

Les assises interrégionales du Logement d'abord
à Lyon le 12 octobre 2011
Régions Auvergne, Bourgogne et Rhône-Alpes
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 Assises du Logement d'abord à Lyon.

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 sections correspondant 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. Quelle stratégie pour intégrer l'hébergement et les différentes formes de logement, accompagné ou non?.....	11
2.3. Quelle évolution des pratiques professionnelles auprès des publics et quel changement culturel ?.....	16

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. Logement d'insertion : du rapprochement des réseaux des acteurs aux propositions - Réseau PACT-UNAFO-FAPIL

- **Le réseau des acteurs du logement d'insertion**

Avec la volonté de se fédérer, ancrée dans une culture commune et des métiers communs¹, les acteurs du logement d'insertion se sont regroupés pour réfléchir aux changements actuellement nécessaires, notamment aux mutations liées au chantier de la refondation.

Les réseaux FAPIL, PACT et UNAFO se sont ainsi regroupés dans une « maison commune » pour renforcer les coopérations inter-réseaux, autour d'une charte commune et d'une plateforme de propositions.

- **Une politique publique du logement doit avoir pour objectif l'accès au logement autonome**

Reconnaissant le logement comme un droit fondamental, les acteurs du logement d'insertion adhèrent au concept de Logement d'abord dans la mesure où celui-ci va dans le sens du logement autonome. L'accès au logement autonome doit en effet être l'objectif principal d'une politique publique du logement.

¹ Gestion des résidences sociales, foyers, pensions de famille / Production de logements sociaux et très sociaux publics et privés / Gestion de logements communaux, sous location, baux glissants / Amélioration de l'habitat et lutte contre l'habitat indigne / Accompagnement des publics accueillis

Cela suppose de produire et de mobiliser des logements à un coût abordable et adapté dans le parc public et dans le parc privé, tenant compte des difficultés et des besoins d'accompagnement des publics accueillis.

- **Le Logement d'abord : un concept menacé dans un contexte très défavorable**

Le contexte actuel menace le concept du Logement d'abord. Plusieurs risques sont identifiés :

- La sous-dotation marquée du programme 177 (avec notamment une baisse du prix par jour et par personne remettant en cause la priorité donnée aux pensions de famille) ;
- La fragilisation économique des résidences (faible indexation des redevances et croissance forte des charges) ;
- L'instabilité des politiques (une priorité chassant l'autre) rendant difficile la continuité des actions ;
- La production insuffisante de logements HLM, de logements très sociaux et de logements d'insertion, ainsi qu'un accompagnement faible ou inexistant ;
- La superposition et la multiplication de dispositifs d'accompagnement rendant obscure la question de savoir qui finance quoi et pour qui.

Par ailleurs, apparaissent des publics de plus en plus précarisés, fragiles psychologiquement et en mauvaise santé, relevant souvent d'autres formes d'accueil que le logement autonome.

Ces constats inquiétants relativisent le soutien des acteurs du logement d'insertion envers le principe du Logement d'abord.

- **Les conditions à réunir pour la mise en œuvre du Logement d'abord**

La mise en œuvre du Logement d'abord nécessite le respect des conditions suivantes :

- Une politique lisible et stable ;
- La production d'une offre adaptée et de logements très sociaux ;
- Une remise à plat des dispositifs d'accompagnement en secteur privé et public (clairs et pérennes, modulables, adaptés aux besoins et articulés avec le droit commun) ;
- Des politiques qui fédèrent, sans instrumentaliser ou mettre en concurrence les associations ;
- Une politique du Logement d'abord garantissant l'accueil inconditionnel de tous les publics éligibles avec un accompagnement personnalisé et ne concernant pas uniquement le public prioritaire de l'Etat.

- **La nécessité d'une logique territoriale**

Pour qu'une réelle confiance s'installe sur le terrain, les acteurs du logement d'insertion considèrent qu'il est nécessaire d'inscrire la politique du Logement d'abord dans les logiques territoriales existantes. Ainsi, il sera possible de prendre en compte des pratiques et des dispositifs territoriaux efficaces, de favoriser l'harmonisation de la politique de l'Etat et des collectivités territoriales et de développer les partenariats avec les bailleurs HLM et Action Logement (1% logement) pour diversifier l'accès au logement autonome.

De plus, la mise en œuvre des SIAO doit rechercher la fédération des acteurs dans un cadre fort de concertation sur l'ensemble des parcours. Les effets de filière doivent être évités.

1.3.2. Logement social : comment garantir l'accès au logement pour tous - Association régionale HLM Rhône-Alpes

- **Les bailleurs sociaux, acteurs clés des politiques d'insertion**

Au-delà du rôle initial de logeur, les bailleurs sociaux sont de plus en plus investis dans les politiques d'insertion, intervenant sur les volets logement, santé et emploi.

Le logement social joue incontestablement son rôle d'accueil des populations les plus démunies, comme l'attestent les enquêtes menées dans le parc social. Il cherche cependant à conserver sa vocation généraliste pour aider les ménages qui ne parviennent pas à se loger dans le parc privé et réduire les risques d'émergence de ghettos au sein des quartiers.

- **Les défis de la mixité sociale**

Pour relever le défi de l'accès de tous au logement et garantir la mixité sociale dans nos quartiers, il convient de rester vigilant sur deux points :

- Veiller à ne pas créer de filières spécifiques dans la mise en œuvre de la logique des réservataires de logements
- Se donner les moyens de produire un maximum de logements accessibles à tous.

Des évolutions sont nécessaires dans les modes de financement du logement qui devront, notamment, prendre en compte l'augmentation des prix du foncier.

- **L'importance de renforcer les moyens de l'accompagnement**

Constatant les besoins parfois très importants d'accompagnement de certains ménages, les moyens dédiés à l'accompagnement vers et dans le logement doivent être renforcés tout en maintenant l'effort de prévention des expulsions.

