

SOLIDARITÉS

DROITS DES FEMMES

MINISTÈRE DU TRAVAIL,
DES RELATIONS SOCIALES
DE LA FAMILLE ET DE LA SOLIDARITÉ

MINISTÈRE DU LOGEMENT
ET DE LA VILLE

SECRETARIAT D'ETAT CHARGÉ DE LA SOLIDARITÉ

Direction générale de l'action sociale

Sous-direction des politiques d'insertion
et de lutte contre les exclusions

Bureau de la lutte
contre les exclusions (1A)

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*

*Direction de l'habitat,
de l'urbanisme et des paysages*

Sous-direction des politiques de l'habitat

Bureau des politiques sociales du logement

Bureau des politiques sociales

Service du droit des femmes et de l'égalité

Bureau des droits personnels et sociaux

Circulaire interministérielle NSDFE/DPS/DGAS/DGALN n° 2008-260 du 4 août 2008 relative à l'hébergement et au logement des femmes victimes de violences

NOR : MTSF0830769C

Date d'application : immédiate.

Résumé : prise en compte et place des femmes victimes de violences au sein des dispositifs d'hébergement et de logement.

Mots clés : hébergement, logement, femmes victimes de violences.

Références :

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Plan global triennal et interministériel (2008-2010) de lutte contre les violences faites aux femmes (mesures 6-3). Plan global triennal et interministériel (2005-2007) de lutte contre les violences faites aux femmes : 10 mesures pour l'autonomie des femmes.

Plan triennal de renforcement et d'amélioration du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion (10 avril 2006). Plan d'action renforcée en faveur des personnes sans-abri – PARSA (8 janvier 2007). Circulaire interministérielle DGAD/SDFE/1A/DPS/2008/238 du 18 juillet 2008 relative à l'expérimentation de l'accueil familial des femmes victimes de violences au sein du couple. Circulaire n° 2008-5279 du Premier ministre, en date du 22 février 2008 relative à la mise en œuvre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri.

Textes abrogés ou modifiés : néant.

Annexes : néant.

La ministre du logement et de la ville la secrétaire d'Etat aux solidarités à Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales, directions régionales de l'équipement déléguées régionales aux droits des femmes et à l'égalité); Mesdames et Messieurs les préfets de département (directions départementales des affaires sanitaires et sociales, directions départementales de l'équipement chargées de mission départementales aux droits des femmes et à l'égalité).

L'ampleur et la gravité du phénomène des violences exercées à l'encontre des femmes a appelé depuis plusieurs années une réponse forte de la part du Gouvernement qui s'est traduite notamment par l'adoption successive de deux plans globaux pluriannuels et interministériels de lutte contre ces violences.

Le premier de ces plans (2005-2007) intitulé « 10 mesures pour l'autonomie des femmes », a amplifié la mobilisation de l'ensemble des acteurs associatifs et institutionnels concernés. De plus en plus de femmes se manifestent pour ne plus subir la violence.

Des modifications législatives ont été prises pour faciliter le maintien dans le domicile conjugal de la victime : mesure d'éviction du conjoint violent, prise en compte du seul revenu de la femme victime de violences faisant acte de candidature pour l'attribution d'un logement social.

Le nouveau plan gouvernemental de lutte contre les violences faites aux femmes (2008-2010) fait néanmoins le constat – corroboré par le rapport d'évaluation du premier plan que nous ont rendu les inspections générales – de difficultés persistantes pour le maintien ou l'accès au logement des femmes victimes de violence, ou dans les situations extrêmes pour l'accès à un hébergement d'urgence ou un logement temporaire : des améliorations doivent encore être recherchées pour réduire ces difficultés au cours des trois années à venir.

Si la violence au sein du couple touche toutes les catégories sociales, comme l'a mis en évidence l'enquête nationale sur les violences envers les femmes (ENVEFF) publiée en 2003, les femmes en situation de précarité, sans emploi et/ou sans formation, rencontrent des difficultés plus importantes pour retrouver leur autonomie ; elles sont en effet davantage contraintes à recourir à un service d'hébergement ou à rechercher un logement social.

