'hui en CDI. Il explique qu'il ne se voyait pas vivre dans un CHRS, car il a besoin de son autonomie.

Enfin, Wilfried ne souhaite pas quitter l'ALMA pour un logement social car il aime son petit immeuble et craint les grands ensembles du parc public. Il apprécie également le rapport très humain qu'il entretient avec l'équipe de l'ALMA pour qui il est « un nom et non un client ».

Wilfried, logé depuis près de 15 ans dans des appartements gérés par l'ALMA.



Témoignage d'un propriétaire

M. Calvez est propriétaire de 7 appartements. En 1992, alors qu'il avait acheté un immeuble et qu'il y réalisait des travaux, le directeur de l'ALMA lui avait proposé de les mettre en gestion à l'AIVS.

Depuis cette date, il n'a jamais songé à quitter l'ALMA sauf lorsqu'il y a eu un turn-over important sans relocation immédiate. Il explique qu'il n'a jamais eu d'a priori sur le côté « social » de l'agence.

M. Calvez a rencontré quelques difficultés suite aux retards de paiement qui déstabilisent sa trésorerie mais il a toujours reçu les arriérés dans les mois qui suivent le départ des locataires. Il apprécie le suivi de l'agence.

Monsieur Calvez, propriétaire de 7 appartements



La Fondation Abbé Pierre demande un renforcement de la mobilisation du parc privé à vocation sociale en proposant aux bailleurs solidaires déjà convaincus et aux autres bailleurs, des avantages conséquents et sécurisants, une sorte de « package » apportant toutes les garanties. Cela permettra de capter de nouveaux logements afin d'accroître plus facilement le parc disponible dans une optique de « Logement d'abord ».

Robert, logé à Quimper dans un appartement géré par le Service Immobilier à Vocation Sociale de la Fondation Massé Trévidy

Robert, 49 ans, vit aujourd'hui dans un logement social à Quimper. Auparavant, il avait rencontré de grandes difficultés de logement et a pu s'en sortir grâce à un logement temporaire loué par la Fondation Massé Trévidy, via un financement ALT (Allocation Temporaire de Logement).

« J'habitais dans une maison, ma femme est partie avec un autre. Moi, j'ai eu un accident de vélo, des problèmes de santé. Je ne pouvais plus payer l'eau, l'électricité, ni rien.

J'avais beaucoup de mal, je prenais des cachets. Pour moi c'était le yoyo, dès que je m'en sortais avec un souci, il y en avait un autre qui arrivait. Je me suis dit que je n'allais jamais m'en sortir. À un moment donné on se retrouve « à poil », on n'a plus rien. Et toute ma famille m'a laissé tomber. Heureusement qu'il y avait l'assistante sociale.

Pour moi aller voir une assistante sociale c'était la honte. Avant j'étais bien, j'étais en couple, je travaillais etc., et d'un seul coup j'étais en bas de l'échelle. Quand tout arrive en même temps le moral prend une claque. Au début, j'avais peur qu'elle me juge. Avec elle, on a fait un dossier de surendettement parce que même si la maison avait été vendue aux enchères, je devais tout payer en même temps : les

impôts, les dettes... En plus je ne pouvais pas toucher mon RSA parce que j'étais interdit bancaire.

J'ai eu un appartement provisoire alors que j'avais des dettes. J'ai réussi à rouvrir un compte en banque, le dossier de surendettement a été accepté. Tout est passé. J'ai pu régler le divorce, l'endettement etc. et être clean pour faire une demande à l'Opac. Heureusement que j'ai eu un appartement provisoire, sinon je ne sais pas comment j'aurais fait. Pour le moral c'était bien, je ne payais pas beaucoup de loyer. Grâce à ça, j'ai réussi à me retourner pour tout mettre à jour. Je n'aurais pas pu tenir dans un foyer. Quand vous avez vécu dans une grande maison avec un jardin... je voulais avoir un peu mon indépendance, avoir un chez moi. J'aurais eu du mal, je ne sais pas si j'aurais supporté, déjà que mon moral était bas. Là, même si c'était provisoire c'était à moi. Dans un foyer vous n'avez pas la tête reposée.

Je suis resté environ un an dans le logement. J'ai eu un logement social il y a 5 mois. J'ai un grand appartement, c'est sous les combles. Je suis bien, je paie le 5 du mois. Avant j'avais peur d'ouvrir la boîte aux lettres ou quand ça sonnait à la porte. Alors que maintenant, j'ai hâte de recevoir du courrier parce que je sais que ce ne sera pas un truc à payer et que je peux payer. »

LES PENSIONS DE FAMILLE ET RÉSIDENCES ACCUEIL : DES SOLUTIONS ADAPTÉES À DÉVELOPPER

Le modèle des pensions de famille a désormais près de 20 ans, et a été ces dernières années une des réponses privilégiées pour la stabilisation dans le logement de personnes ayant connu de longs parcours d'errance, qui ont besoin à la fois d'autonomie et du soutien d'un collectif.

L'offre bretonne a connu un important développement ces dernières années. Fin 2016, environ 700 places

étaient ouvertes, dont plus de 40 % dans des résidences accueil, réservées à des personnes précaires en souffrance psychique. Le développement se poursuit, avec plusieurs projets ouverts récemment, et des projets en cours.

Le plan de relance 2017-2021 donne à la Bretagne un objectif de 279 nouvelles places (186 en pensions de famille et 93 en résidences accueil). Une soixantaine de places ont déjà été programmées en 2017.

Ces projets offrent des solutions utiles et nécessaires pour des personnes ayant connu des parcours d'errance et qui ont du mal à se projeter vers un logement classique, par exemple par crainte de l'isolement, ce que montrent bien les témoignages des trois personnes accueillies en pension de famille ci-dessous.

Les acteurs réfléchissent aujourd'hui à l'adaptation des nouveaux projets aux besoins :

- Faut-il développer des projets en milieu rural (l'AGEHB¹³ de Brest, qui a déjà une pension de famille dans le rural, en est convaincue) ? Pour répondre à quels besoins ? Comment identifier ces besoins ? Comment fonctionnent les structures montées hors des villes centres récemment ?
- Faut-il continuer d'adapter des structures à l'accueil de populations ciblées : aujourd'hui, la SEA 35¹⁴ a un projet pension de famille « jeunes », des réflexions sur des pensions de famille pour publics vieillissants sont en cours...
- Faut-il développer plutôt la réponse en résidence accueil, au vu du nombre de publics en souffrance psychique dans les pensions de famille ?
- Comment faire évoluer des projets anciens qui se révèlent inadaptés aux nouveaux publics ? Confrontée à cette question, ADALEA, gestionnaire de la maison relais de Saint-Brieuc, recherche des financements alternatifs (crowdfunding notamment).

Jean-François vit depuis 6 ans à la pension de famille Ti Laouen à Lesneven

« Avant j'habitais dans la maison de mes parents, j'avais un frère et deux sœurs. On a eu des difficultés quand mon père est décédé, puis ma mère. Mon frangin et ma sœur m'ont foutu à la porte. J'ai vécu avec mon autre sœur dans une autre maison, mais elle était malade, en lit médical. On est restés 4 ans puis ma sœur est décédée. J'étais tout seul dans la maison et on m'a foutu à la porte. J'ai été à l'AGEHB pour éviter d'être mis à la rue.



J'ai été obligé de piquer mon petit chien. C'est un choix de vie dur, aller dans du collectif, piquer mon chien... Quand je suis arrivé dans la résidence, je n'étais jamais en sécurité, je regardais toujours dans mon dos.

Je suis beaucoup mieux maintenant, être avec d'autres c'est très sympa. J'ai des amis. Si j'ai un problème je peux parler à Sabrina, à Catherine, les

salariés. Ça me soulage aussi. Je fais des activités : là, je pars en voyage au pied des Pyrénées pendant 15 jours avec une association. J'ai économisé en ouvrant un livret A. J'ai fait du chant, du théâtre. Je suis tellement content, je ne vais pas partir. Maintenant je respire mieux, j'ai eu du mal au début mais je ne regrette pas du tout. »

Jean-François, à droite lors d'une animation à la pension.



¹³ Animation et Gestion pour l'Emploi et l'Hébergement en Bretagne

¹⁴ Sauvegarde de l'enfant à l'adulte en Ille et Vilaine

Gwenaëlle, vit depuis 5 ans à la pension de famille Ti Laouen

Au départ, j'étais dans le privé mais j'avais des problèmes de harcèlement avec mon compagnon. Puis j'ai été en hôpital psychiatrique, j'attendais une place pour pouvoir sortir. On avait fait des demandes avec l'assistante sociale. Un jour j'ai eu un courrier qui indiquait que je pouvais avoir une place à la pension Ti Laouen. J'ai eu la réponse au bout de 3 jours, j'ai paniqué car je ne me sentais pas prête !



Finalement, je me suis assez bien intégrée. J'ai souffert dans ma vie : j'ai été abandonnée par ma mère à 4 ans, mon père est décédé quand j'avais 12 ans, et je pense que le bonheur je l'ai trouvé à Ti Laouen. C'est peut-être un très grand mot mais pour moi, Ti Laouen, c'est le paradis.

Les gens sont très tolérants, ils nous aident, par exemple avec les papiers administratifs. On a une sécurité. Je me dis « j'ai un lit, à manger, la lumière » alors qu'il y en a qui n'ont rien. C'est une

chose qu'on nous a donnée et moi j'ai pris la perche. Je sors de plus en plus. Au départ je me suis dit « par où je vais commencer, comment je vais faire, ce n'est pas prêt ». Pour le responsable qui nous suit, ça leur fait plaisir de nous voir évoluer, c'est la moindre des choses qu'on puisse faire, de ne pas garder deux pieds dans le même sabot. Moi je sais ce que c'est que la faim, le froid, l'isolement. J'ai quitté la maison à 18 ans, je devais me prendre en main

Gwenaëlle avec les résidents de la pension de famille Ti Laouen.