- **La nécessité d'une gouvernance locale et territoriale**

Une logique de gouvernance locale et territoriale est nécessaire. Elle doit permettre une mise en cohérence et une simplification de l'ensemble des dispositifs, plutôt que d'en ajouter et de créer de nouvelles filières qui complexifient les parcours.

Certaines conditions doivent être réunies pour mettre en œuvre cette gouvernance locale :

- Travailler à la connaissance partagée et objective des territoires, afin de partager une expertise de l'existant (offre et demande)
- Elaborer une charte de bonnes pratiques et un référentiel du « prêt à sortir », à co-construire avec l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement (cf. travail fait en PACA)
- S'interroger sur la création ou le développement de structures alternatives (maisons relais par exemple).

Expérience locale : les enjeux du SIAO - La Maison de la Veille Sociale du Rhône

Créée en 2008, notamment pour centraliser la demande et l'offre disponible en termes de logement et d'hébergement, la maison de la veille sociale (MVS) du Rhône est apparue comme la structure idoine pour porter le SIAO lorsque la circulaire de 2010 a été publiée.

Elle avait en effet d'ores et déjà généré une antériorité de coopération entre l'Etat, les collectivités locales, plusieurs municipalités et le réseau associatif. Les élus locaux ont soutenu la démarche portée par la FNARS locale.

Ses missions sont multiples :

- **La réalisation d'un diagnostic social harmonisé**

Au sein de la MVS du Rhône, le choix a été fait de :

- Harmoniser le processus de recueil de la demande et d'évaluation des besoins, à l'aide d'un outil commun ;
- Déconnecter la demande de l'offre de logement disponible et faire une préconisation dé-contextualisée.

- **La territorialisation du diagnostic social**

Autour du site d'accueil principal placé au cœur de l'agglomération lyonnaise, ont été développées deux antennes, sur l'Est Lyonnais et sur le nord du département (Villefranche), ainsi qu'un maillage avec les Maisons Départementales du Rhône et les CCAS.

▪ **La gestion de l'offre et de la demande**

Grâce à un système de partage d'information, les éléments de la demande et de son suivi sont facilement accessibles. Centralisés, ils permettent de construire une vision globale de la demande et donc une gestion collective de la diversification des réponses, notamment vers les types de logements transitoires ou adaptés (pensions de famille, maisons relais, etc.).

▪ **L'intégration de l'accès au logement social**

L'organisation de la MVS vise à accélérer la sortie des ménages en attente depuis plus de quatre mois. Une mission de régulation traite ces situations.

S'appuyant sur un accord collectif départemental, deux chargés de mission font l'interface entre bailleurs sociaux, structures d'hébergement et logement temporaire. Un travail d'intermédiation est ainsi réalisé au profit des ménages qui rencontrent le plus de difficultés à sortir des logements temporaires.

▪ **Un effort de prévention**

Une partie minoritaire mais non marginale (10 à 15%) des ménages déposant une demande auprès de la MVS ont la capacité d'accéder directement au logement mais sont en situation de perte de domicile avérée ou prochaine. Bien que la MVS soit sollicitée essentiellement sur l'accès à l'hébergement et au logement temporaire, il apparaît nécessaire de développer des procédures spécifiques pour éviter ces recours à l'hébergement par défaut.

▪ **Un statut de Groupement d'Intérêt Public peu adapté au SIAO**

Le choix juridique de créer un Groupement d'Intérêt Public (GIP) répondait au souhait d'une gouvernance démocratique où l'ensemble des cultures professionnelles serait représenté (27 membres dont 22 responsables associatifs).

Malgré l'ancienneté du partenariat (2 ans), la création du GIP a été longue (9 mois) et difficile. Elle ne semble donc pas être une pratique à recommander.

2. Deuxième partie

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

Rappel des questions posées en introduction de l'atelier

Question prospective :

- Dans 5 à 10 ans, comment seront organisés les secteurs de l'hébergement et du 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 ?
- Comment organiser l'articulation des interventions 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'instances locales de gouvernance et de partenariats entre les différents acteurs des territoires permet de traduire au mieux le principe du Logement d'abord en modalités concrètes, comme l'ont montré différents exemples locaux :

- L'Isère a mis en place des instances politiques locales hébergement-logement (IPL) et des pôles d'orientation hébergement et insertion (POHI) afin de s'adapter au plus près des besoins de la réalité locale et de garantir un partenariat hébergement-logement au niveau territorial.
- La Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère (CAPI) a développé des outils locaux spécifiques d'orientation de la demande d'hébergement et des ménages prioritaires.
- La Côte d'Or a présenté son service partenarial d'hébergement et de logement (SPHL 21), dispositif à la fois opérationnel (commission d'orientation et comité technique) et de réflexion (mise en place de groupes de travail).

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 ?

- **Passer d'une logique redistributive (gestion des files d'attente) à une logique de Logement d'abord**

Comment éviter, dans le cadre d'une recherche collective de solutions pour une personne, de se retrouver dans une approche redistributive (c'est-à-dire de gérer la « file d'attente » en répartissant les personnes selon les structures participant à la recherche de solutions) ? Comment placer réellement la personne au centre en gardant pour objectif l'accès au logement ? Dans le cadre d'une gestion collective de l'orientation des personnes, la redistribution peut apparaître comme un piège empêchant la mise en place d'une stratégie du Logement d'abord.

- **Intégrer la nécessité du passage par l'hébergement pour certains publics et apporter une réponse aux déboutés du droit d'asile et aux grands exclus**

La logique du Logement d'abord ne doit pas restreindre l'offre d'hébergement, nécessaire pour certains publics ne pouvant accéder directement au logement, comme les déboutés du droit d'asile ou les grands exclus pour qui d'autres solutions n'existent pas encore. Aujourd'hui, les discussions portent principalement sur les « accidentés de la vie » disposant des capacités juridiques et de l'autonomie nécessaire pour accéder au logement. Si le Logement d'abord est une logique pertinente, il ne doit pas devenir le logement « à tout prix ».

