

Les Assises interrégionales du Logement d'abord
à Strasbourg, le 10 novembre 2011
Régions Alsace, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine
Synthèse des échanges

« Le dialogue d'abord ! » : tel pourrait être le mot d'ordre des Assises interrégionales qui vont se tenir dans toute la France jusqu'à la fin de l'année, et qui réuniront services de l'Etat, acteurs de terrain, représentants associatifs, bailleurs. Tel pourrait être plus généralement le mot d'ordre du plan d'accompagnement de la refondation du dispositif d'hébergement et d'accès au logement engagé par le gouvernement. Le dialogue d'abord, cela veut dire que loin de taire les inquiétudes et les dissensions, nous souhaitons susciter le débat et faire de ces Assises l'occasion d'échanges vifs, constructifs et sincères.

Alain Régnier, préfet, délégué interministériel
 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées,
 septembre 2011

Le présent document restitue de façon synthétique et non chronologique les présentations et les principaux échanges qui se sont tenus lors des premières Assises du Logement d'abord à Strasbourg. La première partie du document présente des éléments de contexte national et européen sur la mise en œuvre du Logement d'abord et les points de vue des intervenants de la matinée. La deuxième partie, qui restitue les principaux échanges de l'après-midi et certains échanges de la matinée, est organisée en trois sous-parties qui correspondent aux thèmes des trois ateliers de l'après-midi.

1. Première partie	2
1.1. Contexte du plan d'accompagnement des acteurs et des territoires.....	2
1.2. Réflexions et expériences européennes.....	3
1.3. Etat des réflexions des acteurs de l'hébergement, du logement d'insertion et du logement.....	4
2. Deuxième partie	8
2.1. Le logement d'abord, du principe à une stratégie d'actions : quelle approche en matière de gouvernance territoriale?	8
2.2. Le Logement d'abord : stratégies et conditions de la réussite pour intégrer l'hébergement et les différentes formes de logement	12
2.3. Quelle évolution des pratiques professionnelles auprès des publics et quel changement culturel ?	17

ANNEXES

Annexe 1 - Programme de la journée

Annexe 2 - Présentation de la FEANTSA : Le Logement d'abord dans des contextes européens

Annexe 3 - Présentation de l'ANSA : Une stratégie du Logement d'abord pour les personnes sans abri ou mal logées

Annexe 4 - Liste des sigles

1. Première partie

1.1. Contexte du plan d'accompagnement des acteurs et des territoires

Cette partie présente le contexte du plan d'accompagnement dans lequel s'inscrit cette assise interrégionale du Logement d'abord, et comprend des **extraits de la lettre d'information de la Dihal de septembre 2011** sur la « Refondation » et le plan d'accompagnement. La lettre dans son intégralité est disponible en ligne sur : [www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Newsletter_DiHAL_4 - 21 septembre 2011.pdf](http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Newsletter_DiHAL_4_-_21_septembre_2011.pdf)

▪ Un plan d'accompagnement pour quoi faire ?

Il s'agit tout d'abord de permettre à chacun de comprendre le sens et les implications de la stratégie du Logement d'abord. (...) Le plan d'accompagnement et, notamment, les Assises du Logement d'abord, seront l'occasion de partager et de débattre des différentes approches [du Logement d'abord] pour parvenir à définir un modèle « à la française », tenant compte de la manière dont les réponses se sont constituées dans le temps dans notre pays.

Un autre objectif assigné à ce plan est d'accompagner la mise en œuvre sur le terrain des actions structurantes déjà engagées et qu'il faut consolider : les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO), les Plans départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion (PDAHI), la mobilisation des contingents, la mise en place des Commissions de coordination des actions de préventions des expulsions locatives (CCAPEX), les référentiels, l'accompagnement vers et dans le logement, etc.

Il est également nécessaire de renforcer l'animation des réseaux, ceux de l'hébergement et ceux du logement ordinaire ou d'insertion, de redéfinir ou de revisiter les modes de gouvernance, d'accompagner, avec l'ingénierie nécessaire, une transformation progressive de l'offre d'hébergement pour aller dans le sens du Logement d'abord.

Enfin, le changement ne pourra être durable et profitable que si l'ensemble des acteurs, dans la diversité de leur rôle et de leur positionnement, avance dans un même mouvement et une même dynamique. C'est pourquoi le plan s'appuie sur les fédérations et les têtes de réseau associatives, afin qu'elles jouent pleinement leur rôle d'information, de relais, de proposition, voire de contradiction. Des moyens financiers ont été dégagés par la DGCS pour les aider dans ce rôle.

▪ Les trois axes du plan

1. Développer une culture commune du Logement d'abord : à partir d'un document, qui constitue une première définition de principe et de ses implications, document qui a fait l'objet d'une concertation et d'un débat au sein du comité de la refondation, il a été décidé d'organiser les Assises du Logement d'abord, qui vont se dérouler dans les régions de début octobre à mi-novembre 2011, et se concluront par une journée nationale à Paris au cours de la première quinzaine de décembre.

Cet axe comprend également un volet formation qui devrait s'enrichir progressivement. (...)

2. Consolider les outils de la refondation dans le cadre d'une approche intégrée : cet axe comporte la mise en œuvre d'une démarche visant à articuler, sur trois territoires ciblés, les différents outils (référentiel national de prestations, enquête nationale des coûts, contractualisation) qui vont structurer la relation contractuelle entre l'Etat et les associations. Il inclut également la démarche confiée à la Dihal afin de mieux connaître et valoriser le champ du logement accompagné. (...)

Il concerne enfin la consolidation des outils de la refondation : SIAO, PDAHI, MOI (maîtrise d'ouvrage d'insertion), mobilisation des contingents, soit par des propositions de formation/information, soit par la production de guides méthodologiques.

3. **Appui aux acteurs et évaluation** : cet axe concerne l'appui qui sera apporté à 10 territoires pilotes, retenus à l'issue d'un appel à candidature lancé à la mi-juillet, afin de renforcer une démarche territoriale collective et un approfondissement de la mise en œuvre du Logement d'abord. Les enseignements tirés du travail mené sur ces sites seront capitalisés et restitués à l'ensemble des régions et des départements.

▪ **Un plan avec qui ? Et piloté par qui ?**

Le plan d'accompagnement est piloté et mis en œuvre par la Dihal, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), avec un important appui technique et méthodologique de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA). Les associations FNARS et la Croix-Rouge d'une part, l'UNAFO, la Fédération des PACT et la FAPIL d'autre part, ainsi que l'Union sociale pour l'habitat (USH), ont accepté de mobiliser leurs réseaux et leurs adhérents pour accompagner ce programme. Il importe en effet de substituer à une démarche qui a été jusqu'à présent surtout descendante, une approche transversale et ascendante. Par ailleurs, les membres du comité de la refondation sont invités à suivre le déroulement de ce plan.

Le calendrier des Assises interrégionales du Logement d'abord

4 octobre à Orléans – Pays de la Loire / Centre / Poitou-Charentes / Limousin
7 octobre à Lille – Nord-Pas-de-Calais / Picardie
12 octobre à Lyon – Rhône-Alpes / Auvergne / Bourgogne
13 octobre à Paris – Ile-de-France
20 octobre à Rennes – Bretagne / Haute-Normandie / Basse-Normandie
10 novembre à Strasbourg – Lorraine / Alsace / Franche-Comté / Champagne-Ardenne
17 novembre à Marseille – Provence-Alpes Côte-d'Azur / Languedoc-Roussillon / Corse
22 novembre à Bordeaux – Midi-Pyrénées / Aquitaine

Assises nationales : 9 décembre à Paris

1.2. Réflexions et expériences européennes

Cette partie présente une synthèse de la présentation de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) sur l'état des réflexions et des expériences en Europe. La présentation complète de la FEANTSA figure en annexe de ce document.

▪ **Un concept issu d'expériences menées aux Etats-Unis**

Le concept de Logement d'abord remet en cause un modèle dit en « escaliers », selon lequel les personnes doivent passer par un certain nombre d'étapes de stabilisation et d'apprentissage (centre d'hébergement, logement de transition, etc.) avant de se montrer « prêtes au logement ». Ce système coûteux et peu efficace est remis en cause car il provoque stress et bouleversements et limite la liberté de choix de l'usager.