Sandrine, trois ans à la maison-relais d'Adalea de Saint-Brieuc, vient d'accéder à un logement autonome

Suite à une expulsion de mon logement, j'ai été accueillie en CHRS pendant 6 mois. Ensuite, je suis arrivée à la pension de famille en février 2015 avec mon fils.

J'ai eu un T4, avec une cuisine, 3 chambres, une salle à manger. J'avais quasiment tout le mobilier nécessaire, il ne me manquait que la cuisinière adaptée, et la machine à laver, qui m'ont été fournies par ADALEA. J'ai donc pu investir rapidement mon appartement. J'ai eu la possibilité de le décorer comme je voulais, en mettant des stickers, mes photos, mes rideaux, ma déco perso. Le tout m'a permis de me sentir chez moi, il me fallait ça ! ...



La maison relais Adalea de Saint-Brieuc. Crédit photo : Adalea

... Au début, ça a été difficile, je me sentais dévalorisée, j'avais l'impression d'avoir perdu mes repères, d'être tombée bien bas. Petit à petit, j'ai su prendre l'aide qui m'a été proposée pour travailler autant l'administratif que de reprendre confiance en moi, y compris d'un point de vue moral. Dès mon arrivée, il m'a été expliqué que le but de mon séjour au sein de la maison relais était de me permettre de me poser. « Dans maison relais, il y a relais ».

Les entretiens avec l'équipe, que ce soient des entretiens planifiés sur un point précis, mais aussi et surtout les discussions autour du café, du thé, des repas, des activités m'ont permis d'avancer petit à petit. Le travail avec le mandataire dans le cadre de la mesure MJAGBF¹⁵ m'a permis de reprendre confiance en moi, de reprendre mes marques, de m'aider à me réinsérer dans le monde du travail.

Le collectif, c'est pour moi le lieu où l'on peut échanger, sortir de chez soi, de la solitude, rencontrer d'autres

personnes, pratiquer et partager des activités en fonction de nos centres d'intérêts. J'ai participé aux repas, aux concours de gâteaux interservices, à la préparation de festivités locales, à des ateliers créatifs : couture, fabrication de porte-clés, coloriages de mandala pour décorer les espaces communs, mon logement.

Le fait que les logements soient rassemblés en un seul lieu m'a permis de rencontrer mes voisins. Avec certains, des liens se sont créés, et nous avons pu nous entraider. Pour preuve, le jour de mon déménagement, les personnes venues m'aider vivaient au sein de la résidence, ou y avaient habité.

Après 3 ans, j'ai donc pu quitter la maison relais après avoir fait les démarches nécessaires pour partir, mais surtout des démarches de recherches d'emploi qui ont abouti.

Aujourd'hui, j'ai enfin réalisé mon souhait : ma maison, un travail, des relations avec mes enfants apaisées.

Les pensions de famille et résidences accueil sont des solutions de logement adapté qui ont fait leurs preuves – même si les projets sont de plus en plus percutés par certaines problématiques, comme le vieillissement des résidents, les problèmes graves de santé, qui n'étaient pas toujours anticipés à l'origine et nécessitent de mettre en place de nouvelles réponses.

Mais, qu'il s'agisse de l'intermédiation locative ou du parc de pensions de famille, ces solutions, privilégiées dans les plans nationaux, ne peuvent répondre qu'à une partie de la problématique du « Logement d'abord », en tout cas dans les conditions actuelles.

Les pensions de famille proposent une solution pérenne, mais avec peu de fluidité. Dans la plupart des cas, elles sont très vite remplies, et ensuite se constitue une liste d'attente, qui ne pourra être satisfaite qu'au compte-goutte.

L'intermédiation locative permet de mobiliser du parc privé, et de ne pas faire porter au seul logement social

l'accueil des populations précaires ; elle propose également un logement indépendant. Pour autant, il s'agit d'une solution pour laquelle les associations ne disposent pas toujours de solutions d'accompagnement adaptées, ni de garanties suffisantes contre le risque locatif (impayés, dégradations, remise en état...). Les financeurs de l'accompagnement (Conseils Départementaux, État, voire certaines collectivités locales) ne peuvent pas ou ne souhaitent pas assurer sur le long terme certaines mesures ; les cahiers des charges de chacun de ces financeurs et les circuits de mobilisation des accompagnements restent souvent complexes ou à tout le moins peu souples.

Dans une logique « Logement d'abord », l'habitat doit être adapté à la personne. Il faudra donc aller plus loin dans l'innovation et rechercher les formes les plus diverses d'habitats qui correspondent aux besoins et aspirations des ménages. La Fondation Abbé Pierre, en Bretagne, recherchera à innover dans ce sens.

¹⁵ Mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial

LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET LES FORMES D'HABITAT ADAPTÉES

La question de l'accompagnement est centrale dans l'approche « Logement d'abord ». En effet, si tous les publics précaires n'ont pas nécessairement besoin d'accompagnement pour vivre en toute autonomie dans un logement, certains parcours de vie, certaines pathologies, compliquent l'appropriation et la gestion d'un logement : l'accompagnement est alors un soutien indispensable.

Dans les départements bretons, des initiatives sont réperables, pour jouer le jeu du « Logement d'abord », au sens de procurer un logement autonome en lieu et place d'une place d'hébergement, avec un accompagnement permettant d'assurer le relogement. Rappelons en effet que des accompagnements vers le logement de ménages en grande exclusion existent depuis plus de 10 ans sur certains territoires.

Par exemple, l'ADEL de la SEA 35 à Rennes est un service qui, depuis 2009, accompagne des personnes sortantes de structures d'hébergements temporaires, vers un accès et un maintien en logement autonome. L'ADEL propose une insertion globale liée au logement et aux difficultés annexes (santé, droits, formation, etc.). Les accompagnements s'exercent lors de visites au domicile des personnes sur Rennes et Rennes Métropole. Celles-ci sont orientées par la Commission Relogement Social Prioritaire de la CLH¹⁶. Les accompagnements en sous-location et dans les résidences d'Alfadi, qui mobilisent des financements de GLA et d'ASLL¹⁷, ou dans le parc de l'AIVS de Rennes, sont également proposés à des personnes jugées très éloignées du logement.

Joaquim, logé via l'AIVS de Rennes

Joaquim Hein et son chien Bowie nous reçoivent dans leur appartement AIVS à Rennes. Sarah, du dispositif ADEL de la Sauvegarde 35, qui accompagne l'ancien routard depuis plusieurs mois, est déjà sur place et s'amuse du chien qui fait ses joies.

La rencontre est marquée par le grand sourire de Joaquim, son âme d'enfant, sa jovialité même si l'on perçoit que tout n'a pas été simple pour lui. Ce qui étonne rapidement, c'est sa lucidité, son recul sur les addictions et le fait qu'il ne puisse rester inactif

Son rêve était de devenir cuisinier. Son souhait s'est réalisé à Saint-Malo pendant quelque temps, mais les cadences infernales, la précarité des contrats et les tracasseries administratives sont venues à bout de son projet.



Joaquim, Bowie et Sarah du dispositif ADEL de la Sauvegarde 35

L'ancien routard nous parle aussi des fragilités familiales, de l'alternance entre les emplois saisonniers, les formations, les petits boulots ponctués de rechutes dans l'alcool, la route entre les Vosges, Saint-Malo, le Pays Basque et Rennes. ...

¹⁶ Commission Locale de l'Habitat de Rennes Métropole

¹⁷ La Gestion Locative Adaptée (GLA) consiste en une activité de gestion de proximité comportant un suivi individualisé et, le cas échéant, une médiation avec l'environnement. L'objectif est la prévention des difficultés de l'occupant et la sécurisation de la relation bailleur / locataires. L'accompagnement social lié au logement (ASLL) est un accompagnement individualisé contractualisé. Il peut consister à aider et accompagner dans la recherche et l'accès à un logement autonome, construire un processus d'accès à un logement adapté ou encore aider à la gestion budgétaire pour le maintien dans le logement.

... Le locataire nous montre rapidement le livret qu'il vient d'écrire : « Au bout de la rue de la soif ». Le document de cinquante-six pages est un recueil sur sa vie et ses réflexions sur la rue et son environnement.

Il dit en riant qu'arrêter l'alcool dans la rue de la soif c'est quand même pas commun ! Le déclic, ça a été son chien Bowie qu'il aime tant, et la vision des plus jeunes qui partaient à la dérive avec l'alcool et surtout les drogues dures qui rendent fou.

Pendant quelques temps, il a squatté les prairies Saint-Martin à Rennes et a vécu sous la tente. Puis très malade et sans force, « je ne pouvais même plus ouvrir les sacs de croquettes pour mon chien », les autres occupants préviennent d'urgence les services sociaux et le dispositif le Relais.

Joaquim est hospitalisé pendant 10 jours, séparé de son chien. Pour aller mieux, il lui faut d'urgence un logement. Le dispositif de relogement social de Rennes Métropole lui trouve un logement en un temps record dans le parc privé de l'agence immobilière à vocation sociale de la Métropole. Le loyer est de 272 € et avec l'aide au logement, le résiduel est proche de zéro. Joaquim est accompagné par un dispositif dédié de la Sauvegarde 35.

L'entrée dans le logement n'est pas simple quand on a vécu en tente, « ça a été violent » : le chien a

du mal à s'y faire, les voisins se crispent et dressent une pétition, l'accès aux droits sociaux exige des documents, les factures s'accumulent, les anciennes dettes resurgissent et il faut gérer les relations avec le bailleur.

L'ancien routard loue l'accompagnement spécifique sans lequel « tout serait trop lourd ». La bureaucratie vous épuise quand vous êtes malade et sans vigueur. De plus maintenant, beaucoup de choses se font par internet. Il n'y a plus personnes pour vous répondre...