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

- **Développer des instances locales afin de s'adapter au mieux aux besoins et de garantir la cohérence entre les niveaux régional, départemental et local**

Le pilotage politique sur un territoire doit impérativement lier le plan départemental d'habitat (PDH) et les plans locaux d'habitat (PLH). Ces derniers gagneraient à traiter à la fois d'hébergement et de logement.

L'articulation des acteurs sociaux avec ceux de la santé doit également être réalisée à travers un partenariat entre les différents acteurs du social et les Agences Régionales de Santé (ARS). La gouvernance doit donc être pensée entre les niveaux régional et départemental.

Exemples présentés par le conseil général de l'Isère : les instances politiques locales hébergement-logement (IPL) et les pôles d'orientation hébergement et insertion (POHI)

Le département de l'Isère se caractérise par une territorialité très forte. Une série de dysfonctionnements a été mise à jour : demandes multiples pour un même ménage, lisibilité difficile des différents dispositifs d'hébergement, principe d'égalité de traitement et d'équité de traitement des demandes perfectible, demandes et diagnostics au contenu parfois succinct. Il a donc été décidé de modifier l'organisation de la gouvernance pour s'adapter aux besoins et à la réalité locale en créant au niveau territorial des IPL et des POHI.

1) Les instances politiques locales hébergement- logement (IPL)

Leur objectif est de renforcer le pilotage, la coordination et la gestion du secteur de l'hébergement à l'échelle territoriale. Pour cela, ces instances sont co-pilotées par l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) compétent en matière d'habitat, l'Etat, le conseil général (niveau territorial), et les représentants des CLH (comités locaux de l'habitat) du territoire y sont associés. Les IPL rassemblent également des représentants des acteurs de l'hébergement et du logement au niveau local : opérateurs de l'hébergement, bailleurs sociaux, associations caritatives.

L'IPL a plusieurs missions :

- Conduire le dispositif de l'hébergement et de l'insertion sur le territoire
- Assurer l'évaluation des actions
- Impulser les évolutions en lien avec les instances du PALDI (Plan Départemental Pour le Logement des Plus Défavorisés en Isère)
- Mobiliser les moyens techniques et financiers
- Assurer le pilotage du pôle hébergement d'insertion (POHI)

2) Les pôles d'orientation hébergement et insertion (POHI)

Ils constituent le « bras armé » des IPL, en assurant la collecte et l'orientation de la demande d'hébergement.

Un POHI a deux missions principales :

- Alerter sur les dysfonctionnements, adapter le service rendu aux besoins, mettre en œuvre les priorités d'accueil définies par l'IPL.
- Décider de l'orientation des demandes d'hébergement et de logement adapté en veillant à optimiser l'utilisation de l'offre existante.

Les outils de gouvernance locaux complémentaires sur territoire de la CAPI (Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère) : la Commission d'Orientation de l'Hébergement Nord-Isère et la Commission Sociale Intercommunale du Comité Local de l'Habitat

La CAPI a été créée en 2007 et regroupe 21 communes. Elle démontre une volonté d'intervenir dans le domaine de l'hébergement et du logement. Ainsi, la politique sociale, une des compétences optionnelles de la CAPI, comprend un volet sur la gestion de la politique de l'hébergement social.

Sur ce territoire ont été mis en place deux outils d'organisation locale complémentaires :

1) La Commission d'Orientation de l'Hébergement Nord-Isère : une instance d'enregistrement et d'orientation de la demande d'hébergement.

Sa composition est partenariale. Elle comprend un représentant du conseil général de l'Isère et un représentant de chacune des structures d'hébergement qui met à disposition des unités d'accueil (hors dispositif d'urgence), soit 266 places recensées en 2011. Elle est animée par le CCAS de Bourgoin-Jallieu, la ville centre de la CAPI.

La commission a deux missions :

- Centraliser l'ensemble des demandes d'hébergement adressées par les prescripteurs et orienter les personnes, selon leur situation, vers la structure la plus adaptée
- Informer les élus de l'évolution de la demande d'hébergement, des besoins et leur permettre de faire les bons choix

Elle se réunit une fois par semaine et permet d'avoir une gestion centralisée du système d'enregistrement de la demande ainsi qu'un principe d'équité dans le traitement de la demande.

2) La Commission Sociale Intercommunale du Comité Local de l'Habitat : étude des demandes déposées par des ménages prioritaires.

Le Comité Local de l'Habitat (CLH), animé et porté par le service habitat de la CAPI, comprend une commission sociale intercommunale partenariale, qui étudie les demandes des ménages prioritaires (selon des critères fixés par le PALDI et le SIALDI, Service Inter-Administratif du Logement des plus Défavorisés en Isère).

- La commission pré-positionne des ménages sur les logements sociaux, dont le CLH a la gestion (le contingent préfectoral et les logements PLAI).
- La priorité est donnée aux personnes sortant de structures d'hébergement afin de favoriser la fluidité des sorties de structures vers l'accès au logement de droit commun.

Cette commission est présidée par les deux vice-présidents de la CAPI et présidents du CLH.

En 2010, 201 demandes de ménages ont été étudiées : 120 ménages ont fait l'objet d'une attribution de logements, parmi lesquels un tiers était hébergé dans une structure d'hébergement.

▪ **Développer le partenariat et le pilotage collégial des actions sur un territoire en plaçant la personne au centre du dispositif**

- **Permettre aux acteurs de travailler ensemble à la prévention des expulsions**

Pour que les acteurs d'un territoire travaillent efficacement pour prévenir les expulsions, il est indispensable de mettre en place un travail partenarial permettant d'éviter le passage par l'hébergement. Par ailleurs, pour le maintien dans le logement, il est important de travailler à la solvabilisation des publics ciblés et notamment des jeunes. Enfin, l'opérationnalité des CAPPEX doit être développée.

- **Garantir une confiance mutuelle entre les acteurs pour rassurer les bailleurs publics ou privés**

Un travail partenarial associant les bailleurs publics ou privés permet d'identifier les acteurs vers lesquels se tourner en cas de besoin.