En alternative, le concept de Logement d'abord part du principe qu'un logement permanent est un droit fondamental pour tous. Par ailleurs, il distingue le logement de l'accompagnement et affirme que les interventions d'accompagnement peuvent être plus efficaces lorsqu'elles sont offertes à des personnes dans leur propre logement.

Un modèle a été expérimenté pour la première fois dans les années 1980 à New-York (Programme « Pathways to Housing », spécifiquement orienté vers les personnes souffrant de troubles psychiques) et son efficacité a été validée par des tests (avec groupe contrôle et groupe témoin).

- **Le Logement d'abord en Europe**

Certains Etats-membres ont explicitement intégré cette approche dans le cadre de leurs politiques nationales (Finlande, Danemark, Irlande, Suède, etc.).

En Finlande, un programme national (2008-2011), avec un budget de 200 millions d'euros, a été lancé pour supprimer le sans-abrisme de long terme. Il comprend la transformation de centres d'hébergement et de logements accompagnés, la programmation de nouveaux logements et de centres de soins et le recrutement de 205 nouveaux professionnels sociaux et de santé. A noter que le contexte finlandais se caractérise par un faible niveau de migration et une longue histoire de lutte contre le sans-abrisme.

Une étude réalisée par l'Université de Tampere sur un centre de logements accompagnés en Finlande a constaté une économie annuelle de 14 000 euros par résident, malgré le renforcement de l'équipe d'accompagnement.

- **Que peut faire l'Union Européenne pour soutenir la stratégie du Logement d'abord ?**

L'Union Européenne développe différentes modalités d'intervention afin de :

- soutenir et promouvoir les innovations (exemple du programme PROGRESS pour l'expérimentation sociale),
- soutenir la formation des travailleurs sociaux (exemple du CEDEFOP, Centre européen pour le développement de la formation professionnelle),
- permettre l'accès à des financements (exemple des financements FEDER, Fonds européen de développement régional, pour les communautés marginalisées).

1.3. Etat des réflexions des acteurs de l'hébergement, du logement d'insertion et du logement

1.3.1. De la rue au logement, quelles solutions d'hébergement pour les publics les plus vulnérables ? – FNARS Alsace (présentation coécrite avec les autres associations régionales FNARS)

- **Le Logement d'abord : un principe novateur posant un véritable défi à relever**

Les régions présentes totalisent 104 associations et organismes publics investis dans le dispositif AHI. Ensemble, ils gèrent plus de 6000 places, accueillant chaque année environ 27 000 personnes en situation de précarité.

Les associations régionales fédérées par la FNARS considèrent le Logement d'abord comme un principe novateur au cœur de la refondation de la politique d'accueil et reconnaissent que :

- Le modèle de prise en charge des personnes demande à être adapté ;
- Le Logement d'abord est une bonne réponse pour un grand nombre de ménages, et notamment de jeunes, pour lesquels l'hébergement est devenu une étape par défaut avant l'accès au logement autonome ;
- L'hébergement ne constitue pas une solution rationnelle et efficiente pour pallier les carences du logement;
- Le Logement d'abord est un vrai défi pour la prise en charge des personnes et ne peut se faire ni dans la précipitation, ni sans l'association des personnes concernées.

- **Les conditions de temps et de moyens indispensables à la réussite de la refondation**

Cette refondation est nécessaire mais la construction d'un cadre adapté exigera beaucoup de temps. Elle réclame en effet une vraie politique du logement, une méthode rigoureuse et ambitieuse, des moyens appropriés ainsi que l'implication de l'ensemble des acteurs. Dans le cas contraire, le Logement d'abord serait un simple slogan servant de paravent à une logique purement budgétaire.

En ce qui concerne la veille sociale, l'Etat prescrit une réduction du nombre de places d'hébergement et supprime certains dispositifs alors qu'il n'existe souvent pas encore de solutions alternatives. Quant à celles qui seraient déjà mises en place, elles sont parfois contraires au principe même du Logement d'abord : il s'agit par exemple de résidences temporaires ou d'intermédiation locative, alors que le caractère temporaire est précisément ce qui est dénoncé. En résumé, il est reproché à l'Etat de vouloir « mettre la charrue avant les bœufs ».

▪ **Que doit être une politique du Logement d'abord ?**

Cette politique doit garantir l'accès le plus rapide possible à un logement permanent, de droit commun, assorti d'un accompagnement social global, pluridisciplinaire et possédant une intensité graduée.

Aujourd'hui, nombreux sont les acteurs à intervenir, mais ils le font malheureusement encore de façon non coordonnée. Il faut également s'assurer de l'engagement préalable de tous les acteurs, notamment de celui des acteurs de la santé (beaucoup de personnes hébergées ont en effet des problèmes de santé et d'accès aux soins).

L'intensité de l'accompagnement doit par ailleurs être adaptée à chacun, et doit pouvoir s'étendre jusqu'à une présence 24 h/24.

Le Logement d'abord nécessite ensuite une politique d'investissement à moyen et long terme concernant :

- La construction de logements économiquement accessibles et des actions de prévention des expulsions ;
- L'accueil du flux des personnes en situation de rupture dans des structures offrant des places humanisées, qui doit être conservé comme filet de sécurité;
- Un travail de solvabilisation des ménages portant notamment sur les charges locatives et la précarité énergétique ;
- Le souci de ne pas réduire l'hébergement à une simple dimension asilaire.

▪ **Conclusions**

En conséquence, la FNARS rappelle que le Logement d'abord n'est pas une réflexion prioritairement budgétaire. Elle exige un moratoire sur la transformation des places d'hébergement et le glissement des crédits de l'hébergement et de la veille sociale vers logement temporaire tant que le nouveau modèle ne sera pas construit et expérimenté.

Ces changements vont bouleverser les projets des associations. Il convient donc d'élaborer un projet politique clair ainsi qu'une perspective de travail sur la durée. Pour les aider dans cette démarche de construction du Logement d'abord, la FNARS réclame une nouvelle conférence susceptible de créer le consensus : à ses yeux, ces Assises ont été organisées dans la précipitation.

Devant l'ampleur des enjeux, les acteurs ont une obligation de résultat : il faut aboutir à une stratégie de mise en œuvre pour les cinq années à venir. Les associations attendent un pilotage fort de l'Etat, non pas pour décider de manière centralisée mais pour coordonner l'engagement de tous

les acteurs. Il lui appartiendra de dialoguer avec ses services déconcentrés, les Conseils Généraux, les EPCI et les villes afin de proposer des lignes directrices opérationnelles et garantir un traitement équitable entre les territoires.

1.3.2. Le point de vue des acteurs du logement d'insertion – FAPIL, Fédération des PACT, UNAFO

La FAPIL, la fédération des PACT et l'UNAFO ont décidé de s'unir, pour :

- Rédiger une charte formalisant une vision stratégique du secteur et préfigurant les transformations nécessaires ;
- Mettre en place une plateforme de réflexion et de propositions ;
- Diffuser un avis partagé sur le Logement d'abord.

▪ L'accès au logement requiert la production et la mobilisation de logements

L'accès à un logement autonome doit rester l'objectif prioritaire : cela implique de produire et de mobiliser des logements à coût abordable, que ce soit dans le parc privé ou le parc public. Or, le contexte actuel y est très défavorable comme le montrent notamment la réduction des prêts et des aides de l'ANAH ainsi que l'essoufflement voire l'absence de cofinancements locaux.

Ce climat défavorable à la production de logements génère un « effet ciseaux » : sous l'action conjuguée d'une réduction du taux de subventionnement et d'une augmentation des coûts des opérations due aux conditions d'octroi des prêts, la production se voit en effet enrayer. Par ailleurs, des acteurs historiques tels que les caisses de retraite se désengagent. Une logique comptable, incompatible avec les problèmes rencontrés, semble s'instaurer dans leur secteur : certaines associations commencent ainsi à être payées « à l'acte », ce qui nuit à la poursuite de leurs objectifs initiaux.

Au final, la production de logements d'insertion a diminué de 20 à 40%.