Sarah est là pour l'aider et indique que sans la mesure ADEL, tout cela ne serait pas arrivé. Il est dommage que l'accompagnement et la dimension humaine ne soient pas valorisés par les financeurs, dit-elle.

Aujourd'hui, une demande de logement social est en cours dans le quartier et Joaquim va bientôt être accompagné par une autre association, Alfadi, qui va prendre le relais de Sarah.

Joaquim dit que s'il n'avait pas arrêté l'alcool et n'avait pas obtenu un logement en urgence, il ne serait pas là aujourd'hui.

Les « au revoir » sont chaleureux, Joaquim semble apaisé.

L'ACCOMPAGNEMENT GLOBAL D'UN CHRS DANS UN LOGEMENT AUTONOME : DES EXPÉRIENCES À DÉVELOPPER

L'expérience et le savoir-faire de l'accompagnement global en CHRS sont mis au service de personnes non résidentes, dans un esprit « Logement d'abord ». Dans 6 logements du SIVS (Service Immobilier à Vocation Sociale) de la Fondation Massé Trévidy, les ménages bénéficient d'un accompagnement de type CHRS, avec une visite hebdomadaire ; au CHRS de Morlaix, le travailleur social accompagne la personne là où elle se trouve ; dans les Côtes-d'Armor, des demandeurs de CHRS ont accès à un logement social autonome, mais bénéficient de l'accompagnement du centre d'hébergement.

Le bilan de ces expériences est positif. Mais elles restent des expériences, qui ne modifient pas en profondeur la logique du système. Il s'agit d'expérimentations, fragiles, sans financement stable : comment maintenir, développer, faire évoluer une expérimentation locale, quand celle-ci n'existe dans aucune nomenclature, quand chaque année elle peut être remise en cause par les orientations nationales ? Comment capitaliser l'existant et développer ce qui marche dans un contexte budgétaire très contraint ?

L'expérimentation Accompagnement Social Renforcé Logement (ASRL) – DDCS des Côtes-d'Armor

Au sein du SIAO 22, l'étude des personnes sur liste d'attente de CHRS montre que certains ménages ont des ressources permettant de les orienter vers le logement, même si le cumul de leurs difficultés économiques et sociales justifie un accompagnement social global tel que mis en place dans les CHRS.

En 2014, à partir de ces observations démarre l'expérimentation ASRL. Les partenaires identifient, sur la liste d'attente, des ménages qui pourraient bénéficier d'un accompagnement hors structure collective. Une négociation a lieu avec un bailleur et le ménage, et un contrat tripartite est signé. Le bail est au nom du ménage et l'association ADALEA, gestionnaire d'un CHRS, réalise l'accompagnement social.

Ensuite, une deuxième voie d'accès à l'ASRL a été créée, pour aider au maintien dans le logement de ménages en risque d'expulsion. Ils sont identifiés par le bailleur, et, s'ils sont volontaires, s'inscrivent

dans la logique de contrat, l'objectif étant bien entendu d'éviter l'expulsion.

La DDCS 22 finance cet accompagnement par l'association. L'expérimentation est reconduite en 2018, car le bilan provisoire fait en 2017 sur l'ensemble de l'expérimentation est plutôt positif : 54 accompagnements (55 % d'isolés), 127 personnes, dont 52 enfants. Sur les 40 mesures terminées, le taux de réussite est estimé à 91 % en accès et 68,75 % en maintien. La durée moyenne de l'ASRL est de 8,6 mois en accès et 9,5 mois en maintien.

L'ASRL s'inscrit bien dans la logique « Logement d'abord », puisqu'il recourt à un bail direct, tout en mobilisant un accompagnement global. Les personnes évitent ainsi un passage en structure, un déménagement, tout en ayant de fortes chances de se maintenir dans ce logement, ainsi que le montre le bilan réalisé.

Le dispositif AGIR du CHRS de Morlaix (Fondation Massé Trévidy)

Le dispositif AGIR (Accompagnement Global Individualisé Renforcé) s'adresse à toute personne majeure, seule, en couple, avec ou sans enfants, connaissant de grandes difficultés d'insertion ou de réinsertion sociale, et d'accès ou de maintien dans son logement. Il a été créé en 2013, en réponse au manque d'accompagnement global sur le Centre Ouest Bretagne, un territoire dénué de CHRS.

Cet accompagnement est réalisé par un salarié du CHRS le Jarlot de Morlaix, qui intervient sur un $\frac{3}{4}$ temps pour accompagner 5 ou 6 ménages à la fois et se déplace sur le Centre Ouest Bretagne (dans la limite du Finistère).

La porte d'entrée du dispositif est le SIAO. Les personnes peuvent être orientées par tout travailleur social ayant été interpellé sur la précarité de la situation. Elles bénéficient d'un accompagnement social renforcé (avec une à deux visites du travail-

leur social par semaine), global (recherche d'un logement, démarches administratives, insertion socio-professionnelle, soutien à la parentalité...) et individualisé. L'accompagnement est proposé à la personne là où elle se trouve : à son domicile, là où elle est hébergée, dans une salle municipale ou associative ou encore dans un lieu public (café...) pour les personnes à la rue ou en squat. La durée de l'accompagnement varie également selon les besoins de chaque personne.

Le dispositif AGIR permet ainsi de s'adapter à des situations diverses et de rendre les personnes accompagnées actrices de leur parcours en leur permettant de fixer, avec le travailleur social, les objectifs de l'accompagnement, sa durée, le lieu des rencontres. Enfin, il permet de toucher un public qui refuse les formes d'accompagnement plus classiques mais a plus de chances de « dédramatiser » ce suivi quand il est exercé dans une démarche...

... « d'aller vers » et de manière informelle, en l'absence de bureau.

Le dispositif bénéficie d'une subvention annuelle de la DDCS ainsi que du soutien de la ville de Carhaix.

En 2016, 9 personnes ont été accompagnées dans le cadre de ce dispositif : 5 hommes isolés, 3 femmes isolées et un homme avec enfant non à charge. 7 de ces 9 personnes ont été orientées via la Mission Locale, ce qui explique pour partie la présence importante des jeunes parmi les personnes accompagnées (8 ont moins de 30 ans). Sur ces 9 personnes, 3 bénéficient de leur propre logement lors de la demande, 4 étaient hébergées et 2 étaient sans logement. 4 personnes sont sorties du dispositif durant

l'année 2016, dont 3 qui ont accédé à un logement autonome dans le parc privé et 1 personne hébergée. La moyenne de durée des accompagnements était de 6 mois.

Afin de développer le dispositif, les équipes du CHRS le Jarlot envisagent d'acquérir une camionnette ou un camping-car, afin d'aller au-devant des personnes identifiées, de disposer d'un lieu de rencontre accessible pour tous et qui pourrait être équipé d'un ordinateur pour faciliter les démarches. Une réflexion sur la possibilité d'assurer la présence d'un infirmier dans ce lieu mobile, afin de favoriser l'accès des personnes accompagnées aux démarches de santé est également en cours, en lien avec l'ARS.

LA CLÉ DU « LOGEMENT D'ABORD » : DES RÉPONSES SOUPLES QUI S'ADAPTENT AUX PERSONNES

Au fil des rencontres réalisées pour cet éclairage, un même discours s'entend. « Logement d'abord », oui, bien sûr. Mais pour construire une politique ambitieuse, il est indispensable d'avoir les moyens de proposer aux personnes des solutions adaptées – qu'il s'agisse de la forme du logement ou des modes d'accompagnement. Donner un toit ne peut être le seul objectif : il faut aussi s'assurer que la personne a les moyens de s'y installer et de s'y maintenir. Ce qui signifie pouvoir prendre en compte les fragilités des personnes, celles qui peuvent menacer le projet de logement : pathologies diverses, addictions, isolement, modes de vie difficiles à adapter à un logement classique, très « normé »...

Les conditions de cette réussite sont connues :

- Disposer d'une diversité de réponses :

« Ce qu'on cherche, c'est la bonne réponse. Ce n'est pas parce que la personne n'a pas de toit que si l'on propose un logement ça va le faire. Ce n'est pas parce qu'il y a des gens dehors et des logements vacants que c'est réglé. Si c'était ça, on mettrait en difficulté les gens (procédures d'expulsion, etc.) mais aussi parfois les voisins... Il faut avoir la bonne réponse au bon moment. Par exemple, pour les gens qui ne sont pas encore en capacité d'oc-

cuper leur logement de manière « classique » il faut du PLAI adapté, mais on en manque cruellement. » (Fondation Massé Trévidy, Nadine THOMAS)

- Pouvoir adapter les accompagnements :

« Si le sujet est juste de trouver un logement, cette notion n'a pas de sens, puisque cela ne permet pas de régler les difficultés, et le risque est grand de voir des ménages se retrouver en grande difficulté dans leur logement. Il faut aussi pouvoir accepter, de manière partenariale, que parfois le logement autonome n'est pas la solution dans l'immédiat. La question qui se pose est clairement celle de l'accompagnement et de sa durée. » (Rennes Métropole, Gilles DREUSLIN)

- Penser ensemble les solutions de logement et les solutions d'accompagnement :

« Pour le public en difficulté, ce n'est pas parce qu'il sera dans un logement que ses difficultés seront réglées. S'il n'y a pas d'accompagnement pour aider à régler ces difficultés, il y a de fortes chances de courir à l'échec. Donc, faisons en sorte de faire entrer les gens dans du logement, avec un accompagnement adapté. Et faisons en sorte de construire des logements adaptés. Nous aurons ainsi levé deux obstacles importants. », Philippe DUFEU, directeur d'Alfadi à Rennes.