- **Mettre en place les outils de gouvernance permettant un travail partenarial, notamment entre les acteurs de l'hébergement et du logement, pour évoluer vers le Logement d'abord**

Exemple présenté par le conseil général de Côte d'Or : le service partenarial d'hébergement et de logement en Côte d'Or (SPHL 21)

La Côte d'Or a mis en place une forme de « soft power » : le fonctionnement de son SIAO unique est basé sur la concertation permettant de faire émerger un diagnostic partagé des besoins des publics.

1) Le SPHL 21 est basé sur un dispositif partenarial grâce à différentes instances et à leur articulation

- La commission d'orientation, présidée par le préfet, réunit les différents partenaires : associations, bailleurs.
- Un comité technique réunit tous les trois mois les directeurs d'établissement.

- Un comité restreint, ajouté depuis cet été, réunit au maximum une dizaine de participants (partenaires associatifs et bailleurs) afin de garantir l'efficacité de son travail.
- La commission d'orientation est adossée au SIAO. A terme la totalité des personnes passant par le SIAO bénéficiera d'une évaluation sociale partagée par l'ensemble des acteurs.
- La mise en place de groupes de travail, notamment avec des travailleurs sociaux.

2) Le sens de ces outils de gouvernance

- **Mettre les personnes au cœur du dispositif.** L'outil « dossier de parcours » personnalisé présente l'évaluation sociale, la première orientation et le nom du référent qui suit ce parcours : ces données sont partagées par l'ensemble des acteurs, permettant un regard commun sur la situation des personnes.
- **Faire travailler ensemble les acteurs du PDAHI et du PDALPD.** Penser le PDAHI sans le PDALPD n'aurait pas de sens. Ces deux documents poursuivent un même objectif : l'accès au logement pour tous.
- **Dialoguer avec l'ensemble des partenaires à différents niveaux.** Les groupes de travail permettent par exemple de dialoguer avec l'ensemble des travailleurs sociaux sur la notion de « Logement d'abord ».
- **Repérer les outils existants.** Certains éléments du « Logement d'abord » existaient préalablement. De nombreux CHRS fonctionnent par exemple avec du logement éclaté ou un accompagnement dans le logement.
- **Garantir un suivi des parcours.** La commission d'orientation doit pouvoir repérer d'éventuels dysfonctionnements comme le recours à des dispositifs sociaux en lieu et place de dispositifs médico-sociaux.
- **Travailler sur des critères de labellisation des publics prioritaires.** Des groupes de travail ont été créés pour définir des critères de labellisation des publics prioritaires dans le cadre de la réécriture du PDALPD. Le PDALPD travaille en lien étroit avec l'hébergement (PDAHI) pour que les publics prioritaires du PDALPD puissent bénéficier d'un diagnostic social.
- **Gérer le contingent préfectoral.** La commission d'orientation aide à gérer le contingent.

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

- **Organiser l'observation de la demande d'hébergement en lien avec les élus**
- **Mettre en place l'évaluation de la stratégie et de la gouvernance à court et à long terme**

Il est important d'évaluer l'impact de la gouvernance territoriale à court et à long terme afin de disposer de tous les éléments nécessaires à l'ajustement des modalités de pilotage. Le long terme doit cependant être privilégié dans le cadre d'une stratégie du « Logement d'abord » visant des changements dans la durée.

2.2. Quelle stratégie pour intégrer l'hébergement et les différentes formes de logement, accompagné ou non?

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 ?

Il apparaît nécessaire de **développer une diversité d'offres de logement pour s'adapter à des situations et des besoins très divers**. Ceci suppose de :

- Connaître précisément les besoins des publics, en prenant en compte le contexte économique et l'émergence de nouveaux publics (familles monoparentales, jeunes, personnes âgées). Cette connaissance peut être affinée par des travaux spécifiques (étude du CNRS par exemple).
- Renouveler et stabiliser les outils qui permettront de développer cette offre : ingénierie, lisibilité des crédits, possibilités d'accompagnement souple et adapté.

Pour réussir l'accès au logement des publics en difficulté, il convient de :

- Créer des partenariats entre bailleurs sociaux et associations (secteur médico-social en particulier) afin d'anticiper les difficultés éventuelles dans un mode préventif
- Créer un environnement favorable (sensibilisation des gardiens d'immeuble, des locataires voisins, des commerçants du quartier, des élus locaux, ...)
- Travailler sur la notion de proximité : développer les liens avec les municipalités, le voisinage, les hôpitaux, etc.

Le Logement d'abord, c'est aussi mobiliser des logements de droit commun

- construire de nouveaux logements
- développer des partenariats pour le maintien dans le logement

2.2.1. Quelle offre d'hébergement et de logement pour répondre à la diversité des situations des publics ?

▪ Connaître la demande sociale et les besoins des différents publics

Répondre à la diversité des situations et des besoins des publics suppose tout d'abord de les connaître. L'analyse des besoins doit également prendre en compte le contexte économique et les évolutions de la société. Il est notamment nécessaire de porter une attention particulière aux profils émergents chez les demandeurs de logements (familles monoparentales, jeunes, personnes âgées).

A titre d'exemple, le PACT de Saint-Etienne a développé un partenariat avec le CNRS pour l'identification des nouveaux segments de population faisant une demande sociale.

Il ne s'agit pas de stigmatiser les populations mais de réunir l'information qui permettra de répondre à leur demande de façon plus adaptée.

▪ Développer diverses formes de logement à partir des besoins

La diversité des besoins appelle une diversification de l'offre de logement et une adaptation aux besoins, notamment en définissant des modalités d'accompagnement quasiment sur mesure.

En Haute-Loire, face au constat récurrent de l'absence de solutions de droit commun pour des personnes en souffrance dépourvues de solidarité familiale et vivant en milieu très rural, une maison-relais a été créée.

Construire des logements adaptés suppose alors de combiner les formes juridiques existantes et des formes de partenariats innovantes autour de projets bien définis à partir des besoins.