▪ L'offre de logement doit s'appuyer sur un diagnostic de la situation et des besoins

Dans l'état actuel des choses, les acteurs ne peuvent s'appuyer sur un état des besoins fiable, car son élaboration est entravée par :

- La faible mobilisation des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des crédits de fonctionnement ;
- Le manque de lisibilité du dispositif ALT ;
- L'évolution des charges réelles (en raison de l'évolution de l'indice de référence des loyers - IRL) ;
- La baisse des dotations à 14 €/jour pour les pensions de famille.

▪ L'accompagnement est fondamental et son fonctionnement doit être clarifié

Chacun est convaincu de l'aspect fondamental de l'accompagnement, mais l'Etat doit fournir un effort de clarification :

- L'articulation entre niveaux national et local ainsi que le financement des accompagnements doivent être clarifiés, en particulier l'articulation entre l'AVDL et le FSL ;
- Les problématiques de la santé et du vieillissement doivent impérativement être intégrées aux politiques du logement ;
- Les accompagnements adaptés (AGLS, AML, ASLL) doivent être mieux financés, car les budgets ne sont pas à la hauteur du développement quantitatif des dispositifs sociaux. Etienne Pinte résume bien cette question lorsqu'il parle de « l'insincérité du budget du

programme 177 sous doté ». Il entend par là que des outils existent, mais qu'ils sont insuffisamment utilisés en raison d'un manque de financements.

- **Les attentes des acteurs du logement d'insertion**

Les acteurs du logement d'insertion souhaitent participer pleinement à l'attribution de logements adaptés :

- Pour les ménages prioritaires ;
- Dans le cadre des conventions de réservation ;
- Et dans le respect des projets sociaux.

Le Logement d'abord :

- Ne doit pas avoir pour corolaire le transfert du risque locatif de l'Etat vers les associations ou les bailleurs ;
- Ne se réduit pas à l'attribution de logements pour les publics prioritaires ;
- Doit garantir l'accueil inconditionnel de tous.

En matière de gouvernance, le Logement d'abord doit s'inscrire dans les logiques territoriales existantes, et doit être pilote de manière cohérente à trois niveaux différents :

- Au niveau interministériel par un renforcement du pilotage ;
- Au niveau de l'Etat et des collectivités territoriales dont les politiques doivent être mieux articulées ;
- Au niveau local par une intensification du rôle des associations sans les instrumentaliser ni les mettre en concurrence.

Le Logement d'abord est certes un concept fédérateur, mais il serait vain s'il ne restait qu'un simple mot d'ordre. Face à la gravité de l'enjeu que représente l'avenir des personnes les plus défavorisées, les acteurs n'ont d'autre choix que de se mobiliser collectivement.

1.3.3. Le point de vue de la Fédération Nationale des Associations Régionales HLM et l'Union Sociale pour l'Habitat

- **Prendre en considération la situation du territoire**

Les interventions précédentes ont bien démontré qu'il existait des besoins régionaux spécifiques rendant l'appréhension territorialisée nécessaire. C'est à partir de celle-ci que les différents acteurs, dont les services déconcentrés et les élus, doivent travailler. Rester à l'écoute des besoins ou des recommandations émises par les territoires est indispensable

- **Donner aux bailleurs les moyens d'adapter l'offre aux besoins**

Les HLM prennent en compte les besoins des publics cible afin d'apporter une solution adaptée aux situations. Mais les bailleurs devraient également s'adapter à l'évolution de la demande car ces publics se caractérisent aujourd'hui par une paupérisation croissante : ils se composent de personnes surendettées, de personnes connaissant des décohabitations difficiles, de jeunes rejetés par leur famille ou encore de détenus sortant de prison. L'immobilier ne peut les laisser de côté et doit pouvoir leur répondre. Les organismes HLM se sentent souvent très concernés par ces populations mais n'ont pas toujours les moyens de leur apporter des solutions appropriées.

En effet, le droit au logement comprend aussi un enjeu financier et pose la question de la solvabilisation des ménages. Quel acteur peut les solvabiliser ? D'autre part, la question des moyens

empêche trop souvent d'adapter la réponse aux besoins identifiés. Il serait par exemple nécessaire de mobiliser davantage de PLAI.

- **Mobiliser les acteurs du territoire**

La mobilisation du partenariat entre les associations et les organismes HLM avec l'accord de la commune, du Conseil Général, de l'Etat peut constituer un réseau d'expertise donnant les moyens d'évaluer les besoins et d'organiser la réponse.

De plus, pour construire un logement, il faut obtenir un permis de construire ou de transformer et que l'élu quel qu'il soit joue un rôle : il existe une chaîne d'acteurs et de partenaires dont la mobilisation et la réactivité est fondamentale. Devant l'augmentation du nombre de personnes exclues, chacun doit s'efforcer d'utiliser au mieux ses moyens.

Enfin, il est impératif que la composante humaine l'emporte sur toutes les autres contraintes. Chaque situation est particulière et nécessite une prise en compte du développement personnel, a fortiori dans le contexte éminemment difficile que nous connaissons à l'heure actuelle.

2. Deuxième partie

2.1. Le logement d'abord, du principe à une stratégie d'actions : quelle approche en matière de gouvernance territoriale?

Question prospective

- Dans 5 à 10 ans, comment seront organisés les secteurs hébergement logement dans une dynamique Logement d'abord ? Quels pilotes, quelle concertation ?

Déclinaison opérationnelle

- Quelles sont les étapes, dans la mise en œuvre du Logement d'abord à inscrire dans le cadre d'outils stratégiques de programmation et de pilotage sur les territoires ?
- Quel sera le partage des rôles entre les différents acteurs, quelle articulation des dispositifs au niveau territorial ?
- Comment organiser l'intervention en matière d'accès et de maintien dans le logement ?
- Comment organiser l'observation et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie ?

La mise en place d'une gouvernance territoriale pertinente s'appuie sur plusieurs axes de travail :

- Rechercher la simplification et la lisibilité des systèmes de gouvernance,
- Optimiser l'articulation des compétences et des financements, mettre des moyens supplémentaires à disposition,
- Bien définir et partager les objectifs sur le territoire,
- Instaurer un climat de confiance, dans la concertation,
- S'ancrer dans une logique territoriale,
- S'appuyer sur des représentations collectives au sein des SIAO,
- Mettre en place et s'approprier des outils communs,
- Veiller à considérer l'ensemble des publics concernés, dans une approche préventive.

2.1.1. Quelles sont les étapes, dans la mise en œuvre du Logement d'abord à inscrire dans le cadre d'outils stratégiques de programmation et de pilotage sur les territoires ?

- **Rechercher la simplification et la lisibilité des systèmes de gouvernance**

Face à la multitude des acteurs, des dispositifs, des commissions et des outils mobilisés dans les politiques pour l'accès et le maintien dans le logement, le premier enjeu de la gouvernance est celui de la lisibilité, facteur de cohérence et d'efficacité des actions mises en œuvre.

Faut-il alors viser un pilotage unique (Etat ? Conseil général ?) de la politique du logement au niveau départemental ? Compte tenu de la diversité des besoins des publics et de la complexité de la construction des solutions, cela semble difficilement envisageable aujourd'hui.

Le nombre d'instances de coordination peut cependant être limité au maximum, en cherchant par exemple à s'appuyer sur une même commission pour gérer plusieurs dispositifs (considérant qu'il s'agit souvent des mêmes partenaires autour de la table).

Par ailleurs, dans un paysage d'acteurs nombreux et divers, il s'agit a minima de clarifier qui fait quoi, en s'assurant que chacun a les outils pour remplir ses missions.

L'enjeu est aussi de développer des partenariats garants d'une complémentarité des compétences (entre Etat et collectivités locales) et des interventions des différentes structures locales, tant au niveau de la planification (PDAHI inclus dans PDALPD) qu'au niveau de l'organisation des recours (contentieux DALO, situations non traitées).

L'articulation des dispositifs doit favoriser une meilleure cohérence entre les financements. A titre d'exemple, les liens entre ASLL et AVDL sont à retravailler au niveau local.

L'optimisation de la coordination des acteurs ne suffit cependant pas toujours : des moyens supplémentaires sont à mettre à disposition, pour développer des offres de logement en particulier.