DES COLLECTIVITÉS LOCALES QUI DÉVELOPPENT LEURS COMPÉTENCES

En Bretagne, il y a longtemps eu Rennes, Brest... et les autres. Les territoires de Rennes et de Brest ont en effet construit depuis plus de deux décennies des stratégies en faveur du logement des personnes défavorisées et vulnérables, déclinées dans les Programmes Locaux de l'Habitat, et assorties de moyens : des commissions partenariales, la CASAL à Brest Métropole, la CLH à Rennes Métropole, qui sont chargées de traiter les demandes de logement prioritaires ; des outils adossés à ces commissions, comme les AIVS ou Alfadi à Rennes Métropole, qui sont soutenus financièrement.

Dans la logique de cet investissement, les deux agglomérations se sont saisies de la possibilité donnée par la loi Notre du 5 août 2015 de prendre la compétence des FSL¹⁸, ajoutant ainsi cet outil à leur panoplie. Ces territoires ont également le souci de travailler sur l'ensemble de la chaîne d'habitat-logement, en recherchant la mobilisation du parc privé comme du parc social, en soutenant l'habitat adapté – sous la forme de résidences sociales, de pensions de famille, ou de PLAI adaptés pour les ménages qui ne souhaitent pas vivre en habitat collectif.

La vision du « Logement d'abord » de Rennes

Nathalie Appéré, maire de Rennes, revient sur sa vision du « Logement d'abord ».



Le territoire rennais est engagé de longue date dans une politique systémique de l'habitat, à 360 degrés. Celle-ci s'appuie sur une production importante de logement social, sur l'expérimentation de dispositifs de mobilisation du parc privé, sur un accompagnement des ménages dans leur parcours de l'hébergement au logement social ou dans le logement social (sans pour autant conditionner l'accès au logement à l'obtention d'un « diplôme de bon occupant ») et sur une gouvernance partagée.

Fort de cette politique globale, le territoire n'a pas souhaité à ce stade répondre à l'appel à Manifestation d'Intérêt « Logement d'abord ». En effet, Rennes met déjà en œuvre, depuis plusieurs années, les objectifs et les actions décrits dans l'AMI et, de ce fait, considère mettre déjà en œuvre des actions locales qui se sont construites au fil de l'eau avec l'ensemble des associations.

Le territoire rennais estime d'une façon générale que le « Logement d'abord » ne peut pas se traiter indépendamment de la politique du logement, à un moment où celle-ci est menacée dans ses réponses de droits commun par la loi de finances 2018 et le projet de loi ELAN. Pour produire du « Logement d'abord », il faut d'abord pouvoir produire du logement, et notamment du logement très social. Or, la ponction d'1,7

milliards d'euros aux organismes HLM ne va pas dans le sens des besoins des territoires et des ménages, et donc de la nécessité de poursuivre et d'amplifier l'effort de construction, les politiques de renouvellement urbain et de mixité sociale.

En effet, au-delà des objectifs quantitatifs de production de logement social (Rennes a réalisé le choc de l'offre depuis plus de 10 ans, avec les résultats que l'on connaît : 0 DALO, plus forte baisse des loyers en 2017 : -3,6%), Rennes est un territoire qui, par ses PLH successifs, recherche en permanence à innover pour répondre aux nouveaux défis en combinant droit au logement et impératif de mixité sociale.

Sans cette action systémique, une politique nationale exclusive du « Logement d'abord » peut porter en germe deux dangers majeurs. Le premier qui, d'une part, consiste à réserver les moyens publics à la seule construction de logements très sociaux dédiés aux publics les plus précaires, avec l'abandon d'un accueil universel dans le parc social, des perspectives de parcours résidentiels et de mixité sociale. Le second qui, d'autre part, conduit à renoncer aux politiques d'hébergement, et notamment d'hébergement d'urgence inconditionnel, alors qu'elles demeurent la réponse adaptée à certaines situations. Nous pensons qu'il est inique de viser à tarir les flux migratoires en restreignant l'offre d'hébergement. Avec d'autres Maires de grandes villes, nous appelons au contraire à un véritable plan d'accueil national des migrants.

¹⁸ Fonds de Solidarité pour le Logement

Dans la lignée des dernières lois sur le logement, des stratégies autour de la mixité dans l'habitat sont en cours de mise en place. Rennes Métropole va ainsi ouvrir les possibilités de choix résidentiels pour les publics les plus modestes, en expérimentant le loyer unique par typologie, afin de permettre aux personnes à faibles revenus de se loger dans n'importe quel segment du parc social, et d'arrêter de concentrer géographiquement les plus bas revenus dans le parc des quartiers politique de la ville, moins cher. L'objectif est que le critère économique ne soit plus le critère déterminant du parcours résidentiel. Les 17 000 demandeurs auront donc plus de choix.

Pour multiplier les chances des ménages modestes d'accéder à un logement social, le parc a aussi été « reclassé ». En effet, le nombre de demandeurs isolés est bien plus important que l'offre de petits loge-

ments dans le parc social (5 % de T1 sur les 35 000 logements familiaux que compte Rennes Métropole). L'opération consiste à « reclasser » certains petits T2 en T1 : cela donnera plus de possibilités d'offrir un loyer au niveau de l'APL aux personnes seules les plus modestes.

D'autres collectivités locales bretonnes s'engagent également dans cette démarche, prenant de plus en plus en compte les problématiques du logement des personnes défavorisées et des publics spécifiques.

Cela peut passer par le développement d'une offre qui répond à leurs besoins, mais aussi par un renforcement du partenariat entre acteurs du territoire (institutions, bailleurs, associations...) afin d'apporter des réponses concertées aux situations les plus complexes.

Lorient Agglomération : différents dispositifs afin de favoriser l'insertion par le logement

Lorient Agglomération a mis en place en 2009 une commission de coordination visant à trouver des solutions de logement pour les personnes pour qui les démarches « classiques » n'aboutissent pas. Marie-Christine DETRAZ, vice-présidente chargée de l'habitat, explique :



« C'est une commission que l'on a voulue avec 7 bailleurs sociaux du territoire, l'État, le Département le CCAS de Lorient et les associations partenaires, comme la Sauvegarde 56 ou l'UDAF. Elle vise à réunir tous les acteurs qui interviennent auprès des gens en grande difficulté de logement - qui risquent d'être expulsés, qui n'arrivent pas à retrouver un logement... - et qui ont déjà épuisé toutes les solutions habituelles. Il y a une commission toutes les six semaines, chaque année on présente environ cinquante situations. Les dossiers des personnes en difficulté sont adressés par les assistantes sociales et les bailleurs vers notre conseillère en économie sociale et familiale au sein de l'Espace Info Habitat, cela permet de communiquer plus facilement

avec les travailleurs sociaux qui accompagnent les familles dont les dossiers sont présentés. Pendant la commission, on réunit autour de la table des personnes qui sont en capacité de prendre une décision pendant la commission, qui sont dans l'opérationnel, dans la gestion locative. Cela permet de sortir si possible de la commission avec une proposition concrète pour le ménage. La coopération entre bailleurs et la bonne connaissance des publics sont des facteurs de réussite. »

Lorient Agglomération a également mis en place d'autres solutions permettant de répondre à des besoins en logement spécifiques.

Deux « logements hippocampes » ont été créés pour les parents séparés qui veulent pouvoir accueillir leurs enfants chez eux mais qui n'ont pas la garde alternée et ne peuvent donc pas bénéficier d'aides au logement suffisantes pour avoir un T3. Dans ces logements, un petit espace peut être utilisé comme chambre pour l'enfant mais l'appartement reste considéré comme un T2, avec un loyer qui correspond aux ressources du parent. Les parents bénéficient...

... également d'un accompagnement et notamment d'informations sur les activités proposées aux enfants à Lorient.

Enfin, en réponse au manque de logements à bas loyer sur le territoire, Lorient Agglomération vise à travers son PLH à réaliser au moins 30% de la programma-

tion HLM en PLAI ordinaire (à destination des ménages aux revenus très modestes) et soutient le financement de PLUS à loyer minoré (avec un loyer PLAI) pour pouvoir aller au-delà de cet objectif.



Quimper Bretagne Occidentale : l'enjeu de la coordination

Dans le cadre de l'élaboration du PLH 2017-2023 et de la mise en place de la Conférence Intercommunale du Logement, une stratégie en faveur du logement des plus défavorisés se construit. Quelques pistes : encourager la production de logements à bas coût de loyer, par un dispositif PLUS à loyer minoré (PLAI) aidé par l'EPCI, pour compenser la baisse de financements des PLAI par l'État ; favoriser la production de logements en centre bourg (conventions multi-sites) pour répartir le logement social sur le territoire ; développer les dispositifs d'accueil et notamment l'offre d'accompagnement, encore très concentrée à Quimper.



Quimper Bretagne Occidentale prévoit également de mettre en place une instance de coordination rassemblant les différents acteurs du logement et de l'hébergement.

Didier Lennon, vice-président délégué à l'habitat, au logement, au foncier et à l'accueil des gens du voyage de l'agglomération explique le projet :

« L'idée de cette commission, c'est de fusionner toutes les commissions qui existent aujourd'hui pour avoir une commission unique pour le parc public et privé, et avoir aussi une vue sur les accompagnements. Cela se

ferait dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement (CIL).

L'objectif est d'avoir des orientations plus proportionnées aux demandes. Aujourd'hui on a ainsi une difficulté avec les jeunes orientés vers le CHRS Urgence et qui pourraient l'être dans un certain nombre de cas vers les FJT qui ont des places d'accueil d'urgence. (...) Il y a une césure entre le logement et l'hébergement. Par exemple, quand on parle de délais dépassés, les acteurs n'ont pas la même vision (délais de demande HLM / délais d'hébergement). Aujourd'hui, le système fonctionne en silo. (...) Le SIAO a la compétence sur les CHRS, maisons relais, résidences sociales. C'est surtout de l'hébergement, donc le SIAO oriente vers ces réponses : on n'est pas dans une logique « Logement d'abord ». Dans le PLH, on n'arrête pas de répéter ça, que les réponses en logement / intermédiation locative devraient être adaptées à la demande. Là, tel que c'est organisé, chacun oriente vers son offre, donc ce n'est pas adapté aux besoins des gens, mais c'est plus un reflet des actions / prescriptions des opérateurs. Grâce à la commission unique, on pourrait aller vers de l'intermédiation locative directement pour certains publics (...). En termes de freins à l'application de la stratégie « Logement d'abord », l'aspect coordination entre les secteurs du logement et de l'hébergement est central ».