Exemple : une offre diversifiée répondant à une diversité de demandes - PACT LOIRE Saint-Etienne (42)

La démarche

Entamée il y a plus d'une quinzaine d'années, la démarche du PACT de Saint-Etienne consiste à produire des logements d'insertion assortis d'un accompagnement. L'offre se situe ainsi entre solution d'hébergement et logement autonome.

L'objectif est de satisfaire différentes sollicitations (Etat, PDALPD, DALO, ...) en se focalisant sur des réponses adaptées à la diversité des publics sans pour autant imposer un passage par des formes transitoires.

L'offre développée cible particulièrement les ménages sans logement, les ménages vivant dans des logements

insalubres, les ménages du PDALD identifiés par les communes et les ménages autonomes sortants des CHRS. La démarche suppose de **partir des publics, d'identifier leurs besoins et de les formaliser**. Une coopération a été développée en ce sens avec MODIS-CNRS pour l'identification des nouveaux segments de population faisant une demande sociale.

La seconde étape réside dans **l'identification d'une typologie de logements permettant de répondre à la diversité** de la demande sociale (notamment en fonction de la capacité d'autonomie et du besoin d'accompagnement).

Dans un contexte d'importante tension sur le logement et d'inadéquation entre l'offre et la demande pour les ménages dits « précaires », le PACT de Saint-Etienne a produit près de **500 logements d'insertion en diffus**. Les unités de logement comportent 4 à 5 logements au plus. Les modalités de gestion sont également éclatées sur le territoire.

Une offre de logements très diverse

Le PACT propose différents types de logement :

- **Des logements d'urgence** sont produits depuis 5 à 6 années grâce à des partenariats avec le conseil général, l'Etat et la CAF. Sont particulièrement ciblés les ménages en situation de détresse nécessitant un relogement urgent (expulsions locatives, sorties d'insalubrité, violence conjugale, SDF, etc.) orientés vers le PACT par le SIAO.

Caractéristiques des logements d'urgence :

- L'accompagnement social financé par la DDCS est essentiellement centré sur la recherche d'un logement durable. Celui-ci fait suite à un soutien psychologique durant les premières 48 heures.
- Statut d'occupation : hébergement temporaire. Contrat d'hébergement et règlement intérieur.
- Durée de séjour : durée conventionnelle : 6 semaines renouvelable 1 fois / Durée réelle moyenne du séjour en 2010-2011 : 10 semaines
- Nombre de places : 72 places réparties sur 7 territoires représentant 18 unités d'hébergement.

- **Les logements d'insertion** s'adressent aux ménages dont les difficultés peuvent être multiples : précarité des ressources, insolvabilité, conflit familial, expulsion, problèmes de santé. Il s'agit régulièrement de ménages ayant besoin de rester à proximité d'un réseau familial et/ou d'un emploi et disposant d'un faible niveau de formation. Un processus d'insertion par l'habitat est envisageable à moyen terme. Il s'agit de personnes disposant d'une capacité de vivre en habitat collectif.

Caractéristiques des logements d'insertion :

- Il s'agit de logements de droit commun, avec des contrats de location qui placent les ménages dans une situation classique, avec un statut locatif de droit commun ouvrant droit à l'APL.
- Accompagnement social : oui. L'accompagnement porte principalement sur la définition d'un projet logement avec le ménage. Formalisation écrite d'objectifs à atteindre et évaluation après 6 mois. Signature d'un contrat d'accompagnement social.
- Financements : PDALD, Conseil Général, CAF, 1 % Logement (ASLL)
- Durée de séjour : sans limitation
- Nombre de logements : 402 logements d'insertion répartis sur les arrondissements de Saint-Etienne et Montbrison.

- **Les logements adaptés** correspondent à un public disposant d'un très faible niveau de formation ou d'une absence de qualification, rencontrant de grandes difficultés d'accès à l'emploi et vivant essentiellement de revenus de transferts.

Caractéristiques des logements adaptés :

- Un accompagnement global est proposé notamment sur le budget, l'emploi et la santé en lien avec les partenaires du territoire. L'accompagnement social, financé par l'ASLL, est renforcé en ce qui concerne les démarches d'accès aux droits et l'apprentissage des règles locatives (connaissance du contrat de location, des équipements, etc.).
- Statut d'occupation : statut locatif de droit commun ouvrant droit à l'APL. Logement social d'insertion.
- Durée de séjour : sans limitation.
- Nombre de logement : 41 logements.

- Enfin, **des logements privés sont captés** et soumis à des mandats de gestion avec bail glissant, en location ou en sous-location.

2.2.2. Comment créer les conditions de réussite de l'accès au logement des publics en difficulté ?

▪ Créer un environnement favorable dans la proximité

L'accueil de publics fragiles (notamment ceux souffrant de problèmes de santé, physique ou mentale, ou d'addictions) dans un quartier, un village, une ville, nécessite un climat favorable à leur intégration. L'enjeu est d'éviter la stigmatisation ou le rejet qui pourrait survenir à la suite de comportements jugés inhabituels ou générant un climat anxieux ou d'incompréhension. La tolérance, la patience et la bienveillance du voisinage peuvent être cultivées grâce à des actions de sensibilisation des personnels (gardiens d'immeuble), des locataires, des commerçants ou des élus. Les actions menées en lien avec les partenaires doivent l'être dans un souci de proximité (avec les municipalités, le voisinage, les hôpitaux, etc.).

Exemple : une maison-relais dans le village de Paulhaguet (Haute-Loire)

• Contexte

Dès 2004, sur le territoire du Pays de Lafayette (Haute-Loire), une réflexion s'engage entre élus, acteurs du social et du médico-social face au besoin grandissant de trouver des solutions de logement pour des publics en grande souffrance (addictions, handicap, isolement social et familial) mais disposant d'une relative capacité d'autonomie.

• La construction d'une solution adaptée

La forme de la maison relais est apparue comme la plus adaptée aux besoins des publics identifiés. La gestion sociale (assurée par une association) a été dissociée de la gestion locative (assurée par un bailleur social partenaire du projet). Plusieurs antennes ont été mises en place.