- **Bien définir et partager les objectifs sur le territoire**

Le pilotage des actions doit s'appuyer sur la définition d'objectifs communs, précis, quantifiés, temporellement définis et réalisables.

Ces objectifs doivent prendre en considération les compétences, les ressources et les possibilités de chacun.

Le partage de tels objectifs a été identifié par la DDCS du Bas Rhin comme l'une des principales conditions de réussite de l'accord collectif conclu sur son département (voir encadré ci-dessous), en plus des impulsions du cadre législatif.

Exemple présenté par la DDCS du Bas Rhin : l'optimisation de l'accès des publics prioritaires aux logements disponibles par la conclusion d'un accord collectif départemental entre les acteurs de l'hébergement et du logement

Un Accord Collectif Départemental (2010-2012) a été validé et intégré dans le PDALPD 2010-2014. Cet accord a été élaboré suite à l'application de la loi DALO et à la nécessité d'adapter et d'optimiser les dispositifs existants du PDALPD pour attribuer plus de logements réservés aux personnes considérées comme prioritaires. La gestion du contingent préfectoral est entièrement intégrée à cet accord.

La démarche engagée a permis de consolider un partenariat entre les bailleurs sociaux et les trois réservataires que sont l'Etat, la Communauté urbaine de Strasbourg (CUS) et le Conseil Général (CG). Ceci constitue une avancée dans la formalisation d'objectifs communs, de coordination et de gestion partagée de l'accès au logement des publics prioritaires.

Un comité de pilotage se réunit régulièrement, en lien avec le comité du PDALPD.

1) Une mise en complémentarité des compétences pour des objectifs communs

Initiées dans le cadre de l'élaboration du PDALPD, les discussions entre les différents partenaires ont pris en compte les compétences de chacun, afin de les mettre en complémentarité dans la prise en charge des publics prioritaires (ex : CG pour les jeunes sortants de l'ASE, CUS pour les habitants de son territoire), avec un élargissement de certains critères.

Les objectifs ont été quantifiés, en prenant en compte l'étude des besoins, rendant alors possible leur évaluation mesurée.

Afin de fixer des objectifs réalisables, il a fallu respecter les possibilités réelles des uns et des autres, et les savoirs et compétences de chacun. Par exemple, le rôle des bailleurs a été respecté sur la question du peuplement, étant donné qu'ils gèrent les mécanismes de redistribution.

2) la mise en place d'outils communs pour un bilan partagé

Mise en place après concertation des bailleurs et des réservataires, une base de données commune a été élaborée afin de pouvoir suivre les demandes de logement, les propositions faites, les refus, le suivi de la situation. Un système d'évaluation a été mis en place avec la représentation des collectifs associatifs afin de partager plus largement le bilan des actions.

Un des objectifs fixés est de mobiliser 1000 logements par an pour le relogement des ménages prioritaires, incluant les réservations de l'Etat, de la CUS et du Conseil Général avec un objectif minimal de 30 % de relogement pour les sortants de structures d'hébergement. Ces 1000 logements ont été répartis par bailleur. Après la première année, 480 demandes de logements ont été satisfaites, dont 270 en sorties de structures d'hébergement.

Le bilan fait apparaître un taux de refus important de 40%, cependant plus faible pour les personnes sortant de structures de l'hébergement (ce qui amène les partenaires à s'interroger sur les besoins d'accompagnement en amont et à travailler sur un cahier des charges pour renforcer l'accompagnement vers et dans le logement, en appui sur les associations locales).

3) Enjeux et perspectives

Les enjeux se situent en particulier dans :

- l'appropriation des dispositifs par les travailleurs sociaux,
- les difficultés pour les bailleurs à accepter certaines situations,
- la nécessité de raccourcir les délais,
- l'articulation avec le dispositif DALO, activé en dernier recours.

▪ Instaurer un climat de confiance, dans la concertation

La réussite du travail partenarial suppose une confiance mutuelle, condition non suffisante mais indispensable.

Il s'agit alors de :

- Favoriser l'interconnaissance, surtout lorsque les acteurs n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. (exemple : les bailleurs et les travailleurs sociaux).
Les instances locales sont particulièrement favorables à l'acculturation nécessaire.
- Travailler sur les processus de décision, afin de réduire les éventuelles peurs de perte de souveraineté.

Un fonctionnement démocratique peut être recherché au sein du SIAO, comme l'illustre l'expérience conduite dans le Jura par le CCAS de Lons le Saunier.

Exemple : la nécessaire articulation entre les bailleurs sociaux et les structures gestionnaires, la pratique du SIAO du Jura porté par le CCAS de Lons Le Saunier

Petit département de 240 000 habitants, le Jura a fait le choix de confier l'organisation du SIAO au CCAS de Lons le Saunier, chef-lieu du département.

1) Une démarche au plus près du terrain

Afin de faciliter l'intégration du SIAO dans le paysage des acteurs du logement, le CCAS a fait le choix d'une approche très terrain avec deux chargés de mission issus du travail social et une première phase d'exploration durant 3-4 mois. La rencontre de tous les partenaires a permis de connaître leurs expériences, leurs propositions ainsi que leurs réticences et leurs craintes face au risque qu'un nouvel intermédiaire s'intercale entre les demandes des ménages et les réponses apportées et donc qu'il ralentisse le dispositif d'accès au logement. Le CCAS a alors dû expliciter son positionnement en précisant qu'il ne s'agissait pas de s'intercaler

mais d'être tenu au courant des demandes, entrées, sorties, refus, afin d'apporter à tous une vision globale et ajuster les représentations à la réalité (par exemple sur la disponibilité des logements).

2) Un pilotage local et démocratique

Des comités de pilotage locaux ont été mis en place, avec un processus de décision démocratique qui fait parfois place au vote. Le CCAS n'est pas décisionnaire.

En effet, les structures d'accueil, hébergement, logement, craignaient de perdre leur pouvoir de décision dans l'admission des personnes en leur sein et que le SIAO décide à leur place des entrées. Un travail a donc été conduit autour de la notion de décision.

3) La mise en place du logiciel de centralisation de la demande

L'outil de centralisation de la demande choisi a été le logiciel ProGdis, comme d'autres départements de la région. Une formation a été mise en place, tous les partenaires ont été rencontrés, privilégiant le contact humain afin que la mise en place de l'outil ne soit pas perçue comme une commande.

Aujourd'hui, il existe une lisibilité de presque 100% de l'offre mais encore à améliorer pour la demande. Globalement, les données recueillies permettent une meilleure lisibilité des parcours des personnes.

2.1.2. Comment organiser l'articulation des interventions en matière d'accès et de maintien dans le logement ?

- **S'ancrer dans une logique territoriale**

Une logique territoriale est à privilégier, en l'inscrivant dans des partenariats locaux.

NB : si le cadre législatif est important et source d'impulsion, des marges de manœuvre sont indispensables pour que les territoires puissent adapter les dispositifs localement, avec une possibilité d'innover et d'expérimenter de nouvelles approches.

- **S'appuyer sur des représentations collectives au sein des SIAO**

Afin de faciliter le partage d'information et la coordination des acteurs sur le parcours d'insertion d'un ménage, dans un esprit de démarche participative mais sans engendrer trop de lourdeur de fonctionnement pour les instances de pilotage, d'une part et les structures partenaires, d'autre part, différentes formes de groupements et de représentations des acteurs peuvent être organisées.

A titre d'exemple, l'ARCA-Union sociale pour l'habitat en Champagne-Ardenne a présenté l'organisation de la représentation des bailleurs au sein du SIAO et témoigné de l'expérience d'un Groupement de cohésion sociale et médico-sociale (GCSMS).

Exemple présenté par la Directrice de l'ARCA, L'Union sociale pour l'habitat en Champagne-Ardenne

L'ARCA Union Sociale pour l'Habitat en Champagne-Ardenne est une association qui a notamment pour mission la coordination et l'animation d'actions inter-organismes ainsi que l'information et la communication auprès des organismes Hlm et de leurs partenaires.