Les dernières lois de décentralisation, mais aussi la loi ALUR et la loi « Égalité et Citoyenneté », ont donné aux EPCI une compétence de plus en plus grande en matière de logement, autour du pilotage d'une stratégie territorialisée pour l'attribution des logements sociaux, et de la recherche d'un plus grand équilibre territorial dans l'accueil des populations modestes. Le « volet social » de la politique de l'habitat s'invite ainsi dans les nouveaux

Programmes Locaux de l'Habitat et dans les Conférences Intercommunales du Logement, obligatoires pour les EPCI à compétence habitat.

Cette nouvelle organisation à l'échelle de l'EPCI peut être une véritable voie de progrès pour améliorer les parcours des personnes sans domicile, qui pourront avoir accès à des solutions de logement sur un périmètre plus large.

Partie 3 - Les plus vulnérables : des situations, nouvelles ou non, qui restent sans réponse adaptée

Interrogés sur les enjeux d'adaptation des dispositifs existants aux problématiques actuelles du public, les acteurs bretons s'accordent sur les constats. Ceux-ci ne sont pas véritablement nouveaux : ils étaient déjà inscrits dans les diagnostics à 360° réalisés dans chaque département en 2015. En novembre 2015, la DREAL Bretagne a publié un document de synthèse de ces diagnostics et listé les priorités et urgences :

- La coordination des acteurs de la santé et du logement, l'articulation des prises en charge du secteur sanitaire, médico-social et du social et la clarification des rôles ;
- La difficulté à apporter des réponses aux ménages « sans ou en attente de droits, de statuts » (demandeurs d'asile et migrants avec enfants, femmes en situation de violence, jeunes...) ;

- Les problématiques de mixité sociale et d'une offre de logement adapté : production de PLAI adaptés à augmenter, adaptation du logement (et des structures) aux personnes vieillissantes.

Ces priorités et urgences n'ont pas vraiment changé, mais l'arrivée en Bretagne, comme dans les autres régions de France, d'un nombre accru de personnes migrantes après l'évacuation des camps et bidonvilles du Calais, a renforcé la place des exilés arrivant sur le territoire et sollicitant le dispositif d'hébergement. Ces arrivées ont un impact sur l'hébergement d'urgence, qui est sollicité malgré la progression du dispositif d'accueil dédié, et, in fine, sur l'accès au logement, pour ceux qui obtiennent un titre de séjour et le droit de s'installer durablement en France.

LES MIGRANTS : DES PUBLICS NOUVEAUX À ACCUEILLIR DIGNEMENT

Un effort important a été fait par l'État pour renforcer le « Dispositif national d'accueil », avec l'ouverture de places dédiées aux nouveaux arrivants : « 3 500 places sont offertes par l'État en Bretagne, dans le cadre du dispositif national d'accueil »¹⁹. Et la création de nouvelles places est prévue pour 2018. Cet accueil se traduit également par une très forte progression de l'accueil en nuitée hôtelière, comme on l'a vu au début de cet éclairage. Si l'Ille-et-Vilaine apparaît comme le département breton le plus touché par l'arrivée de migrants, du fait de l'attractivité de la ville de Rennes et de ses dispositifs d'accompagnement citoyen, les autres départements sont aussi concernés.

Malgré le renforcement du dispositif national d'accueil, l'arrivée des exilés pèse sur le dispositif de droit commun de l'hébergement et de l'accès au logement : en effet, dès lors que le dispositif « migrants » est saturé,

c'est le dispositif d'hébergement qui prend le relais, en vertu du principe d'inconditionnalité de l'accueil d'urgence – et dans la mesure de ses moyens d'accueil (à Rennes, la volonté politique de ne pas laisser dormir dehors des enfants conduit depuis plus d'un an la ville à héberger à l'hôtel des familles migrantes qui n'ont pas trouvé de place dans le dispositif d'État).



¹⁹ Ouest France, 5 octobre 2017

LA REMISE EN QUESTION DU PRINCIPE DE L'INCONDITIONNALITÉ DE L'ACCUEIL EN HÉBERGEMENT D'URGENCE

Rappelons que le Code de l'Action Sociale et de la famille²⁰ dispose que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ».

Aujourd'hui, la politique d'accueil mise en place remet ce droit en question. Le 21 juillet 2017, le Conseil d'État a ainsi rejeté une requête d'un ménage débouté sans abri, avec un nourrisson, en jugeant que « Les ressortissants étrangers qui font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou dont la demande d'asile a été définitivement rejetée (...) n'ont pas vocation à bénéficier du dispositif d'hébergement d'urgence »²¹.

En Bretagne, le préfet de région a relayé cette position : « Les déboutés du droit d'asile ne sont donc pas éligibles à un hébergement financé par l'État »²². De fait, et même si cela n'est pas généralisé, dans certains départements bretons, le 115 est désormais appelé à refuser de mettre à l'abri certaines personnes (hors danger avéré). À Brest, à Saint-Brieuc (mais cela se produit sans doute aussi ailleurs), des acteurs locaux reconnaissent qu'il y

a, aujourd'hui, des familles à la rue : même si cela ne concerne qu'une minorité de personnes, il s'agit d'un phénomène nouveau dans la région.

La Fondation Abbé Pierre rappelle, face à cette situation, que le renvoi massif des personnes déboutées, au-delà du débat politique et moral sur la pertinence ou non de cette approche, est très difficile à mettre en pratique, pour de nombreuses raisons : des résistances de l'environnement social souvent (parents d'élèves, travailleurs sociaux...), mais aussi parce que de nombreuses personnes ne sont tout simplement pas expulsables (pour des raisons de santé, par exemple, ou parce que leur pays est en guerre ou ne délivre pas de visa pour les rapatrier). Si bien que de nombreuses personnes restent et resteront sur notre territoire et auront besoin de solutions.

L'expérience montre que cette politique du rejet et du non accueil alimente avant tout les situations d'exclusion, le travail au noir et le sans-abrisme... La Fondation Abbé Pierre prône dans son plan « o sans domicile fixe » un accueil digne des migrants.

DES SOLUTIONS À INVENTER POUR L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES « À DROITS INCOMPLETS »

La procédure d'asile crée des situations « d'entre-deux administratif » : des personnes qui n'ont qu'un titre de séjour de courte durée, et pour lesquels les solutions d'accueil proposées ne peuvent être que temporaires, des ménages où un seul des conjoints a une situation administrative en règle, et qui ne peuvent donc pas candidater à un logement social... La question des « entre-deux administratifs » est également posée pour l'accueil des mineurs non accompagnés : « Il y a des jeunes qui disent être mineurs mais ne sont pas reconnus comme tels. Tant qu'ils sont mineurs il y a un accompagnement mais après qu'est-ce qu'on fait ? », s'interrogent certains acteurs.

Les acteurs de l'hébergement d'urgence rappellent que la régularisation de certaines de ces situations permettrait d'alléger le poids qui pèse sur l'hébergement d'urgence. En effet, les gestionnaires de logement adapté et d'intermédiation locative hésitent à ouvrir leurs portes à un public qui peut se trouver du jour au lendemain sans moyens de paiement, en cas de non-renouvellement de leur titre de séjour.

L'accueil des migrants a donc des répercussions sur le dispositif généraliste d'hébergement et d'accès au logement, fortement sollicité dans plusieurs départe-

²⁰ Article L. 345-2-2 du CASF

²¹ Ordonnance N° 412666

²² <https://www.ouest-france.fr/bretagne/rennes-35000/ce-n-est-guere-mieux-qu-un-campement-5296622>, article publié le 05/10/2017

ments, et avant tout en Ile-et-Vilaine : progression des nuitées d'hôtels, saturation des centres d'hébergement d'urgence, sollicitation des dispositifs d'intermédiation...

Par ailleurs, dans un contexte où la majorité des demandeurs d'asile n'obtiennent pas le statut, ce qui leur retire le droit aux dispositifs d'insertion, il est à craindre que le sans-abrisme se développe dans la région.

À ce jour, quelques actions se montent pour accompagner ces personnes, à l'instar du projet SOLAMI (Solidarité logement pour l'accueil des migrants) à Brest, de l'initiative du CCAS de Pontivy... Des EPCI jouent également un rôle, notamment par la mobilisation de solutions immobilières temporaires : Brest Métropole a déjà racheté des logements dans le cadre d'une opération d'amélioration de l'habitat, qui ont été mis provisoirement à disposition du projet SOLAMI.

SOLAMI à Brest

Le projet SOLAMI, soutenu par la Fondation Abbé Pierre, a pour objet de procurer un hébergement et un accompagnement à des personnes migrantes en difficulté dans leurs démarches d'accès aux droits, et sans prise en charge institutionnelle le temps que leurs demandes et recours soient examinés.

Deux des situations les plus fréquemment rencontrées par les nombreuses associations qui sont parties prenantes du projet sont les suivantes :

- Des familles de demandeurs d'asile déboutées, mais engagées dans des procédures de demande de titre de séjour pour raison de santé,
- Des jeunes migrants non reconnus mineurs par le Procureur, en attente de traitement de leur recours devant le Juge des enfants.

L'originalité de SOLAMI est de conjuguer engagement associatif et implication des institutions publiques pour élaborer une réponse à ces situations de « momentanément sans droit » qui mettent les personnes concernées en extrême difficulté : la rue, le squat, l'errance...