• La maison-relais de Paulhaguet

Paulhaguet est un petit village de 900 habitants, situé à 20km de Brioude, sous-préfecture dans le département de la Haute-Loire. Très rural, le village compte peu d'industrie et peu de services (médecin, pharmacie, quelques commerces). La maison-relais située au cœur du village comporte 17 logements individuels. Le public est majoritairement masculin (60%). Familles et enfants ne sont pas accueillis. Les publics sont surtout orientés par les CHRS, l'hôpital ou la polyvalence de secteur.

• Objectif

L'objectif est de permettre aux personnes de s'installer dans un logement dans de bonnes conditions afin de leur redonner envie de prendre soin d'elles-mêmes et d'avancer dans leurs parcours.

Les projets sont davantage liés à l'insertion sociale ou à l'accès aux soins qu'à l'insertion professionnelle (l'environnement y étant peu favorable).

• Un accompagnement intensif

L'accompagnement est assuré par une éducatrice spécialisée et une assistance sociale avec l'appui d'infirmières. L'accompagnement se fait de manière intensive (plusieurs rencontres par semaine) et est assorti d'une disponibilité 7j sur 7 de la part des professionnels.

• Intégration de la maison-relais dans son environnement

La maison-relais est bien identifiée par les habitants du village et ceux-ci font preuve de tolérance lorsque certaines personnes accueillies dans la maison relais ont des comportements jugés anormaux ; le réflexe est d'appeler l'assistante sociale plutôt que les forces de l'ordre.

La pérennité de la maison-relais nécessite une importante communication auprès des habitants, des acteurs de la santé (médecin, infirmières), du réseau associatif et des autorités locales (communes, Conseil général, ADMR, CHRS).

▪ Prévenir les difficultés de maintien dans le logement en tissant des partenariats renforcés entre bailleurs sociaux et associations

Il apparaît nécessaire d'anticiper les difficultés de certains publics à se maintenir dans le logement et de prévoir en amont de leur accès au logement les partenariats qui pourront être actionnés avec

réactivité en cas de besoin. La prévention doit être favorisée entre bailleurs sociaux, acteurs du social, du médico-social, de la santé ou de l'emploi.

Ces partenariats doivent être construits afin d'être très opérationnels et appropriés par les agents sur le terrain.

Un partenariat entre bailleur social et association pour l'accès au logement de personnes en soin dans un hôpital psychiatrique : l'exemple d'Alliade Habitat

- **Origine du projet**

Alliade Habitat est un bailleur social gérant 32 000 logements et présent dans 3 départements de la région Rhône-Alpes (Rhône, Loire, Isère). La volonté d'Alliade de commercialiser des locaux dans un bâtiment à Saint Fons (banlieue lyonnaise), très proche de l'hôpital de St Jean de Dieu, est à l'origine du projet. Dans le même temps, le besoin de loger certains patients dans un rayon proche de l'hôpital s'est révélé. Ce besoin a alors été porté par le SAMSAH de Saint Fons, une association travaillant en lien avec l'hôpital pour accompagner dans leur vie sociale les patients ayant des problèmes de santé mentale. Une première prise de contact s'est faite en 2008 entre Alliade et le SAMSAH.

- **Objectifs : santé, logement et insertion**

Le projet se situe au carrefour des problématiques de santé mentale, d'accès au logement et d'accompagnement vers l'autonomie. La proposition initiale d'Alliade au SAMSAH prévoyait la mise à disposition de 5 à 6 logements (T1 et T2) avec des possibilités de sous-location par le SAMSAH pour certains patients. De 5 à 6 logements, on a atteint 15 logements loués par le SAMSAH en 2011. Des T3 accueillent des familles ou des personnes en colocation.

Les logements sont répartis dans un quartier où se trouvent près de mille logements sociaux avec une population assez diverse. L'idée est de regrouper dans un même lieu : un médecin psychiatre, un éducateur spécialisé, un CESF et la possibilité de mobiliser, en cas de besoin, une aide psychologique et sociale.

- **Enjeux : anticipation, pro-action et confiance**

Les bailleurs sociaux et les mouvements HLM jouent un rôle majeur dans le logement des personnes fragiles. Toutefois les initiatives entreprises sont parfois paralysées par des difficultés imprévues. Les bailleurs peuvent se sentir particulièrement isolés et démunis face à des pathologies mentales : c'est pourquoi Alliade a fait le choix d'une démarche de coproduction d'un dispositif entre bailleur et association afin d'anticiper les difficultés auxquelles il pourrait être confronté.

L'enjeu était de rapprocher deux mondes qui ne se connaissaient pas. Le premier facteur de réussite réside dans la confiance qui doit être développée. Durant plusieurs mois, de nombreuses rencontres ont été organisées, non seulement au niveau des directeurs, mais aussi entre les équipes du médico-social et le personnel à proximité des logements concernés.

- **Un partenariat opérationnel inscrit dans une logique de prévention**

Considérant qu'il devient possible de loger des publics fragiles lorsque qu'un certain nombre de garde-fous ont été prévus en amont, Alliade s'est donné les moyens d'anticiper les difficultés éventuelles en définissant précisément les actions à mettre en œuvre, dès les premiers signes d'une difficulté. Les gardiens d'immeuble sont informés de la localisation des logements occupés par les personnes concernées. Aujourd'hui, en cas de problème, leur réflexe est d'appeler d'abord le SAMSAH avant d'appeler leur hiérarchie, dans une posture préventive. En cas de besoin, un éducateur spécialisé peut intervenir sur place en un quart d'heure tout en garantissant le secret professionnel.

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

- **Rechercher une équité sur les territoires en termes d'investissement budgétaire dans la construction de logement**

Face à l'importance des besoins, la construction est primordiale. Celle-ci doit cependant être menée en s'attachant à réduire les inégalités territoriales observées.