1) La mise en place d'une représentation tournante des bailleurs au sein du SIAO

Face à l'enjeu de coopération de l'ensemble des acteurs concernés, l'ARCA a été sollicité sur le département de la marne afin de faciliter la représentation des bailleurs au sein du SIAO, dont la commission est réunie tous les 15 jours afin de statuer notamment sur les orientations vers les structures logements.

Il s'agit d'une représentation tournante des bailleurs, avec un bailleur référent représentant les autres à la commission SIAO, en apportant toutes les informations utiles pour faire avancer les dossiers les concernant. L'Arca assure le lien entre le bailleur référent et les autres bailleurs, dans l'échange et la transmission des informations utiles (en amont de la commission : envoi à tous de la liste des dossiers à traiter, remontée des informations, centralisation et renvoi vers le bailleur référent qui participe à la commission, ...).

2) Vers une représentation par l'Arca ?

Etant donné l'importance du nombre de bailleurs et les différences entre territoires, cette organisation engendre des difficultés organisationnelles, et des problèmes de transmission d'information concernant l'affectation à tel ou tel bailleur.

Pour remédier à ce dysfonctionnement, il a été proposé que ce soit l'ARCA qui représente les bailleurs au sein de la commission, après recueil des éléments en amont de la commission et, en aval, l'organisation d'une réunion de partage d'information et décisions avec les bailleurs.

2.1.3. Comment organiser l'observation et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie ?

▪ Mettre en place et s'approprier des outils communs

Partager la connaissance des demandes suppose de créer des outils communs (pour le diagnostic, la gestion, l'évaluation) et d'accompagner leur appropriation commune par des formations.

La gestion d'un numéro unique dans les logiciels d'enregistrements des différents bailleurs d'un territoire est aussi une des solutions pour un meilleur suivi des publics prioritaires et une connaissance partagée de chaque demande.

▪ Veiller à considérer l'ensemble des publics concernés

Le Logement d'abord concerne aussi ceux qui risquent de perdre leur logement. Un effort particulier (avec pilotage et moyens d'observation) doit être accentué pour le développement d'une logique préventive (ce qui agira aussi indirectement sur le flux des nouvelles demandes).

Le Logement d'abord concerne aussi les personnes qui ne viennent pas solliciter les acteurs, ce qui pose la question du comment les identifier et comment aller vers elles.

Des échanges entre les territoires peuvent stimuler les réflexions, en révélant l'hétérogénéité des fonctionnements, et créer une émulation dans la recherche de compréhension, la remise en cause de son fonctionnement, la recherche de solutions.

Il s'agit enfin de s'interroger avec les usagers sur les motifs des refus de logements.

2.2. Le Logement d'abord : stratégies et conditions de la réussite pour intégrer l'hébergement et les différentes formes de logement

Rappel des questions posées en introduction de l'atelier

Question prospective

- Dans 5 à 10 ans, quels seront les équilibres entre parcs d'hébergement et de logement? A qui seront destinées les places d'hébergement et de logement, adapté ou d'insertion ? Vise-t-on un principe de subsidiarité entre les différentes solutions ?

Déclinaison opérationnelle

- Quelle offre de logement (accompagné ou non) pour répondre à la diversité des situations des publics ? Quelle solvabilisation des ménages?
- Quelles réponses pour les personnes n'accédant pas au logement, de fait ou de droit ? Quel avenir pour l'hébergement ?
- Comment développer l'offre de logements disponibles dans un contexte de pénurie ?

- Toutes les personnes accueillies ne peuvent pas accéder au logement de droit commun : l'hébergement et le logement transitoire doivent rester des solutions indispensables. L'association pour le logement des sans-abri (ALSA) a témoigné à ce sujet de son engagement pour apporter une stabilité à des personnes très désocialisées et de son travail sur la notion

d' « habiter ».

- L'offre de logement et d'hébergement doit s'adapter aux besoins des publics et veiller à s'appuyer sur une approche territoriale pour prendre en compte les bassins de vie des personnes. L'association Accueil et réinsertion sociale (ARS) a présenté son dispositif de baux glissants, permettant de s'adapter au mieux à la situation des personnes concernées.
- Il est important que les différents dispositifs s'appuient sur le partenariat entre les acteurs, comme l'a montré la gestion dans l'urgence de plusieurs centaines de relogements suite à un grave incendie en Moselle, grâce à la collaboration des différents acteurs. Le partenariat peut également aider à développer des dispositifs de gestion des risques locatifs.
- Enfin, les changements doivent prendre appui sur les initiatives locales et veiller à ne pas les déstabiliser.

2.2.1. Quelle offre de logement pour répondre à la diversité des situations des publics? Quel avenir pour l'hébergement ?

▪ Conserver une offre d'hébergement et de logement transitoire

Les publics accueillis au sein des différents dispositifs d'hébergement ou de logement d'insertion sont extrêmement divers et tous ne peuvent pas accéder au logement : c'est le cas par exemple des demandeurs d'asile, des publics sans ressources (dont les jeunes qui ne peuvent pas toucher le RSA), des publics très désocialisés ou encore des personnes souffrant de problèmes de santé. Pour tous ces publics, l'hébergement et le logement transitoire continueront à être des solutions indispensables à leur stabilisation.

Le problème des jeunes exige une prise en compte spécifique : ils sont de plus en plus présents dans le dispositif d'hébergement et il semble difficile de leur permettre d'accéder au logement il n'est pas possible de les solvabiliser.

Une association de Moselle gérant un CHRS et sous-louant des appartements cite l'exemple actuel d'un logement autonome libéré, pour lequel il a été difficile de trouver dans le CHRS une seule famille pouvant et souhaitant y accéder. Cela n'a ainsi été possible ni pour les femmes victimes de violence, ni pour les moins de 25 ans, ni pour les personnes souffrant d'addiction. De plus, le logement n'est pas en mesure de répondre pas à toutes les problématiques, notamment pas à celle de l'isolement.

Exemple : l'expérience d'ALSA (Association pour le logement des sans-abri) dans la prise en charge des personnes très marginalisées à Mulhouse

L'association ALSA intervient auprès de publics en grande précarité : environ 300 personnes par an, très désocialisées, souffrant d'addiction, effectuant pour certaines des allers-retours vers les institutions psychiatriques et carcérales. 363 personnes ont été accueillies en 2010, dont 80% d'hommes, ayant en moyenne 40 ans. L'association ne peut accueillir que des personnes solvabilisées puisqu'elles doivent supporter un reste à charge. Elles touchent donc le RSA ou l'AAH.

L'association propose plusieurs dispositifs formant un ensemble cohérent :

- **L'hébergement ALT et la sous-location.** 140 logements sont concernés. 9 travailleurs sociaux gèrent 15 à 20 logements chacun, soit une quarantaine de personnes. Ces portefeuilles d'accompagnement très chargés sont peu confortables. La structure propose deux configurations : un hébergement éclaté appartenant surtout au parc privé ou un hébergement regroupé dans des immeubles complets afin de maintenir un mode de vie plus collectif.
- **5 maisons-relai** à Mulhouse et dans sa région périphérique comportant 90 places. Ces logements sont proposés aux personnes les plus en difficulté. Ils bénéficient d'une présence très importante de travailleurs

sociaux à raison d'un travailleur social pour 9 personnes. Ce sont des logements regroupés ou des appartements partagés.

- **Des maraudes**, quatre nuits par semaine auprès des publics en errance.
- **Un chantier d'insertion** dont l'objectif premier est l'ancrage des personnes dans le logement avant l'insertion par la construction d'un projet. Si un projet comprenant ou permettant l'accès au droit commun est envisagé par la suite, l'association peut apporter son soutien. A leur arrivée dans l'association les personnes sont souvent « cabossées » ; la priorité est donc de leur apporter une stabilité et de cheminer avec eux dans le temps long.

Pour permettre aux usagers d'investir leur logement, l'association travaille la notion de l' « habiter » :

- Le public cible est souvent isolé et enclin à l'enfermement : l'association propose des lieux et des temps de vie variés ainsi que des actions collectives dans tous les dispositifs tels que le jardinage, les groupes de lecture ou de théâtre, des sorties en dehors de la ville, etc.
- Des délégués élus annuellement dans chaque service rencontrent la direction et le CA lors de réunions hebdomadaires.