I. – RAPPEL DES RÉCENTES DISPOSITIONS EN MATIÈRE D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ

Une dynamique est impulsée depuis quelques années pour faire évoluer l'ensemble du dispositif de logement et d'hébergement pour les personnes en situation de précarité. Des améliorations sensibles en découlent qui bénéficient aux femmes victimes de violence, à l'instar des autres publics qui connaissent d'importantes difficultés sociales :

- le plan de cohésion sociale 2005-2007 a permis de renforcer l'hébergement d'urgence et le logement adapté, en parallèle avec les mesures d'accroissement de l'offre de logements, l'idée étant de jouer sur l'ensemble des segments de l'offre d'hébergement et de logement pour rétablir une fluidité dans ces dispositifs. Sur la période, la création de 1 800 places en CHRS a été réalisée. Une partie d'entre elles étaient prioritairement ciblées sur l'accueil de femmes victimes de violence comme le préconisait la directive nationale d'orientation 2005 du ministère du travail, de l'Emploi et de la cohésion sociale. Le plan triennal d'avril 2006 décidé par le gouvernement pour améliorer le dispositif d'accueil et d'hébergement a permis une augmentation de 1 M€ de l'enveloppe Aide au logement temporaire (ALT) pour faciliter la mobilisation de logements temporaires pour les femmes victimes de violence et les travailleurs pauvres ;
- le plan d'action renforcé en faveur des personnes sans-abri (PARSA) décidé par le gouvernement le 8 janvier 2007 a permis des améliorations substantielles de la qualité du parc d'hébergement : extension des horaires d'ouverture permettant un fonctionnement en horaires élargis voire 24 heures sur 24, transformation de places d'hébergement d'urgence (parfois de simples mises à l'abri) en places d'hébergement de stabilisation et d'insertion pourvues d'équipes qualifiées ;
- la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a instauré le principe de continuité qui interdit de remettre à la rue une personne hébergée en centre d'hébergement d'urgence tant qu'une solution d'hébergement ou de logement durable adaptée à sa situation n'a pu lui être proposée ;
- par circulaire n° 5279 SG du 22 février dernier, le Premier ministre a indiqué qu'il déclarait l'hébergement et l'accès au logement « grand chantier prioritaire 2008-2012 » et confirmé l'engagement du gouvernement sur les principales propositions du rapport d'étape que lui a présenté le député Etienne Pinte.

Ce plan pluriannuel prévoit notamment la réalisation de diagnostics locaux sur l'hébergement-logement des personnes sans domicile ou mal logées. Ces diagnostics sont actuellement engagés par les services déconcentrés de l'Etat concernés (DDASS et DDE) en lien avec leurs partenaires (autres services de l'Etat, services des conseils généraux et des collectivités locales, associations). Les premiers diagnostics doivent être finalisés pour la fin du mois d'octobre 2008. Les besoins spécifiques des femmes victimes de violence ont vocation à être pris en compte dans cette démarche.

II. – LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCES

La circulaire du 29 mai 2008 du Délégué général pour la coordination de l'hébergement et de

l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées précise que ces diagnostics s'appuieront sur une actualisation des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion qui seront, à terme, fusionnés avec les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées. Les déléguées régionales et chargées de mission départementales aux droits des femmes doivent être associées et contribuer à ces travaux pour la prise en compte des besoins spécifiques des femmes victimes de violence (violence au sein du couple, mais également des jeunes filles victimes ou en risque de mariage forcé, victimes d'autres violences telles que l'esclavage domestique ou la traite des êtres humains) et la définition des réponses à leur apporter en fonction du contexte local.

La mise en commun de données provenant des services les plus souvent confrontés à ces demandes est à effectuer en tenant compte de l'importance des doubles comptes : sollicitations faites aux 115, à la police ou la gendarmerie, aux associations spécialisées dans la prise en charge des femmes victimes de violences, aux services sociaux départementaux. En la matière, le Conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes peut jouer un rôle important. La formation restreinte sur les violences faites aux femmes de ce conseil, animée par le réseau déconcentré aux droits des femmes et qui réunit l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs impliqués dans la mise en œuvre de cette politique, est en effet un lieu de concertation permettant notamment d'assurer des échanges d'information.

La signature par l'ensemble des acteurs concernés de convention spécifique sur l'hébergement et le logement ou de protocole de lutte contre les violences faites aux femmes intégrant cette problématique peut en faciliter le traitement global en incitant notamment à un engagement de chacun, et notamment des bailleurs sociaux.

Les données recueillies dans ce cadre et les éléments figurant dans les protocoles ou conventions, qui pourraient être signés entre les différents partenaires, doivent être également articulés avec les schémas d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI) et les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Cette cohérence sera d'autant mieux assurée que les chargées de mission aux droits des femmes et des représentants de groupes de travail du Conseil départemental de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes participeront au comité de pilotage des schémas d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI) et des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Dans ce cadre, selon l'état des lieux des réponses apportées au niveau départemental aux besoins des femmes victimes de violences en matière d'hébergement et de logement dans le cadre de ces plans, il vous reviendra d'apprécier la nature des mesures à envisager.