La Fondation Abbé Pierre, la Ville de Brest, le Département, la CAF et plusieurs autres fondations apportent les moyens financiers nécessaires pour louer à Brest Métropole Habitat 6 appartements (3 pour les jeunes mineurs isolés ; 3 pour des familles avec jeunes enfants).

Les bénévoles et les nombreuses associations membres de SOLAMI se chargent de l'accompagnement des personnes hébergées ; une éducatrice salariée à 1/3 temps en assure la coordination. Ainsi sont assurés couverture des besoins de base (alimentation, vêtements, tenue des logements ...) et soutien dans l'accès aux droits (santé, éducation formation, transports, recours judiciaires et administratifs).



La démarche est maintenant bien engagée. Les résultats en sont gratifiants quand le soutien apporté aux personnes accueillies débouche sur un accès ou un retour aux situations de prise en charge dans les dispositifs conduisant à l'autonomie. En revanche, elle suscite inquiétude et parfois découragement lorsqu'aucune issue positive ne s'avère possible pour les personnes hébergées. D'où l'impérieuse nécessité de faire avancer, en même temps que des réponses à l'urgence comme celle-ci, des réponses de fond aux demandes d'accueil et d'intégration que nous adressent, en « marchant jusqu'à nous », jeunes et familles venus ici avec l'espoir de pouvoir y vivre dignement.

Bilan SOLAMI pour l'Éclairage

Le CCAS de Pontivy - Un accueil pour des familles migrantes en attente de statut

Depuis février 2017, la commune de Pontivy met un logement à disposition des sortants du CADA de Pontivy déboutés du droit d'asile, mais qui espèrent l'attribution d'une carte de séjour temporaire vie privée et familiale pour raisons de santé. Ce logement est destiné à des familles, dans l'attente des résultats de cette démarche. En effet, durant cette période, les déboutés n'ont pas reçu d'ordonnance de quitter le territoire mais ils ne peuvent pas bénéficier des dispositifs d'hébergement dédié ou de logement.

La commune a fait le choix de mettre à disposition un T4 du parc social loué par le CCAS pour accueillir deux familles. Lors des attributions du logement, le CCAS doit donc être vigilant à la composition familiale, à l'âge des enfants et à l'origine du ménage afin que la cohabitation avec l'autre famille vivant dans le logement se passe pour le mieux.

Pontivy bénéficie pour cette action du soutien de l'agence Bretagne de la Fondation Abbé Pierre et

de certaines communes de la communauté de communes : cela permet de financer le loyer, les charges du logement et un défraiement de l'association Réseau Éducation Sans Frontière, chargée d'accompagner les familles.

Ce dispositif reste malheureusement limité. D'une part, il ne permet pas de répondre à l'ensemble des besoins de déboutés sortant de CADA qui souhaitent entamer cette démarche. Cette difficulté est renforcée par le fait que le délai d'instruction est long et que la rotation du logement est donc assez faible (environ 10 mois, au lieu des 3-4 mois qui avaient été imaginés à la mise en place de ce dispositif). L'association RESF peut dans certains cas prendre en charge ces familles mais elles sont alors généralement logées dans des communes rurales, ce qui complique la réalisation de leurs démarches, d'autant plus que ces ménages sont rarement véhiculés.

LA FRAGILITÉ DES PERSONNES ACCENTUÉE PAR LE CUMUL DES DIFFICULTÉS SOCIALES ET DE SANTÉ

UN CONSTAT CLAIR

La situation de très grande vulnérabilité et très grande exclusion sociale des publics accueillis est un constat partagé par les professionnels de l'hébergement. D'après les témoignages, il s'agit là d'une évolution visible, identifiée depuis des années mais qui ne cesse de se renforcer - fruit d'un contexte économique fragilisant, d'une évolution des prises en charge hospitalières, d'une transformation des solidarités familiales...

Ces fragilités personnelles, qu'elles soient liées à de graves problèmes psychologiques ou à de véritables maladies mentales, se traduisent notamment par des comportements de rejet de l'accueil et de l'accompagnement proposés. Ce sont ces personnes qui

interrogent le plus les acteurs, dans la mesure où ils mettent en échec les dispositifs et les pratiques.

« Les difficultés des publics que nous recevons ne se sont pas arrangées avec les années ! La complexité des situations est grande, avec des phénomènes de désinsertion, désaffiliation, liés à des troubles de la personnalité, des conduites addictives au long cours. Ceux-là ne sont plus en lien avec la polyvalence de secteur, parfois plus beaucoup non plus avec les hôpitaux... Les mesures de tutelle et curatelle ont beaucoup progressé, ces dernières années. Parmi les personnes suivies dans le cadre de l'ASLL²³, beaucoup ont un passé d'hospitalisation ou d'incarcération. On loge ces gens,

²³ Accompagnement social lié au logement

à Alfadi, dans de la sous-location, avec de la gestion locative adaptée, donc c'est possible. Et même si ce n'est pas tout le monde bien sûr, il y en a de plus en plus [de personnes en grandes difficultés] et nous le ressentons – même à l'accueil, il y a plus de soucis qu'il y a 10 ans, et plus de crainte des personnels. Il a fallu faire des expulsions locatives, car nous n'avons plus d'outils... » (Alfadi)

« Il y a de plus en plus de "problématiques frontalières", pour lesquelles il y a peu de réponses ou de mauvaises réponses. Par exemple, pour les SDF vieillissants, trop jeunes pour entrer en EHPAD²⁴ ou que les EHPAD ne savent pas gérer, que fait-on ? Les addictions et les problèmes psychiques sont en augmentation dans les CHRS et les pensions de famille. Avec ces comportements dits « limites », ces personnes mettent tout accompagnement en échec. Elles ne trouvent pas de

solution de mise à l'abri et se font exclure des structures : c'est un nouveau profil, qui nous interroge, car le nombre de situations progresse ces dernières années. Cela nécessite des co-interventions, car les travailleurs sociaux ne sont pas formés pour faire face à cela. » (DDCS 22)

Certains, que l'on nomme « les grands exclus », frappent peu à la porte des dispositifs d'accueil. Ils sont souvent « invisibles », car ils vivent dans la « débrouille » ; ils se méfient des institutions et des travailleurs sociaux, revendiquent des choix de vie qu'il leur est souvent demandé d'abandonner (possession d'animaux, alcoolisation...) contre une solution d'hébergement, en opposition avec la logique du « Logement d'abord », pourtant plus adaptée à ces situations. Ce sont principalement les maraudeurs qui les rencontrent.

L'accueil de nuit Saint-Benoît Labre à Rennes – la rencontre avec des « invisibles »

Les « grands précaires » viennent peu à l'accueil de nuit, et plutôt par grand froid. C'est souvent la maraudeur qui a servi de « passerelle » pour qu'ils s'abritent à l'accueil de nuit. Il s'agit « d'hommes en rupture qui vivent dans la rue depuis plusieurs années, révélant souvent une forte dépendance à l'alcool et/ou aux stupéfiants ». Peu reviendront régulièrement.

Monsieur L. est né à Paris en 1959. Il grandit ensuite à Rennes et travaille en tant que facteur puis dans un centre de tri. Cependant, il est licencié suite à de nombreux retards. Monsieur L. explique qu'il n'a pas souhaité continuer dans cette voie qu'il jugeait trop contraignante, lui qui supportait mal qu'on lui impose des formalités. Il applique ce discours à l'ensemble du monde de travail, qui représente selon lui « un carcan » au sein duquel il ne se sent pas à sa place.

À 42 ans, M. L. décide ainsi de « tout quitter » et cesse toute activité professionnelle. Il vit depuis 15 ans en situation de rue. Il décrit sa vie actuelle comme des moments de « vadrouille ». Quand il n'est pas à l'accueil de nuit, il dort dehors ou chez des connaissances à droite à gauche. Il fréquente régulièrement les équipements culturels (« Les Champs libres », « le 4bis »...) et les associations (Les Petits frères des pauvres, l'Autre regard...) de Rennes. Il s'intéresse beaucoup au patrimoine culturel breton et aime transmettre son savoir aux personnes qu'il rencontre à l'accueil de nuit, professionnels comme accueillis. En revanche, il se montre assez méfiant concernant les informations qu'il partage avec les professionnels et il évite certains sujets qui lui paraissent trop intrusifs.

²⁴ Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

DES RÉPONSES À AMÉLIORER

Les réponses existantes, pourtant diverses et développées, sont ainsi interrogées par ces problématiques de comportements de rupture et de très grande vulnérabilité. Que les personnes soient à la rue ou dans un logement, les pratiques professionnelles d'accompagnement dans le logement touchent leurs limites.



- Renforcer les liens entre les acteurs du logement et le milieu sanitaire et médico-social

L'Éclairage régional Bretagne 2016 s'était concentré sur les problématiques croisées entre logement et santé. Sur le sujet particulier des souffrances psychiques, et plus largement, de la prise en charge des problématiques de santé des plus exclus, de nombreuses initiatives existent en Bretagne pour renforcer les liens avec le milieu psychiatrique, les services médico-sociaux (SAVS, SAMSAH²⁵) qui se sont beaucoup développés, les Equipes Mobiles Psychiatrie Précarité (EMPP), les Points santé, les Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS), etc.

Malgré ces avancées, le même constat revient souvent : le cloisonnement des secteurs, les empilements de dispositifs font encore obstacle à des solutions souples, prenant en compte davantage les besoins des personnes que les modes de fonctionnement institutionnels.

Qu'il s'agisse de partager des diagnostics communs dans des commissions d'orientation, de mettre en place des accompagnements pluridisciplinaires, de

construire des relais sur une longue durée si nécessaire, d'inventer des nouvelles offres pour les personnes vieillissantes au long parcours de rue..., les pistes ne manquent pas.

- Réinventer les pratiques d'accompagnement dans les structures d'hébergement et de logement adapté ?