L'hypothèse sous-jacente est que des personnes qui se sentent utiles et reconnues dans un groupe arriveront mieux à vivre dans un appartement et à se l'approprier.

L'association attache également une grande importance aux principes d'adaptation aux publics et de bienveillance envers les usagers : quand un travailleur social doit faire face à des comportements difficiles, il recadre fermement le responsable mais ne l'exclut pas puisque la clause de non-abandon est inscrite dans les statuts de l'association.

L'association connaît cependant des difficultés, liées :

- Aux financements : l'ALT ne donne pas lieu à beaucoup de subventions alors que les loyers ont fortement augmenté ;
- A l'environnement : l'association a beaucoup de mal à s'implanter dans les endroits où le climat politique et social n'est pas favorable ;
- A la solvabilisation : une part importante du coût est à la charge du pensionnaire.

▪ Adapter les dispositifs et l'offre de logement en fonction des besoins

Pour mieux saisir l'importance de l'adaptation des dispositifs aux besoins des bénéficiaires, on peut recourir à une analogie médicale : l'hébergement peut être considéré soit comme une solution d' « urgence » lorsque l'accès au logement n'est pas possible, soit comme une « hospitalisation » si un accompagnement poussé s'avère nécessaire. On pourrait par ailleurs comparer l'accompagnement hors les murs à une sorte d' « hospitalisation à domicile », offrant la même qualité et globalité de service qu'un suivi en structure. C'est vers ce type de pratiques que les travailleurs sociaux devraient tendre pour que l'AHJ évolue dans le sens du Logement d'abord. Ils devraient également prendre en compte la nécessité des « soins de prévention » à travers l'ASLL et l'AVDL.

L'offre ne doit pas être envisagée comme un service minimum à rendre pour couvrir les besoins de base en termes de taille et d'accessibilité mais comme une solution réellement adaptée au passé et au projet du ménage. Ainsi, un refus de relogement théoriquement conforme aux besoins diagnostiqués peut procéder d'une inadéquation des conditions proposées au projet de vie du ménage (par exemple si le logement est très éloigné de son bassin de vie d'origine).

Un autre élément fondamental à prendre en compte est celui du travail : beaucoup de personnes accueillies nécessitent un accompagnement professionnel.

Exemple : le dispositif de bail glissant du CHRS de l'association Accueil et réinsertion sociale (ARS) en Meurthe-et-Moselle

Le service d'insertion par le logement du CHRS d'une capacité de 100 places modulables propose trois types d'intervention :

- L'hébergement en logement diffus : le logement fixe
- L'accompagnement social sans hébergement : la prévention de l'expulsion
- Le bail glissant : hébergement avec une option bail glissant dont le délai est négocié entre la personne et le bailleur. Le bail glissant est le dispositif présenté aujourd'hui.

Le bail glissant a été développé pour permettre un accompagnement visant l'insertion dans le logement. Il repose sur un partenariat fort avec les bailleurs. Ce dispositif accueille des familles connaissant de graves problèmes d'endettement. Ce sont des ménages dont le mode d'habitat inadapté a souvent débouché sur l'expulsion, et pouvant par ailleurs cumuler des difficultés sociales ou de santé.

L'association cherche à répondre aux projets de vie des personnes hébergées en proposant une solution adaptée en termes de loyer, de charges et d'environnement. Elle s'efforce de développer une offre territorialisée qui permet aux familles de rester dans leur bassin de vie plutôt que d'être délocalisées. Ces dispositifs rendent possible un accompagnement en situation réelle de logement ainsi que l'apprentissage ou le réapprentissage de l'autonomie, qui plus est dans le respect de l'unité familiale. Cela favorise la projection dans un projet, en diminuant la précarité liée à l'hébergement, et rapproche le ménage de l'objectif du logement de droit commun.

Les différentes étapes de mise en place du dispositif de bail glissant

- Sollicitation par les différents partenaires de l'association pour mettre en place le dispositif ;
- Pré-admission : rencontre de la famille et évaluation de la situation ;
- Mobilisation d'un logement en partenariat avec les bailleurs publics ;
- Signature du bail par l'association, mis ensuite à disposition de l'utilisateur ;
- Mise en place d'un accompagnement social, intensif et global ;
- Demande de transfert du bail de manière concertée après une période déterminée.

Les difficultés rencontrées par l'association

- La mobilisation de logement adapté : les petites typologies pour des bénéficiaires de minima sociaux et les très grandes typologies pour familles nombreuses manquent ;
- Le glissement impossible, lorsque des situations se dégradent, notamment administrativement, ou que l'endettement se reconstitue: la réorientation est alors difficile ;
- La terminologie employée : l'association parle d'hébergement mais il s'agit juridiquement de logement en sous-location. En cas de difficulté, l'association devrait en principe mener des procédures d'expulsion, ce qu'elle ne fait évidemment jamais.

2.2.2. Comment développer l'offre de logements disponibles dans un contexte de pénurie?

- **S'appuyer sur le partenariat et l'ancrage local des dispositifs**

Exemple : des démarches d'hébergement et de relogement suite à l'incendie dans une copropriété dégradée - comment gérer l'urgence et faire du Logement d'abord une priorité ?

▪ **Le contexte**

Fin juillet 2011 en Moselle est survenu un grave incendie dans un immeuble de 198 logements, faisant un mort et trois blessés graves. Cet immeuble était dégradé et avait déjà fait l'objet d'un plan de sauvegarde qui avait échoué. La communauté d'agglomération avait engagé une procédure d'état de carence pour aboutir à une acquisition publique prévue durant l'été 2011. De nombreux acteurs étaient engagés, dont la DDSC et les bailleurs. Les relogements devaient initialement s'étaler sur deux ans mais l'incendie a forcé les acteurs à mener ces relogements dans l'urgence. L'immeuble comprenait beaucoup d'appartements de taille importante, et abritait beaucoup de familles nombreuses, cohésives et intergénérationnelles. La communauté kosovare y était fortement représentée.

Suite à l'incendie, une cellule de crise a été activée et des lieux d'accueil d'urgence mis à disposition. Pendant deux nuits, 345 personnes dont 190 enfants ont été hébergés de manière provisoire. Les délais étaient

extrêmement serrés puisque les familles étaient hébergées provisoirement dans les locaux du CROUS ou dans un centre d'hébergement et de loisirs qui devait être libéré avant la fin du mois d'août. Face à cette situation de crise majeure, le préfet de région et le préfet délégué à la défense et à la sécurité se sont saisis du dossier et ont réuni régulièrement tous les acteurs concernés.

▪ **Le partenariat et les outils mis en place pour gérer cette urgence**

Une cellule de relogement à deux têtes composée de la communauté d'agglomération et de l'association AMI chargée de l'accompagnement social et du relogement a été mise en place pour secourir les sinistrés. Chaque bailleur lui a transmis la liste de ses logements vides et s'est engagé à geler ses propositions.

Pour chaque famille ont été identifiés les besoins fondamentaux : contraintes d'accessibilité, composition familiale, etc.

Une cellule de relogement orientait vers les bailleurs.

Un groupe de travail relogement associant l'ensemble des acteurs concernés dont les bailleurs et les collectivités a été mis en place et s'est réuni une fois par semaine. Il s'agissait d'une instance de bilan, d'information et de prise de décision.

L'accompagnement dans le logement a consisté en deux visites à domicile, l'une durant le premier mois et l'autre durant le troisième mois.

Cette mobilisation de tous les acteurs en plein creux de juillet et août a été impressionnante. Les gendarmes, la DDCS, la CAF, le CG : tout un paysage d'acteurs s'est constitué extrêmement rapidement. Les bailleurs sociaux en particulier ont été très mobilisés et ont rapidement organisé les visites. Ils se sont contentés d'une procédure allégée (un justificatif d'identité et de ressources ainsi qu'un titre de séjour) pour permettre l'entrée accélérée dans le logement.