Enfin, qu'il s'agisse des femmes qui ont bénéficié d'une prise en charge temporaire en structure d'hébergement ou d'un logement en résidence sociale ou de celles, dont les ressources le permettent, qui peuvent accéder immédiatement à un logement durable de droit commun dans le parc public ou privé, le PDALPD doit prendre en compte si nécessaire les besoins dans ses orientations en matière d'attributions de logement social ou de mobilisation du parc privé conventionné.

Cette démarche doit favoriser les évolutions nécessaires pour améliorer l'orientation de chaque femme vers la solution d'hébergement ou de logement la plus adaptée à ses besoins.

III. – LA PLACE DES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCES DANS LES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT : DES POSSIBILITÉS DE RÉPONSES DIVERSES QUI DOIVENT ÊTRE ADAPTÉES À LEUR SITUATION

L'analyse de la situation de la femme victime de violences, chaque situation étant singulière, est un préalable indispensable. Les situations de danger immédiat doivent être détectées pour une réponse sans délai. Pour les autres, il est préférable d'offrir aux femmes victimes de violences la possibilité d'être écoutée dans un lieu d'accueil ou une permanence offrant convivialité, réconfort, conseil et orientation.

Sont présentées ci-dessous les principales orientations à envisager, ces solutions ne devant pas être perçues comme chronologiques mais comme des alternatives parmi lesquelles il convient de rechercher celle qui est la plus adaptée et qui reçoit le mieux l'adhésion de la femme elle-même :

1. Le maintien dans le domicile

Être victime de violences au sein du couple ne signifie naturellement pas la perte de toute capacité de décision ou de moyens s'agissant de sa propre vie. Les femmes concernées, qui peuvent se retrouver dans des situations socio-économiques diverses et d'une gravité variable, n'ont pas toutes besoin d'une prise en charge dans une structure médico-sociale de type CHRS. Le maintien dans le domicile, lorsqu'il est possible et accepté par elles, est donc à privilégier, en l'accompagnant, si nécessaire, des aides appropriées.

Pour faciliter dans les faits l'éviction du conjoint violent sur décision judiciaire, il pourra être nécessaire d'apporter une aide à ce dernier s'il se trouve en situation de précarité et ne dispose pas de ressources suffisantes (famille, revenus...) pour assumer lui-même son hébergement le temps de

trouver un autre logement. Il convient à cet égard de ne pas confondre la prise en charge de nature thérapeutique, nécessaire dans la majorité des cas et le recours à un hébergement temporaire financé par des fonds publics qui ne devrait être proposé qu'aux auteurs de violence démunis. Des échanges sur ce point entre services seraient à organiser au niveau local afin de mettre en cohérence les pratiques et orientations des uns et des autres.

2. L'accès au logement

Lorsque la mesure d'éviction du conjoint violent ne peut être mise en œuvre, l'accès à un autre logement ordinaire constitue la solution la moins désocialisante pour la femme victime. Dans ce cas aussi, l'intervention d'une association spécialisée dans l'aide aux femmes victimes de violence ou un accompagnement social de droit commun peut être nécessaire pour la reconstruction et la stabilisation de la personne.

Dans les zones où la tension sur le logement social est forte, des solutions immédiates peuvent devoir être recherchées, en particulier dans le parc public ou privé à la médiation ou inter-médiation locative, ainsi qu'auprès des organismes qui gèrent des logements temporaires conventionnés à l'aide au logement temporaire (ALT).

Pour répondre à des besoins temporaires de logement, les résidences sociales peuvent également constituer une solution appropriée, en particulier pour des femmes autonomes ayant besoin d'un temps de stabilisation. Vous veillerez à ce que les résidences sociales existantes répondent à de tels besoins et à mobiliser les opérateurs de logement social et les collectivités pour les amener à prévoir de telles structures en cas de besoin identifié. Celles-ci proposent en effet des logements autonomes (T1 mais aussi éventuellement T2 ou T3) avec des espaces collectifs, solvabilisés par l'APL dès le premier mois d'occupation, avec possibilité de mettre en place un accompagnement adapté.