- **Renouveler et stabiliser les outils permettant de développer une offre de logement diversifiée**

La précarité a beaucoup évolué en vingt ans : les outils ont été construits dans les années 80, il apparaît désormais nécessaire de réinventer des mécanismes de production de logements pour répondre aux besoins actuels.

Les outils doivent permettre de développer des modes de financements coordonnés entre l'Etat, le conseil général et la CAF. L'articulation de ces financements suppose des moyens d'ingénierie suffisants avec une lisibilité dans les crédits de financement dédiés à moyen et long terme.

- **Développer l'accessibilité des offres de logement du parc privé**

Si le parc social joue un rôle plein et entier dans la logique du Logement d'abord, la solidarité nationale doit aussi encourager le parc privé à développer des offres de logements qui répondent aux problématiques des ménages, en termes de loyer comme d'accessibilité des services de proximité (transports, santé, etc.). Lorsque les conditions du marché libre rendent le logement plus facilement accessible à un grand nombre de personnes, le parc social peut alors se recentrer sur les publics les plus fragiles.

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 ?

L'évaluation doit être réalisée selon trois conditions permettant de proposer aux ménages des solutions adaptées à leurs besoins :

- Co-construire l'évaluation avec la personne concernée
- Dissocier l'évaluation (un diagnostic complet permettant de définir les besoins de la personne) de l'orientation vers une structure : la fiche unique de demande d'hébergement en Isère s'inscrit dans cette logique.
- Associer les différents acteurs du territoire comme le font par exemple les Pôles d'orientation d'hébergement et d'insertion en Isère.

L'accès et le maintien dans le logement est favorisé par le développement d'une offre de service pluridisciplinaire et l'organisation d'un partenariat efficient. La coordination ne repose pas exclusivement sur la mise en place d'un référent. L'exemple du CHRS CE-CLER à Clermont-Ferrand participe de cette logique (voir encadré infra).

L'offre de service doit également être adaptée à la diversité des publics à travers le maintien de solutions d'hébergement, des dispositifs innovants restant à développer ainsi qu'un travail autour de l'AVDL.

Ces changements doivent se traduire dans les pratiques professionnelles à travers la valorisation du diagnostic des besoins, l'émergence d'une culture commune et l'association effective des personnes concernées par les dispositifs.

2.3.1. Comment évalue-t-on la situation des personnes en vue de proposer une solution adaptée à leurs besoins ?

- **Distinguer évaluation et orientation pour permettre un diagnostic plus juste**

L'évaluation doit porter sur la situation de la personne et ses besoins, non sur la simple affectation à une structure. Aujourd'hui, les usagers sont amenés à répéter leurs difficultés à différents interlocuteurs en fonction de la structure dans laquelle ils souhaitent être admis.

La fiche unique de demande d'hébergement en Isère

Le département de l'Isère a mis en place une fiche renseignée par le travailleur social et le ménage concerné afin de réaliser une évaluation exhaustive et unique de sa situation. Cette fiche ne constitue pas une demande d'hébergement en tant que telle mais une analyse de la situation qui sera utilisée ultérieurement lors de l'orientation vers une structure.

La fiche assure la confidentialité des informations (les trois volets de la fiche ne sont pas visibles par les mêmes acteurs) et évite la multiplication des entretiens.

Elle permet d'optimiser les circuits de prise de décision en exprimant précisément les besoins du ménage. Elle pourrait également garantir une plus grande égalité dans l'évaluation de la situation des personnes.

- **Travailler sur une évaluation partagée et sur le partenariat**

L'amélioration de l'évaluation et de l'orientation passe par le développement d'une culture commune du diagnostic. Celle-ci permet notamment de réduire le nombre d'entretiens pour l'utilisateur. Il est également important d'adopter une approche territoriale et de réfléchir à la notion de proximité : chaque territoire a ses spécificités. Les usagers n'acceptent pas nécessairement de se séparer de leur territoire.

La création des pôles d'orientation hébergement et insertion (POHI) en Isère

Le travailleur social élaborant la fiche unique de demande d'hébergement (voir encadré précédent) transmet la fiche au pôle d'orientation hébergement et insertion (POHI). Celui-ci oriente la personne vers une structure. L'admission est réalisée par la structure elle-même.

Le parcours du dossier (et non de la personne) au sein du POHI comprend trois étapes :

1) La réception et la transmission du dossier par une équipe de travailleurs sociaux et de secrétaires
2) L'examen du dossier par la Commission Partenariale d'Orientation (CPO) qui étudie et oriente les demandes d'hébergement vers l'une des trois coordinations d'hébergement. La CPO est composée de trois collègues (prescripteurs, hébergeurs, institutions). Elle a donc également pour objet de développer une culture commune à ces trois acteurs.

3) L'examen du dossier par l'une des trois « coordinations » suivantes, regroupant des représentants de structures d'hébergement et proposant l'admission dans une structure déterminée :

- Coordination A : « accompagnement global, public cumulant des difficultés » : hébergements caractérisés par un environnement sécurisé et une présence professionnelle importante
- Coordination B : « accompagnement vers le logement, public proche de l'autonomie et de l'accès au logement » : hébergements semi-collectifs ou en diffus
- Coordination C : « logement adapté, public ciblé » (maisons-relais...)

La décision finale de l'admission appartient au directeur de la structure après entretien avec le ménage.

Il existe en Isère cinq POHI (un par territoire) qui répondent aux demandes avec le plus de proximité possible.

La mise en place d'une instance unique de coordination des dispositifs dans l'Allier

Suite au constat du manque de coordination entre les différents dispositifs, une instance unique a été mise en place en 2008. Elle est une émanation du PDALPD et comprend des bailleurs sociaux et privés. Le SIAO y est associé pour ce qui concerne le logement d'insertion.

La coordination traite des passages de résidences sociales aux maisons-relais et au logement autonome par un dialogue entre les partenaires (notamment les acteurs de l'intermédiation locative et des baux glissants).

L'identification d'un pilote n'est cependant pas aisée : la DDCS travaille au côté du conseil général, coordinateur du PDALPD. La coordination se réunit toutes les 5 semaines ou plus régulièrement en cas d'urgence.