▪ **Le bilan**

Le rythme de relogement a été bon mais pas suffisant pour s'achever le 20 août, notamment à cause des difficultés liées aux demandes d'asile. Pour les familles non relogées à la fin du mois août un « coup d'accélérateur » a donc été donné, avec deux approches :

- Un courrier a signifié aux ménages pouvant accéder au logement social qu'ils pouvaient quitter les sites d'hébergement et accéder au logement proposé. Après cinq nuits d'hôtel maximum les familles devaient accepter les conséquences de leur refus éventuel de relogement et mobiliser leurs propres moyens. Il était évidemment impossible de prendre en compte tous les souhaits tant les délais étaient serrés ; les besoins ont néanmoins été couverts.
- 12 ménages dont la situation administrative ne permettait pas l'accès au logement ont été transférés vers l'hébergement temporaire dans l'attente du règlement de leur cas.

Seules trois familles sur 143 ont dû être placées à l'hôtel en raison d'un refus de toutes les propositions. Cependant, les conditions de vie n'étaient pas idéales dans le logement proposé, et pour certaines familles aucun logement adapté n'a pu être trouvé dans les délais. Une deuxième vague de relogement va donc être menée.

Il reste encore 10 ménages pour lesquels la situation administrative est toujours à l'étude.

Les acteurs locaux mettent en place des partenariats et des dispositifs pour proposer des solutions adaptées. Il est important que les nouveaux projets portés par la politique du Logement d'abord reconnaissent la valeur de ces initiatives et aident les acteurs à les poursuivre.

▪ **Développer la sécurisation de la gestion locative**

Pour mobiliser de nouveaux logements et permettre l'accès au logement, il peut être intéressant de développer les dispositifs de sécurisation de la gestion locative tels que la GRL (Gestion des Risques Locatifs) ou le dispositif Locapass.

De plus, au-delà d'un travail sur la solvabilisation des ménages, il est important que les différents acteurs travaillent ensemble à sécuriser les relations locatives puisque ce sujet nécessite un partenariat étroit.

2.3. Quelle évolution des pratiques professionnelles auprès des publics et quel changement culturel ?

Rappel des questions posées en introduction de l'atelier

Question prospective :

- Dans 5 à 10 ans, quel sera le type d'accompagnement pour les publics hébergés ou logés ? Global ou spécialisé ? Avec quelles compétences ?

Déclinaison opérationnelle :

- Comment évalue-t-on la situation des personnes en vue de proposer une solution adaptée à leurs besoins ?
- Quelles doivent être les caractéristiques de l'accompagnement (pluridisciplinarité, intensité, ...) et plus largement d'une offre de services pour permettre à toute personne ou famille d'accéder au logement et de s'y maintenir ?
- Quels sont les besoins en matière de formation des professionnels et d'outils partagés ?

Les pratiques professionnelles d'une démarche s'inscrivant dans le Logement d'abord doivent prendre appui sur les besoins de la personne. Cette évolution doit se fonder sur la déclinaison suivante :

- Réaffirmer le rôle d'un accompagnement qui aide la personne à trouver une place dans la société ;
- Penser conjointement la question de l'accès au logement et celle de l'insertion professionnelle ;
- Développer des modes de prise en charge alternatifs.

On peut faciliter l'interaction entre bailleurs, travailleurs sociaux et usagers par :

- L'échange de perceptions entre travailleurs sociaux et usagers ;
- La construction d'une représentation commune des capacités d'accès au logement entre travailleurs sociaux et usagers ;
- L'établissement d'une relation entre usagers et bailleurs ;
- L'organisation de la participation et de la prise en compte de la parole de l'utilisateur

2.3.1. Comment proposer un accompagnement adapté aux besoins des personnes et quelles doivent être les caractéristiques de cet accompagnement ?

- **Proposer un accompagnement qui aide l'individu à trouver une place dans la société**

Certaines personnes dont le besoin fondamental de logement a été satisfait expriment au-delà des besoins de contact social. Il s'agit pour elles de sortir de l'isolement complet. Il faut ainsi veiller à ce que l'accès au logement ne soit pas synonyme d'exclusion, car si les APL ou le RSA solvabilisent, ils n'insèrent pas pour autant professionnellement et socialement.

L'accompagnement social ou/et professionnel propose une remise en activité progressive de la personne par la relation à autrui, la découverte de ses compétences et de son autonomie. Mais que faire pour les personnes durablement reléguées socialement par l'impossibilité d'accéder au travail ? Il s'agit de créer un accompagnement susceptible d'aménager à l'individu une place dans la société qui dépasse le seul champ professionnel. Les progrès que font les personnes ne tiennent parfois qu'à de simples rencontres. Les travailleurs sociaux peuvent parfois être de véritables « passeurs de vie » ou des « passeurs de volonté ». Ils accueillent des personnes qui ne parviennent pas forcément à être acteur de leur parcours en exprimant leur volonté – il leur appartient alors de la réactiver et de lui réinsuffler de la vitalité.

Si dans la société contemporaine la dimension professionnelle occupe une large place dans nos existences, il ne faut pas escamoter les domaines essentiels que sont par exemple la vie sociale ou culturelle. Le métier de travailleur social ne peut se limiter à l'application de procédés techniques tels

que la solvabilisation de l'usager ; il lui faut désormais tenir compte du projet, des préférences et des compétences de la personne. Cette conception de l'accompagnement implique un renversement du paradigme traditionnel de l'aide sociale : on passe de celui de la passivité à celui de l'activité pleine et entière.

- **Poser la question de l'insertion professionnelle en lien étroit avec la problématique du logement**

La question du logement est liée à celle de l'insertion : avoir un logement suppose de disposer des ressources nécessaires pour s'acquitter d'un loyer, ce qui suppose à son tour d'avoir une activité professionnelle.

2.3.2. Accéder au logement et s'y maintenir – grâce à quelles caractéristiques de l'accompagnement ?

Exemple : l'expérience d'un CHRS hors les murs avec un nouveau type d'accompagnement, par le CHRS de l'ADDSEA dans le Doubs

- **Présentation de l'ADDSEA**

L'Association Départementale du Doubs de Sauvegarde de l'Enfant à l'adulte a été fondée en 1956 et a modifié son appellation en 1997. Elle a été fondée pour promouvoir les droits de l'Enfant et de la Famille et en garantir l'application, pour faire valoir les devoirs des intéressés dans ses établissements et services et pour se consacrer aux personnes en difficulté. Le pôle hébergement logement regroupe trois CHRS, deux résidences sociales, des appartements de mise à l'abri, un abri de nuit et un ASLL.

Le potentiel d'accueil est d'environ 335 ménages. Le CHRS se nourrit de cette pluralité. L'équipe du CHRS Veil Picare travaille aussi avec l'AGLS, la GLA, les MASP, etc.

- **Le CHRS Veil Picare**

Le CHRS s'est installé dans les locaux de la première maison sociale de Besançon, transformée en maison sociale, puis en CHRS. Le pôle hébergement/logement est adhérent aussi bien à la FNARS qu'à la FAPIL. Le CHRS est au cœur de la Ville de Besançon, à proximité de toutes les écoles et des transports gérés par un office public. Neuf appartements conventionnés APL sont mis à disposition. Ils constituent des unités autonomes dans lesquelles les entrées et les sorties se font de façon totalement libre. Les personnes ont également la possibilité de recevoir des invités chez elles. Il s'agit du seul CHRS à Besançon qui offre une telle souplesse.

- **Le public**

Les publics cibles sont des couples (parfois très jeunes) avec enfants, des détenus sortant de prison, des personnes sortant de l'ASE ou des sans-papiers. Aucune de ces populations n'a de perspective d'issue claire au moment de son entrée.

Les ménages accueillis ont en commun une absence d'expérience locative suscitant la réticence des bailleurs. Le CHRS leur permet d'acquérir une première expérience locative et de retrouver un cadre propice à l'éducation de leur enfants.

- **L'accompagnement du CHRS**

L'objectif visé est le logement en accès direct sans mobilisation des dispositifs d'aide. Pour les jeunes ménages, l'appartement complètement autonome est une réelle nouveauté, un apprentissage.

Pour les personnes en situation d'exclusion c'est une opportunité pour se réapproprier la vie en appartement et favoriser ainsi le retour en logement de droit commun.

- **Une relation bailleurs/ménages**

Dès l'entrée, un état des lieux est fait avec les bailleurs. Cela permet de donner des fondements solides à la relation entre les ménages et le bailleur.