En dernier ressort, après que les services aient veillé en amont à mobiliser le SAHI et le PDALPD, les femmes victimes de violences qui se retrouvent sans domicile peuvent saisir la commission de médiation pour faire valoir leur droit au logement sans délai si elles se trouvent dans l'une des situations qui le prévoient (absence de logement, menace d'expulsion sans proposition de relogement, hébergement depuis au moins six mois, logement insalubre ou impropre à l'habitation, femme handicapée ou ayant à charge une personne handicapée ou un enfant mineur et se trouvant en sur-occupation).

3. Des solutions spécifiques

Le programme de développement des maisons-relais mises en place pour les personnes isolées très désocialisées et ayant besoin durablement d'un logement adapté en semi-collectif peut également correspondre aux situations de certaines femmes victimes de violence. En tout état de cause, le développement des maisons-relais tel qu'il est prévu dans le plan PINTE, en entraînant une meilleure fluidité dans le dispositif hébergement-logement et en libérant des places d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion pour les publics qui en ont besoin, recréera des marges de manœuvre dont pourront bénéficier les femmes victimes de violence.

Les centres maternels, relevant de la responsabilité des conseils généraux, peuvent en outre être une solution pour les femmes enceintes ou avec des enfants de moins de trois ans, qui ont besoin d'une prise en charge globale et éducative. D'une manière générale, les conseils généraux sont compétents pour la prise en charge financière des femmes enceintes et/ou avec enfants de moins de trois ans, y compris lorsqu'elles sont accueillies dans des structures relevant de la responsabilité de l'Etat.

La formule de l'accueil familial, qui fait l'objet par ailleurs d'un appel à projets national (cf. circulaire interministérielle N° DGAS/SDFE/1A/DPS n° 2008-238 du 18 juillet 2008 relative à l'expérimentation de l'accueil familial des femmes victimes de violences au sein du couple), est enfin à envisager parmi les réponses adaptées à certaines situations particulières (crainte de l'isolement et de la solitude, besoin d'une présence rassurante et chaleureuse).

4. Les situations d'urgence

Une partie des femmes victimes de violences ne sollicitent une aide que lorsque le danger pour elle est grave et imminent : elles ont alors besoin d'être protégées immédiatement par un accueil dans un lieu tenu confidentiel et dans des conditions leur permettant de faire le point sur leur situation avant de décider de leur choix pour l'avenir. Certaines peuvent préférer dans un premier temps se retrouver en compagnie d'autres femmes ayant connu des difficultés similaires et avoir besoin de l'appui d'une équipe spécialisée pour se reconstruire.

Il est important que des possibilités d'accueil immédiat aient été repérées dans le cadre des travaux partenariaux évoqués plus haut. Les équipes des « 115 » pour les personnes sans abri doivent être sensibilisées à la problématique particulière des femmes victimes de violence, en articulation avec les acteurs locaux spécialisés.

5. Les dispositifs d'accompagnement et d'aides financières mobilisables

Quelles que soient les solutions proposées en matière d'hébergement ou de logement, des dispositifs d'accompagnement peuvent être mobilisés en complément si nécessaire.

Peuvent ainsi être proposés un accompagnement social de droit commun (service social départemental) ou un accompagnement spécifique au logement (fonds de solidarité pour le logement) ou selon les ressources locales un accompagnement spécialisé par une association d'aide aux femmes en difficulté ou victimes de violence, voire une mesure d'appui social individualisé si elles ont des difficultés importantes d'accès à l'emploi.

Parmi les aides financières mobilisables, il convient de citer les minima sociaux, essentiellement revenu minimum d'insertion (RMI) qui deviendra le revenu de solidarité active (RSA) et allocation de parent isolé (API) pour celles qui ont un ou des enfants, les aides financières de l'aide sociale à l'enfance si la femme a un ou des enfants (secours d'urgence et/ou allocation mensuelle), les aides directes à l'accès ou au maintien dans le logement du fonds de solidarité pour le logement (FSL). La mobilisation de la garantie des risques locatifs peut être également une solution utile pour l'accès au logement.

Enfin, les services sociaux départementaux et les services de l'aide sociale à l'enfance disposent de compétences et de moyens humains qui doivent être sollicités pour les femmes victimes de violence qui en ont besoin.

Sur ces orientations, nous attendons de votre part un engagement fort pour que les victimes de violences puissent retrouver le plus rapidement possible un logement ou un hébergement. Les réponses offertes aux femmes en matière d'hébergement et de logement ont en effet une incidence directe sur leur parcours.

La ministre du logement et de la ville,
C. BOUTIN

La secrétaire d'Etat chargée de la solidarité,
V. LÉTARD