Les problématiques de troubles de comportement, d'instabilité psychologique, etc., liées à l'expérience de l'exclusion invitent à repenser les formes d'accompagnement « habituelles ». L'accueil de nuit de l'Association Saint-Benoît Labre à Rennes rappelle que certains, les « grands précaires », sollicitent peu le 115 et que certains d'entre eux ne se déplacent à l'accueil de nuit que lors du plan grand froid.

Cela s'explique en partie par un rejet du cadre collectif de l'hébergement et de son règlement, notamment en termes de consommation de produits pour les personnes souffrant d'addictions.

Il existe certes déjà des modes d'intervention qui répondent à ces orientations. Mais ils sont à capitaliser, développer plus largement, et doivent être soutenus.

Le développement de « l'aller vers », à l'instar de ce qui est proposé par le CHRS de Morlaix, pour stimuler une demande qui ne se manifesterait pas sans encouragement, l'intervention à domicile, l'adaptation au cadre et au rythme des accompagnements aux besoins, l'accent sur l'empowerment²⁶ et la responsabilisation... Cela est indispensable pour ne pas laisser « sur le carreau » les plus exclus.

L'expérience de « Sentier vous bien » montre, modestement, que des pratiques de bien-être peuvent participer de l'offre de services dans des structures, et soulager des détresses individuelles, par la pratique proposée, mais aussi par l'expérience collective différente vécue par les personnes.

²⁵ Service d'Accompagnement à la Vie Sociale et Service d'Accompagnement Médico-Social pour Adultes Handicapés

²⁶ L'empowerment consiste à favoriser le pouvoir d'agir des personnes sur leurs propres conditions sociales, économiques ou politiques. Dans le cadre du travail social, l'empowerment consiste à construire avec la personne accompagnée les actions qui vont lui permettre de répondre aux difficultés qu'elle rencontre.

L'association Sentier vous bien

L'association « Sentier vous bien » a pour objectif, à travers des actions alliant pratiques corporelles en milieu naturel et sensibilisation au patrimoine écologique, d'inviter des personnes à réinventer le rapport avec leur corps (physique, social) et leur environnement, afin de leur permettre d'évoluer vers un épanouissement personnel et social

« Sentier vous bien » organise des cycles d'une douzaine de séances par an (au rythme d'une séance par semaine) à destination des résidents de 8 pensions de familles, CHRS et maisons relais du Finistère. Ces immersions en pleine nature se déroulent en trois temps : un temps d'animation sensorielle avec la nature pour support (tout au long de la sortie), un temps de détente en mouvement (gym douce, massages, yoga, Pilâtes...) et un temps de partage de repas. De leur côté, les équipes des structures pensions de familles peuvent bénéficier d'une formation afin de faire perdurer les actions au quotidien.

L'association bénéficie de soutiens de la Fondation Abbé Pierre, de la DDCS 29 (CNDS) et de l'ARS pour mener ces actions.

Agnès et François résident à la pension de famille Poulelder à Brest (Coallia) et ont beaucoup apprécié les séances « Sentier vous bien ». Agnès y participe depuis 2015 et elle explique que cela a eu un impact bénéfique sur sa santé et sur sa forme physique : « J'étais malade et ça m'a servi énormément. J'ai diminué mon diabète, ça a fait un effet fou, j'ai baissé mes doses d'insuline. Grâce à ça, je suis en pleine forme, je prends moins de médicaments. Le fait de marcher, de bouger, pour moi c'est énorme. La première fois, je n'y arrivais pas. J'ai repris du muscle. Le poids que j'avais pris, je l'ai perdu. »

Ces sorties leur permettent de « déconnecter » : « Dès le départ, il y a un dépaysement, le cerveau déconnecte. On y va presque à l'aveugle, on ne sait pas où on va. Il choisit un site. Il y a un lâcher-prise complet. Pendant ces journées, on pense qu'à nous. »



Agnès reproduit les gestes et exercices qu'elle a appris pendant les sorties, notamment dans les moments de stress et les partage avec les autres résidents. « La respiration, les exercices, on continue à le faire et à le montrer aux autres aussi. Quand je sens que j'ai beaucoup de tension, je me pose chez moi et je fais les exercices. L'an dernier, au 1er de l'an c'était la pagaille j'ai été obligée de retourner chez moi et j'ai fait les exercices, je faisais de l'hypertension, ça m'a évité d'appeler le Samu. J'ai mal au dos et je fais les massages tous les jours. Ce qu'on apprend on peut l'utiliser quand on marche un peu loin, quand on est stressé. Ça aide à prendre sur soi s'il y a des tensions ici, etc. »

Enfin, ces séances lui ont permis de se rapprocher des autres résidents de la pension de famille, et notamment de François, avec qui elle organise ses propres sorties : « On fait nos propres sorties à la plage, on fait du qi gong tous les deux. Ça nous a beaucoup rapprochés. On fait des repas ensemble, je connais sa famille. Avant je ne parlais qu'à ma famille. Quand on arrive ici il faut s'imposer, trouver sa place » En s'ouvrant sur les autres, elle a également pu se lancer dans de nouveaux projets. « J'avais envie depuis longtemps de reprendre le travail et là, j'ai de l'énergie après les séances. Là, rien ne me fait peur. Je fais des ménages ». Agnès conclut : « c'est que du bonheur, ça nous apporte plein de choses. On se marre. Après quand on revient on sait que ça a fait du bien, pendant plusieurs jours. Ça me manque, j'ai hâte que le cycle recommence.

- Aller plus loin dans la conception d'une offre adaptée quand le logement classique ne correspond manifestement pas aux besoins

Les personnes pour lesquelles le logement autonome classique ne fonctionne pas sont aujourd'hui à peu près identifiées : des gens du voyage qui souhaitent se sédentariser, des personnes qui vivent avec de nombreux animaux, des personnes avec des troubles de l'occupation...

Le PLAI adapté est fait pour répondre à des situations atypiques, pour lesquelles est fabriqué un « logement sur mesure » pour des familles ou ménages avec des « besoins spécifiques » : de très grandes familles, des ménages avec de nombreux animaux... Cela a toujours été utilisé dans la région mais dans les années 2000, le PLAI est principalement devenu un produit pour des personnes à très faibles revenus, mais sans problèmes particuliers à habiter.

Depuis 2013, les appels à projet annuels « PLAI adapté » ont permis de relancer la production de « vrais » logements adaptés : 110 logements individuels ont été produits dans le cadre de ces appels à projet sur le territoire breton, aussi bien dans des grandes villes (Brest) que des villes moyennes (Saint-Malo, Vitré...), dans du logement en diffus ou en collectif, avec de la production neuve ou de la réhabilitation.

La philosophie du PLAI adapté a changé avec les appels à projet : il ne s'agit plus tant de répondre au cas par cas à des situations très particulières que de créer des réponses pour des personnes en grande difficulté. Il serait d'ailleurs intéressant de voir quels profils de locataires les logements ainsi produits ont réellement accueillis, et si des concepts nouveaux de production sont proposés.

Rennes Métropole et l'habitat adapté d'insertion

Le « stock » de PLAI adaptés, souvent des maisons réhabilitées il y a 20 ou 10 ans, très peu performantes énergétiquement, doit faire l'objet d'un bilan. La métropole a identifié la nécessité d'une remise à niveau, et aussi celle de produire de nouveaux logements d'insertion. Actuellement, entre 40 et 50 ménages sont identifiés comme pouvant relever de l'habitat adapté d'insertion : la moitié sont des hommes isolés avec de longs parcours d'errance, des problèmes d'addiction, il y a aussi des grandes familles et des gens du voyage.

L'objectif de Rennes Métropole est aujourd'hui d'essayer de nouveaux modes de production, en

neuf, sur de l'habitat modulaire, plus rapide et moins cher à construire. Les critères pour ce type d'habitat sont bien connus : un habitat individuel, un petit terrain, et des services accessibles.

Rennes Métropole a un projet de maison container avec Aiguillon Construction (déjà testé sur des produits d'accession sociale). Ces produits ne sont cependant pas faciles à sortir, car les permis font l'objet de nombreux recours...

QUELLES SOLUTIONS POUR LES JEUNES SANS RESSOURCES, EN RUPTURE ?

Parmi les publics pour lesquels il est difficile de trouver des solutions satisfaisantes, les jeunes de moins de 25 ans sont bien identifiés par les acteurs. La plupart des jeunes qui se retrouvent dans le secteur de l'urgence et de l'insertion ont connu des situations de rupture : rupture familiale, d'hébergement chez des tiers, voire sortie des dispositifs de l'aide sociale à l'enfance.

Sans solution de ressources, puisque non bénéficiaires de minima sociaux, les jeunes forment un public important de l'urgence sociale : « Les jeunes, ça reste un public en souffrance. On en a de plus en plus dans les structures d'urgence. 25 % des gens qui font le 115 dans le Finistère ont moins de 25 ans », explique l'AGHEB.

Depuis début 2017, la Garantie jeunes propose une solution de ressources et d'accompagnement aux jeunes de 16 à 26 ans, pas ou peu diplômés, qui ne sont ni en études, ni en formation et dont les ressources ne dépassent pas le plafond du RSA. Si cet outil est très utile et très utilisé, il trouve cependant ses limites : il ne s'adresse pas aux plus en difficulté, qui « sont très déstructurés et pour lesquels l'accès à l'emploi sera difficile. Comment les remobiliser ? » (ADALEA, Saint-Brieuc). Par ailleurs, la durée de la Garantie jeunes est d'un an, prolongé éventuellement pour 6 mois. Quelle solution logement ou hébergement proposer lorsque la garantie de ressources peut s'arrêter au bout d'un an ?