Il faut également mentionner que l'entrée en appartement ne posait pas de problèmes d'insuffisance de l'APL il y a quelques années, et qu'il y a une vraie carence sur ce plan aujourd'hui.

▪ **L'occupation des lieux**

Concernant la gestion des lieux, un agent de gestion locative est présent pour prévenir une éventuelle précarité matérielle.

Il n'y a pas de veilleur de nuit, mais l'équipe peut intervenir en cas de nécessité. Une équipe effectue des rondes régulières en bas de l'immeuble. Le personnel sait aussi se faire discret pour que les personnes s'habituent à l'absence de travailleurs sociaux. Cela leur permet de vivre en autonomie sans intrusion permanente d'un regard extérieur.

L'intervention en cas de trouble de voisinage suit une procédure normale : la police est appelée comme dans n'importe quelle situation de droit commun.

Le mode d'occupation des lieux repose sur deux valeurs :

- La dignité : les ménages peuvent vivre ensemble comme ils le souhaitent
- L'intimité : ils ont un véritable chez soi

▪ **Intervention des travailleurs sociaux**

Les travailleurs sociaux agissent soit seuls, soit en binôme. S'établit parfois une véritable convivialité entre professionnel et usager : en visite dans les appartements, ils partagent parfois une collation. Emergent également des discussions dans le voisinage, ainsi que l'organisation de goûters pour les enfants. Cela permet aux travailleurs sociaux d'observer la gestion du quotidien (courses, dîner, etc.).

Le projet central reste d'amener les personnes vers le logement et de préparer l'après-CHRS. Les résidents paient l'électricité et le téléphone s'ils le souhaitent. L'équipe les familiarise à ce type de gestion. Les ménages peuvent rencontrer les bailleurs de Besançon tous les deux mois. Les personnes ont une idée précise de leurs besoins et des engagements qu'elles sont capables de respecter.

Ainsi, même des personnes en grande difficulté psychique peuvent rester en appartement. A terme, on peut même mettre en place un bail glissant.

Cette expérimentation de CHRS en diffus, sous forme de logement accompagné, permet aussi de travailler en collaboration avec le projet de résidence sociale, en favorisant la mutualisation des pratiques. L'équipe qui s'occupe de l'accompagnement social intervient aussi en résidence sociale.

2.3.3. Quels sont les besoins en matière de modification des pratiques professionnelles et d'outils partagés?

▪ **Favoriser l'échange de perception entre travailleurs sociaux et usagers**

Afin de faciliter des rencontres entre usagers et professionnels du champ social, il est possible de s'inspirer du modèle de « La parole du citoyen », une association créée en 2007 qui réunit des personnes qui ont connu ou connaissent la précarité et des travailleurs sociaux. Cela permettrait notamment de sensibiliser les professionnels à la participation des usagers. L'intégration de ce principe est fondamentale pour se forger une idée précise des attentes et des besoins des personnes. La plus-value de ce type de démarche réside dans l'évolution des mentalités et l'accroissement de la pertinence des réponses qu'elle peut apporter.

▪ **La question des représentations**

Les travailleurs sociaux sont parfois surpris par les progrès que font les usagers placés en situation réelle de logement. Ces avancées sont également de nature à rassurer les bailleurs sociaux. La mise en place de groupes de bénéficiaires révèle souvent ce décalage entre la représentation et la réalité.

Exemple : la prise en compte de la parole de l'usager dans la boutique Jeanne-Antide en Franche-Comté (accueil de jour)

L'établissement accueille de façon inconditionnelle toute personne en difficulté, de la personne sans papiers au jeune en errance transitoirement en difficulté.

Une équipe pluridisciplinaire de 8 personnes est mobilisée : l'idée est de s'intéresser directement aux

prestations de base et aux besoins de première nécessité.

En plus de cette réponse aux besoins primaires s'est posée la question d'autres besoins.

Le comité d'animation de la boutique de Jeanne Antide a été créé en réponse au besoin d'expression et de convivialité. Tous les mercredis matin, ce groupe se réunit avec 2 ou 3 personnes constituant un noyau dur et 2 référents animateurs. Ceux-ci garantissent la parole et l'équité de traitement de toutes les personnes. Ils les aident à faire émerger les projets des uns et des autres. Le comité accueille essentiellement des personnes en situation de rupture ou des sans-abris.

Parole et histoire d'un des animateurs de la boutique

Sorti du cursus scolaire, le jeune homme enchaîne travail saisonnier, service militaire, et peinture. Ses premiers contacts avec l'héroïne et l'opium font progressivement place à l'alcoolisme.

Il rencontre ensuite le président de l'Association Apprentis Créateur. Cela marque le début d'un parcours artistique ponctué par des interventions dans des collèges et des lieux de détention. Il a une maladie grave et perçoit l'AAH.

Il fait ensuite la connaissance du directeur de la Boutique Jeanne-Antide. Celle-ci lui assure hygiène, repas, douche, coiffeur, service vétérinaire et médecin. Les services essentiels sont à proximité immédiate.

Le jeune homme découvre enfin le comité d'animation : il est ouvert à tous, et l'on peut y animer des ateliers.

Il propose alors un atelier de peinture :

- Le 17 octobre 2008 son atelier réalise une fresque pour la journée mondiale du refus de la misère.
- Par la suite il organise au sein de l'association des ateliers d'écriture, de slam et d'expression de soi.

L'atelier poursuit l'objectif principal de redonner la parole aux usagers. Il donne lieu à des productions de texte riches et à des échanges positifs. Le jeune dit y avoir trouvé un rôle et davantage : une place dans la société.

Exemple : expression et participation des usagers, une dynamique régionale entre personnes en précarité, acteurs sociaux et pouvoirs publics, par le Collectif ALERTE URIOPSS Champagne-Ardenne – CCRPA

Les associations de la Commission « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion » de l'Uniopss s'adressent aux médias et à l'opinion publique sous le nom de "Collectif ALERTE", marque déposée par l'Uniopss. Aujourd'hui, ce collectif regroupe 35 associations et fédérations nationales. Il est un lieu de réflexion et d'échanges inter-associatifs sur la pauvreté, l'exclusion et les meilleurs moyens de la combattre.

Le Collectif ALERTE Uniopss de Champagne-Ardenne a organisé la mise en place d'une rencontre régionale à Reims pour confronter la parole de personnes accueillies et de travailleurs sociaux ayant différentes fonctions (éducateurs, chefs de services, bénévoles, administrateurs etc.).

Cette rencontre a permis de mettre en évidence des regards croisés et de construire une perception réciproque. Elle a aussi révélé les images toutes faites que chacun se fait de l'autre et bousculé les idées reçues. Ces rencontres ont été annualisées dans chaque département avec un comité de pilotage de professionnels et de bénévoles. Chaque territoire travaille sur les sujets suivants :

- Le logement
- L'accompagnement
- La garde des enfants
- L'insertion professionnelle
- L'accès au travail
- La culture
- L'énergie
- Les transports

Ces rencontres sont animées en groupes de travail de 10 personnes. L'animation est mixte (usagers et professionnels). Les uns et les autres acquièrent au fur et à mesure une aisance à l'animation. Ils s'efforcent également d'utiliser le même langage et d'employer des termes courants, connus de tous. Au fil des années, les personnes s'autorisent à redemander des explications quand elles en ont besoin, ce qui oblige les professionnels à renoncer à leur jargon quotidien.

A l'issue des journées, des productions écrites sont réalisées sous forme de petit fascicule. La question récurrente est celle de l'accès et du maintien dans le logement. Les séances partent de constats faits par les animateurs et aboutissent à des propositions. En fin de journée, les préconisations à rapporter lors des

rencontres régionales sont identifiées et validées par le groupe.

La prochaine rencontre aura lieu le jeudi 24 novembre et donnera lieu à un guide de bonnes pratiques qui sera officialisé.

Il est nécessaire de réussir à intéresser la presse tout au long de l'année et pas seulement en période hivernale et à interpeller les politiques (DDCS, élus, municipalité).

Dans le cadre du Logement d'abord, il faudrait essayer ce type d'expérience locale qui pourrait rendre service à d'autres personnes et leur faciliter l'accès au logement.