2.3.2. 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 ?

- **Garantir un accompagnement global et coordonné**

Construction de parcours basés sur un réseau partenarial dans le CHRS CE-CLER de Clermont-Ferrand

L'association a modifié ses pratiques en développant un réseau regroupant différents partenaires :

- Des éducateurs spécialisés ainsi que des assistantes sociales ont créé des points relais. Ceux-ci s'appuient sur la CAF, les relais santé et la Préfecture (au titre des demandes de titre de séjour)
- Des Conseillères en économie sociale et familiale (CESF) ont bâti un réseau partenarial visant à réduire les délais d'accès au logement.
- Les problématiques d'insertion professionnelle ont également été prises en compte. Deux exemples illustrent cet aspect :

Dans le logement : un bailleur public a accepté de signer des baux glissants sans allonger la durée d'observation. Il s'appuie sur le travail réalisé en amont par les professionnels. Le logement est ici couplé à un emploi : les nouveaux locataires sont recrutés par le bailleur sur des tâches de gardiennage ou d'entretien du bâtiment.

Dans les structures d'hébergement : entre 6 et 8 personnes ont bénéficié de contrats aidés. Ainsi, une personne sans activité depuis plusieurs années a été recrutée comme secrétaire. L'expérience a été très positive, la personne ayant par la suite intégré une formation. L'idée est ici de partir des souhaits de la personne, non des besoins de recrutement du CHRS.

- **Adapter l'accompagnement à la diversité des publics : l'hébergement comme passage parfois nécessaire**

Le Logement d'abord n'est pas applicable à tous types de publics. Sur le terrain, on observe que si certaines personnes peuvent entrer rapidement dans le logement, pour d'autres, un fort accompagnement est nécessaire. Il est ainsi possible de dresser une typologie des besoins d'accompagnement :

- Les personnes non- autonomes, à la rue depuis plusieurs années
- Les personnes rencontrant des problèmes de santé (notamment psychique) ou d'addictions
- Les personnes sans ressources : les jeunes de moins de 25 ans et les personnes ayant des cartes de séjour temporaires, sans accès au RSA

Pour toutes ces personnes, le passage par l'hébergement est incontournable. En revanche, pour des personnes précaires ayant subi un accident de parcours mais conservant leur autonomie, le logement constitue une solution adaptée.

- **Développer des formes de logement innovantes pour compléter le panel des réponses possibles**

Certaines formes de logement spécifiques, adaptées aux spécificités des publics doivent être pensées et mises en œuvre. Il existe par exemple peu de logements ordinaires assortis d'un accompagnement temporaire. Il manque également des solutions pour des personnes restées longtemps à la rue et ne souhaitant pas vivre seules. Des formes de logement collectif ou semi-collectif pourraient être imaginées. A minima, pour les publics ne pouvant pas accéder au logement de droit commun, des « lieux de vie » qui n'aient pas les caractéristiques d'une étape de transition, d'un logement temporaire, pour permettre une stabilisation.

- **Réfléchir autour du rôle possible de l'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL)**

L'AVDL peut être perçu comme un outil permettant un accompagnement à la pratique du logement, mais pas un accompagnement gradué, intensif, pluridisciplinaire et global : c'est un outil très intéressant mais qui ne doit pas être le seul accompagnement.

Il faut cependant questionner la dichotomie accompagnement global à partir des structures d'hébergement et AVDL vers le logement ordinaire : cette opposition n'est pas justifiée puisque l'AVDL peut être vu de manière très large.

2.3.3. Quels sont les besoins en matière de formation des professionnels et d'outils partagés ?

- **Revaloriser l'importance du diagnostic du travailleur social**

Il arrive que des travailleurs sociaux instruisent des demandes d'hébergement, puis fassent ensuite un diagnostic social important, impliquant la constitution d'un nouveau dossier et, de nouveaux entretiens. Il semble important de repositionner le rôle du travailleur social qui est à l'origine de la demande. Des travailleurs sociaux qui connaissent bien les ménages, mais doivent faire plusieurs dossiers pour différentes commissions et types d'hébergement, émettent alors parfois des diagnostics plus succincts, entraînant une insatisfaction de part et d'autre. Il est souhaitable que le travailleur social ne fasse qu'un seul diagnostic, mais plus complet, et que les services sociaux prescripteurs et les services d'hébergement puissent confronter leurs pratiques et travailler ensemble afin de pouvoir orienter les personnes en partant de cette évaluation unique. En matière de formation des professionnels et d'outils partagés, cela implique donc un dialogue renforcé entre les acteurs dans le cadre des orientations et une valorisation des diagnostics des travailleurs sociaux.

Le positionnement du travailleur social lors de l'élaboration de la fiche unique de demande d'hébergement en Isère : se détacher des structures et mener une évaluation unique

Le fil conducteur de la réflexion du travailleur social lors de l'élaboration de la fiche est : « ce ménage peut-il accéder au logement ? », en intégrant les points règlementaires ou administratifs, et « quels sont les besoins d'accompagnement du ménage ? », d'un point de vue qualitatif et quantitatif. Cette étape constitue un changement de pratique puisqu'il s'agit pour le travailleur social de déplacer son positionnement en tant que prescripteur d'une structure d'hébergement vers un positionnement en tant qu'acteur posant le diagnostic en fonction des difficultés et des besoins de la personne.

- **Développer une culture commune et le partenariat**

Ce qui change dans l'idée d'aller vers le Logement d'abord, ce ne sont pas d'abord les pratiques mais plutôt les cultures, qui elles-mêmes modifient ensuite les pratiques : le sens de ce changement de culture est d'apprendre à travailler ensemble, avec les différents partenaires, conseils généraux, travailleurs sociaux et autres.

- **Ne pas négliger la place des personnes concernées au sein des dispositifs**

La participation des usagers est un point fondamental qui doit s'inscrire dans les pratiques : le travailleur social ne « fait » pas l'orientation, il la propose de manière concertée à la personne ou au ménage concerné.