Dans plusieurs départements, on constate que la seule solution proposée est souvent le CHRS, d'urgence ou d'insertion. Mais est-ce vraiment adapté ? Les centres d'hébergement et les FJT travaillent beaucoup avec les Missions Locales pour proposer des parcours d'insertion, mais cela ne suffit pas. Par ailleurs, plusieurs structures d'accueil relèvent que les parcours résidentiels sont compliqués : les sorties de structures se font lentement, la précarité des contrats de travail n'aidant pas à l'accès à un logement autonome, même pour les moins en difficulté.

Les questionnements les plus forts concernent la frange la plus dés-insérée de ce public jeune sans attache. Ces jeunes ont presque toujours connu des ruptures familiales ou des parcours familiaux douloureux, alternent des phases d'errance avec des prises en charge institutionnelles (hôpital, placement d'office, incarcérations, aide sociale à l'enfance...), parfois des hébergements chez des amis ou dans la famille, particulièrement précaires. Ces jeunes qui expriment un rejet fort du cadre et de l'institution, sont souvent consommateurs d'alcool et /ou de stupéfiants.



Mme L, de passage à l'Abri de nuit Saint-Benoît Labre à Rennes

Mme L. a 19 ans. Elle est en rupture familiale et a été prise en charge par l'Aide sociale à l'enfance. Elle vivait avec son ami dans une maison à la campagne autour de Rennes mais il lui aurait demandé de partir.

Mme L. connaît bien Rennes et ses dispositifs, qu'elle fréquente ponctuellement et dont elle se saisit (Puzzle, le Fourneau, Le Relais). Elle reste néanmoins en errance. En effet, même si elle a des projets (trouver un travail et un logement) elle est ...

... consciente qu'il lui faudrait être accompagnée pour cela, elle a du mal à avancer dans ses démarches. Mme L. consomme en effet des drogues et a besoin de « tester les limites » qu'on lui impose, comme à l'accueil de nuit, dont elle a déjà été exclue pendant plusieurs jours suite à des manquements au règlement.

Après une période durant laquelle elle alternait les nuits à l'accueil et celles dans un squat avec d'autres jeunes, Mme L. a soudain expliqué aux professionnels de l'accueil de nuit qu'elle préférait quitter Rennes car elle « faisait n'importe quoi en ce moment » et elle avait peur de « mal tourner ». Ils ne l'ont pas revue depuis.

M. G., à l'abri de nuit Saint-Benoît Labre à Rennes : un nouveau départ ?

M. G. est âgé de 20 ans et il vient de quitter le dispositif de l'aide sociale à l'enfance. Lors de sa première venue à l'accueil de nuit, il sortait d'une peine de prison de 3 mois avec sursis à Saint-Malo, où il est suivi par le SPIP²⁷.

M. G. dit connaître l'univers de la rue depuis ses 14 ans. Il est issu de la communauté des gens du voyage. Ses relations familiales semblent compliquées, il évoque notamment des consommations de stupéfiants, des violences ou encore des vols. M. G. déclare avoir lui-même participé à des vols et actes de violence mais il souhaite aujourd'hui sortir de ce schéma.

Dans cet objectif, il a engagé de nombreuses démarches. Il a pris rendez-vous à la Mission locale pour s'inscrire en chantier d'insertion dans le domaine du paysagisme et du bâtiment. Il est également suivi par l'assistante sociale du CCAS de Rennes et a été accompagné par un professionnel du restaurant social du Fourneau pour s'inscrire à Pôle Emploi. Il est sur liste d'attente pour le CHRS ADSAO et a fait une demande de domiciliation à la CAO²⁸. Enfin, Monsieur G. souhaite poursuivre un suivi psychologique qu'il avait entamé avant son incarcération, afin de travailler sur son énervement et de comprendre sa violence.

Sur ce sujet comme pour d'autres, les acteurs expliquent que les solutions sont mises en défaut par la non pérennisation, ou l'absence de capitalisation, de certaines expériences. Ainsi, la Mission Locale de Rennes Métropole fait vivre depuis 2008 un dispositif « Sortir de la rue », qui va à la rencontre de jeunes en errance, en situation de grande précarité, afin de les aider à construire un parcours d'insertion sociale et professionnelle. En 2016, 175 jeunes ont été suivis dans le cadre du dispositif (dont 79 entrées au cours de l'année) et 56 en sont sortis. Certains jeunes peuvent être hébergés par le 115, puis trouver des solutions. Ainsi, 25 % des jeunes sortis du programme en 2016 ont accédé à un logement autonome et 27 % à un foyer (CHRS, dispositif LOJI et FJT).

Mais il n'existe plus d'offre de logement dédiée à l'action, comme cela a pu être le cas de manière expé-

mentale, il y a quelques années dans le dispositif « Domino », qui s'est arrêté faute de financement.

Là aussi, il est impératif de capitaliser sur ce qui fonctionne, d'utiliser le savoir-faire mais aussi les questionnements des professionnels en contact avec ces jeunes en déshérence. Comment renforcer les démarches « d'aller vers » ? Comment utiliser le logement comme un levier vers un parcours d'insertion ? Comment travailler ensemble, entre diverses institutions, pour inventer des solutions ?



²⁷ Services pénitentiaires d'insertion et de probation

²⁸ Coordination accueil et orientation de Rennes (SEA 35)

Conclusion

Depuis 10 ans, les gouvernements annoncent vouloir transformer la politique du logement envers les ménages démunis : plus de gestion de l'urgence « au thermomètre », philosophie du « Logement d'abord », et priorité pour un logement pour tous. « Loger tout le monde dignement », a même annoncé le président de la République l'été dernier, en fixant l'objectif de plus personne à la rue fin 2017.

Mais le constat est là : malgré les annonces et les promesses, il y a toujours des gens qui ne parviennent pas à accéder au logement, des personnes fragiles, qui ont connu des ruptures dans leur vie, qui ont des problèmes de santé importants... Dans les faits, on augmente les places en hébergement d'urgence, soit les réponses les moins stabilisantes pour les personnes. Le nombre de personnes sans logement propre ne cesse de progresser. Et les crédits pour les solutions pérennes, comme la construction de logements, sont en baisse !

Malgré tous les effets d'annonce, il existe peu de signes concrets de la mise en œuvre d'une politique globale, déterminée, volontaire, mettant les moyens nécessaires pour venir à bout du sans-abrisme et de l'absence de logement. L'effort repose clairement sur les acteurs locaux, institutionnels, associatifs, bénévoles, ainsi qu'il en est rendu compte dans cet « Éclairage ».

Les acteurs bretons avancent dans la prise en charge des problématiques d'exclusion par le logement, avec des différences selon les territoires. Les EPCI, par exemple, s'investissent progressivement dans une politique du logement globale, qui prend en compte l'ensemble des besoins, des plus démunis aux plus aisés, plus soucieuse des besoins des populations précaires, sans logement propre ou déjà logées.

Mais les dispositifs sont de plus en plus tendus et sous pression dans plusieurs territoires, mettant à mal les efforts réalisés. Il est temps d'unir les efforts de chacun vers le même objectif de lutte contre l'exclusion par le logement. La Fondation Abbé Pierre cherche à initier un plan « Sans domicile : objectif zéro » sur de nombreux territoire. Elle est prête à travailler avec tous les acteurs de bonne volonté : mais la Fondation appelle aussi à une politique plus ambitieuse, plus construite et plus cohérente, qui se donne véritablement les moyens de ses objectifs.

Le temps de ce rapport annuel, à l'échelle nationale comme à l'échelle bretonne, est l'occasion d'interpeller et de rappeler les conditions nécessaires pour mettre en place des politiques d'accueil et d'insertion plus ambitieuses. Pour rappeler aussi que le fait d'avoir un logement est une condition primordiale pour la stabilité des personnes, leur offrir les conditions pour mener une vie familiale, se soigner, chercher un emploi. L'attaque gouvernementale contre les APL et les acteurs du logement social, le traitement indigne des migrants déboutés, laissent planer le doute sur les intentions réelles de ce gouvernement quant à l'ambition qu'il veut donner à sa politique de « Logement d'abord ».

Toutefois malgré les difficultés, les territoires bretons continueront de se mobiliser, de réfléchir, d'avancer pour faire du logement une priorité, pour tous.

Merci à tous les contributeurs de cet éclairage régional 2018 : les mal-logés qui témoignent, les associations qui revendiquent et proposent, les élus qui initient, les acteurs institutionnels et l'État qui ont répondu aux sollicitations.

Merci aux salariés et aux bénévoles de la Fondation Abbé Pierre ainsi qu'au cabinet FORS pour sa collaboration.

« La misère ne se gère pas, elle se combat ! », Abbé Pierre.

Nos remerciements à l'ensemble des organismes et partenaires sollicités.

Comité de lecture Fondation Abbé Pierre :

Stéphane Martin, directeur régional Bretagne

Joaquim Soares, Frédérique Mozer, direction de l'animation territoriale

Manuel Domergue, directeur des études

Consultants partenaires de l'éclairage (FORS-Recherche sociale) :

Alice Best

Anne Sauvayre

Crédits photos :

AIVS Alma (pages 19 et 25), SOLIHA AIS (page 19), AGEHB (pages 22 et 23), Adalea (page 23), C. Ablain / Ville de Rennes – Rennes Métropole (page 29) Stéphane Cuisset (Marie-Christine DETRAZ, page 30), Quimper Bretagne Occidentale / Jean-Jacques Banide (Didier Lennon, page 31), Pierre Faure (pages 32 et 37), Solami (page 34), Sentier vous bien (page 38), Seb! Godefroy (page 40), Ljubisa Danilovic (page 41), Lorient Agglomération, Rennes métropole, Fondation Abbé Pierre

Conception graphique et infographie ©

Fondation Abbé Pierre

Damien Dupont



Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

AGENCE RÉGIONALE BRETAGNE

11, boulevard Beaumont 35000 Rennes

Téléphone 02 99 65 46 73

Télécopie 02 99 65 34 26

mdelanoebaise@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr