

Strasbourg, métropole logement d'abord : étude de faisabilité et propositions d'actions



Juillet 2018

En partenariat avec



Strasbourg, métropole logement d'abord : étude de faisabilité et propositions d'actions



Juillet 2018

Ce rapport a été rédigé par Claire Lot et Guillaume Ginebre, chefs de projet à l'Action Tank Entreprise et Pauvreté, ainsi que Ben Rickey, responsable de projet à l'Agence nouvelle des solidarités actives.

En partenariat avec



Avertissement	6
Synthèse	7
Personnes rencontrées et remerciements	9
Introduction	13
Contexte de la mission	14
Ambition de la mission	18
Périmètre et méthodologie de la mission	20
Objectifs	20
Périmètre	20
Pilotage et gouvernance	22
Méthodologie globale	24
État des lieux: juillet à octobre 2017	25
Propositions d'actions : novembre 2017 à février 2018	25
État des lieux	26
Les besoins	27
Chiffrage de la demande : combien de ménages relèvent du logement d'abord à Strasbourg	27
Caractérisation de la demande logement d'abord : qui sont les personnes qui relèvent du logement d'abord à Strasbourg ?	31
L'offre existante	34
L'offre existante en matière de veille sociale, d'hébergement, de logement accompagné	34
L'offre d'accompagnement social	38
Les principales limites du système de prise en charge des sans-domicile (veille sociale, hébergement, accès au logement)	41
Un système de veille sociale ne permettant pas de suivre les ménages individuellement sur la durée	41
L'absence de fluidité, de continuité et de réactivité de l'hébergement	44
Des filtres bloquant l'accès au logement	46
L'adhésion au changement de paradigme du logement d'abord	48
Propositions d'action	50
Dimensionnement des solutions à partir des besoins identifiés	51
Dimensionnement du nombre de logements	51
Dimensionnement des mesures d'accompagnement	53
Méthodologie de construction du plan d'action	54

Propositions phares	55
Introduction	55
Accès au logement	57
<i>Développer l'intermédiation locative</i>	57
<i>Mobiliser le parc social</i>	59
<i>Sécuriser la relation locative</i>	60
L'accompagnement	63
<i>Créer une plateforme d'accompagnement</i>	63
<i>Commencer l'accompagnement dès la rue</i>	65
<i>Converger vers une offre unique d'accompagnement mais adaptée à la diversité des besoins</i>	65
<i>Centrer l'accompagnement sur les souhaits des personnes concernées</i>	68
Prévention des expulsions et des ruptures	71
Prévenir des expulsions locatives	71
Prévenir des ruptures	73
État d'avancement et prochaines étapes	76
Enjeux autour de la mise en œuvre des actions dans le cadre de l'AMI	77
La sécurisation de financements pour la mise en œuvre	77
Le pilotage du projet	78
Les points qui restent à creuser	79
Coûts évités liés à la mise en œuvre de la stratégie	79
Traitement de la question des publics à droits incomplets sur le territoire	82
Bilan et perspectives	83
Une expérience positive malgré un contexte politique et budgétaire difficile	84
Les difficultés liées à l'accès et le traitement des données	85
La difficulté à mobiliser les personnes concernées à chaque étape	86
Les défis soulevés par une approche systématique et territorialisée	87
Annexes	91
Chiffrage de la demande logement d'abord à cinq ans	92
Chiffrage de la demande logement d'abord à dix ans	94
Modélisation des coûts évités sur dix ans	95
Méthodologie	95
Résultats	96

Avertissement

Ce rapport contient des propositions d'actions dont le contenu a été défini au moyen d'analyses de données, d'entretiens qualitatifs et de consultations sur le terrain.

Il a servi à sensibiliser les acteurs impliqués dans la politique de prise en charge des sans-domicile localement, à dimensionner les problèmes et les solutions à apporter, et à définir des orientations d'action pour mettre en œuvre ces solutions.

Les auteurs du rapport souhaitent préciser qu'ils sont les seuls responsables des propos avancés, et qu'un certain nombre de solutions proposées restent encore à creuser dans le cadre de la mise en œuvre du plan de mise en œuvre accélérée du logement d'abord qui commencera au dernier trimestre 2018.

Synthèse

De juin 2017 à janvier 2018, l'Action Tank Entreprise et Pauvreté et l'Agence nouvelle des solidarités actives ont accompagné la Ville et Eurométropole de Strasbourg ainsi que la Direction départementale déléguée de la cohésion sociale du Bas-Rhin dans la réflexion sur la construction d'actions à cinq ans pour transformer le système de prise en charge des sans-domicile à l'échelle de la métropole, et le réorienter dans une logique logement d'abord.

L'Ansa et l'Action Tank ont mis en œuvre une démarche qui se distingue d'autres initiatives logement d'abord françaises par **sa dimension territorialisée et systémique**, visant à passer d'une logique "Housing First" expérimentale à une logique résolument orientée vers le logement, pouvant toucher l'ensemble des sans-domicile à l'échelle d'une métropole. Ayant commencé en amont de l'annonce d'un Plan quinquennal pour le logement d'abord, cette démarche s'est ensuite inscrite dans la logique de territorialisation du Plan souhaitée par le gouvernement et portée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). En effet, ces travaux ont alimenté le dossier de candidature de l'Eurométropole de Strasbourg à l'appel à manifestation d'intérêt pour les **territoires de mise en œuvre accélérée du logement d'abord**.

La démarche, co-construite avec un large panel d'acteurs et de personnes concernées a permis d'objectiver les besoins sur le territoire et de dimensionner les solutions à apporter, avant d'identifier et de prioriser les leviers pour les mettre en place. La faisabilité de certaines actions reste encore à creuser dans le cadre de la mise en œuvre du plan. Les propositions d'actions concerneraient l'ensemble de la population cible, soit 750 ménages chaque année, venant s'ajouter aux 400 ménages déjà relogés via les filières existantes. Ces 750 ménages qui pourraient accéder au logement annuellement correspondent à la fois au nombre de ménages actuellement présents dans les dispositifs de veille sociale ou d'hébergement (parfois depuis des années) mais aussi au flux de nouveaux ménages qui arriveraient chaque année (augmentation prévue de l'ordre de 6% par an). Il s'appuierait sur des efforts importants

de **captation de logements** (surtout dans le parc privé) et sur une **logique d'accompagnement proposant divers niveaux d'intervention sociale** en fonction des besoins des ménages. À terme, ces actions permettraient d'**améliorer sensiblement les conditions de vie des ménages sans domicile** sur le territoire, en leur apportant un logement stable et pérenne et un accompagnement calibré sur leurs besoins (en intensité et en durée). Elles permettraient également de **fluidifier les dispositifs d'hébergement et de logement accompagné** : un suivi fin des parcours individuels et un fléchage rapide des ménages permettraient une réduction des durées de séjour et donc une réduction du stock de places d'hébergement nécessaire. Enfin, elles intègrent également des mesures visant à réduire le nombre d'expulsions ou de ruptures conduisant les ménages à la rue.

L'Action Tank et l'Ansa estiment qu'à horizon cinq ans, un effort financier conséquent serait nécessaire pour mettre en œuvre les actions proposées (17 millions d'euros par an en moyenne pendant 4 ans, par rapport à 14,5 millions par an pendant 4 ans si le système continuait à fonctionner comme il le fait aujourd'hui). Cet effort serait compensé par des économies durant les cinq années suivantes (de l'ordre de 12% par rapport au maintien du *statu quo*). **À horizon dix ans, la transition vers un système logement d'abord serait financièrement neutre pour les pouvoirs publics.**

Sept conditions paraissent essentielles à la réussite des actions proposées, à la fois pour Strasbourg mais aussi pour les autres territoires souhaitant réorganiser leurs services dans une logique logement d'abord :

- Le maintien d'un haut niveau d'ambition, reposant sur une vision transformative systémique et s'appuyant sur des objectifs chiffrés ;
- L'utilisation d'outils de diagnostic et de suivi communs
- Un portage politique fort, à la fois de la part de l'État et de la collectivité, en l'occurrence l'Eurométropole et la Ville de Strasbourg ;
- La constitution d'une équipe projet interne à la collectivité, dotée d'une bonne connaissance du terrain et ayant une vision transversale des problématiques ;
- Le maintien d'une dynamique de travail collective impliquant notamment les bailleurs sociaux et privés, les opérateurs d'hébergement et les ménages sans-domicile eux-mêmes ;

- L'accompagnement des institutions et des opérateurs associatifs dans la transformation de leur culture et de leurs modes d'organisation ;
- L'inscription de l'État et de la collectivité dans une logique d'investissement social, impliquant une logique de contractualisation pluriannuelle et une mutualisation des financements.

Personnes rencontrées et remerciements

L'Ansa et l'Action Tank tiennent à remercier l'ensemble des personnes qui ont contribué à la démarche « Strasbourg, métropole logement d'abord », en particulier :

- Personnes concernées

Abdelraman
Ahmed
Alexis
André

Annette
Bruno
Dalila
Jeff

Sorina
Monsieur X
Patrice

- Services de la Direction départementale déléguée de la cohésion sociale du Bas-Rhin

Montserrat Aguayo
Responsable
Hébergement d'insertion

Céline Dubreuil
Adjointe au chef
de pôle Accès et Maintien
dans le Logement

Bruno Iossif
Chef de mission
au pôle Hébergement
et Inclusion sociale

Caroline Arnaud
Cheffe de mission
au Pôle Accès et Maintien
dans le logement

Corinne Gautherin
Directrice

Julie Senger
Cheffe du service
hébergement et logement

Clémence Bouvet
Responsable des dispositifs
liés à la veille sociale et à
l'hébergement d'urgence

- SIAO du Bas-Rhin

Sophie Oberlin
Directrice

Strasbourg, métropole logement d'abord :
étude de faisabilité et propositions d'actions

- Services de la Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg

Direction de la Solidarité et de la Santé

Sabine Barthelemy

Responsable de l'Unité
d'action sociale territoriale
Sud de la Ville

Abdelkrim Bourema

Responsable adjoint
des structures d'accueil
de jour et d'hébergement
du CCAS de Strasbourg

Olivier Causse

Chargé d'observation
et d'évaluation

Anne Fender

Cheffe du service de
l'Action Sociale Territoriale

Éric Ferron

Chargé de mission

Stéphanie Joeger

Assistante de direction

Nathalie Dubar-Kostov

Chargée de mission
logement

Nathalie Mouy-Lechenet

Directrice adjointe
du CCAS de Strasbourg

Maud Renon

Directrice des Solidarités
et de la Santé

Valérie Staffelbar

Coordinatrice du FSL

Direction Urbanismes et Territoires

Geneviève Brun

Cheffe du Service Habitat

Claudine Litterst

Chargée de mission

Paule Pflieger

Chef de projet parc privé

Lucie Rodes

Adjointe à la cheffe
de service

Axelle Sarton du Jonchay

Chargée de mission
Programme Local
de l'Habitat

- Conseil départemental du Bas-Rhin

Valérie Colin

Chargée de mission
aménagement
développement

Brigitte Fievet

Référent département,
service appui aux métiers et
innovations

Christine Volet

Cheffe du service territorial
d'action médico-sociale de
l'EMS Nord

Harmonie Keller

Conseillère en économie
sociale et familiale, UTAMS
EMS Nord

Gaëlle Le Barbu

Chef du service des relations
internationales, Conseil
Départemental du Bas-Rhin

■ Fédération des acteurs de la solidarité Alsace

Brice Mendes

Délégué départemental

Adelheid Tufuor

Déléguée régionale

■ Intervenants sociaux ayant participé au focus group

Emery

AS au pôle
d'accompagnement du
CCAS de Strasbourg

Sakina

ES chez AAHJ
– PHI logement familles

Joanne

TS au pôle logement
de L'Étage

Michel

TS chez Entraide Le Relais

Yann

CESF chez Horizon Amitié

Stéphanie

TS au Service baux glissants
chez GALA

Valentin

ES chez Home Protestant

Christine

TS à l'accueil de jour
de L'Étage

Cindy

CESF chez Entraide Le Relais

Stéphane

TS chez Entraide Le Relais

Carole

ES dans un accueil de jour
– Entraide Le Relais

■ Élus

Marie-Dominique Dreyse

Adjointe au Maire de Strasbourg

Syamak Agha-Babaei

Vice-Président de l'Eurométropole

Strasbourg, métropole logement d'abord :
étude de faisabilité et propositions d'actions

■ Opérateurs et gestionnaires d'hébergement et de logement accompagné

Anthony Armant

Responsable du pôle accueil et hébergement collectif de l'AAHJ

Sami Barkallah

Directeur de l'établissement GALA - ARSEA

Amina Bouchara

Directrice adjointe – Horizon Amitié

Nathalie Burger

Directrice territoriale Alsace – Adoma

Marie Chemkhi

Responsable du bureau d'accès au logement – Fondation St-Vincent-de-Paul

Vincent Faucheux

Co-fondateur de l'Ilot et maraudeur pour Médecins du Monde

Agnès Geoffroy

Directrice du Pôle Jeunesse – Foyer Notre Dame

Riad Ghoul

Chef de service, Coordination du Pôle Accueil et Animation de la Vie Sociale

Aschwin Ramenah

Président – Collectif Ilot

Marie-Noëlle Wantz

Directrice – Fondation St-Vincent-de-Paul

■ Agence Régionale de Santé

Assia Lahmene

Chargée de mission soins de proximité

■ Acteurs du logement privé

Daniel Bintz

Président FNAIM Grand Est

Gulcan Guler

Responsable de l'Agence Habitat et Humanisme Gestion Alsace

■ Association régionale des organismes HLM d'Alsace

Yann Thépot

Directeur

Anne Conreaux-Viraswami

Chargée de mission Politiques Sociales

■ Délégation Interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

Léa Loubier

Cheffe de projet Hébergement - Logement

■ Délégation Générale de la Cohésion Sociale

Christophe Pecate

Chef de bureau de l'urgence sociale

Introduction

Contexte de la mission

En dépit de l'institution d'un droit au logement opposable en 2007, et des moyens importants mobilisés pour l'hébergement depuis le début des années 2000, la situation des personnes sans domicile demeure critique en France. Entre 2001 et 2012, le nombre de sans-domicile a augmenté de 50%¹. Les causes expliquant l'aggravation de la situation en France sont multiples. Certaines sont structurelles, notamment la crise économique qui a contribué à la précarisation des profils des personnes à la rue, hébergées, et en logement. D'autres causes sont plus conjoncturelles, comme les récents flux migratoires. D'autres causes émanent du fonctionnement des dispositifs développés pour prendre en charge les personnes sans domicile. Du point de vue du logement, on constate que l'offre existante est insuffisante et souvent inadaptée aux personnes sans domicile, et que des critères d'attribution peuvent exclure beaucoup de sans-domicile, sauf ceux jugés « prêts au logement ». Du point de vue de l'hébergement, on constate une organisation en escalier, censé mener de la rue au logement en passant par les dispositifs d'urgence, d'insertion, de logement accompagné. Très souvent, les personnes les plus fragiles finissent par abandonner leur « parcours en escalier » avant d'accéder à un logement, quand d'autres sont bloquées dans le système faute d'un statut administratif adéquat ou de ressources.

De nombreuses expérimentations "Housing First" ont montré que cette situation n'est pas une fatalité. En 1992, aux États-Unis, le Docteur Sam Tsemberis lance Pathways to Housing. Ce programme renverse la logique prédominante de l'escalier d'insertion en proposant un logement pérenne à des personnes sans domicile souffrant de troubles psychiques ou d'addictions, tout en les accompagnant. Il s'agit de la première expérimentation de l'approche "Housing First" ou « logement d'abord » (cf. encadré ci-après). Le logement n'est plus l'aboutissement d'un « parcours du combattant », mais devient ainsi le point de départ pour travailler sur l'insertion du ménage. Cette expérience américaine a inspiré le lancement de dizaines d'autres

¹ Insee, enquête sans-domicile, 2012.

projets et expérimentations au cours des années 2000, au Canada et en Europe (Autriche, Danemark, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). Les expérimentations "Housing First" montrent des résultats positifs et probants, en matière de maintien dans le logement des personnes relogées, d'amélioration de leur inclusion sociale et qualité de vie. Les analyses existantes montrent qu'elles génèrent, sur la durée, des économies pour la société, car elles permettent de diminuer le recours aux services de soins, d'hébergement et de justice qui peuvent être extrêmement coûteux dans certains pays².

Conçu initialement comme un modèle d'intervention pour un public spécifique (sans-abri chroniques ayant des besoins soutenus), de nombreux experts, dont Dr Sam Tsemberis, plaident désormais pour que **le logement d'abord s'inscrive dans le cadre d'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme**³. À l'échelle nationale, les gouvernements danois, finlandais et espagnol ont décidé d'adopter et de tester le logement d'abord comme axe principal de leur réponse au sans-abrisme. La Finlande est le seul pays qui a fait du modèle "Housing First" une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme. Elle est souvent présentée comme une « bonne élève » européenne, ayant réussi à ramener à zéro le nombre de personnes à la rue. En France, le logement d'abord devient la ligne directrice des politiques de lutte contre le sans-abrisme sur la période 2009-2012, puis à nouveau en 2017 avec l'annonce d'un Plan quinquennal pour le logement d'abord.

À l'échelle locale, de plus en plus de collectivités cherchent à mettre le logement d'abord au cœur de leur système de prise en charge des personnes sans domicile. Les collectivités territoriales ont joué un rôle clé dans la mise en place du logement d'abord en Finlande et au Danemark. Plusieurs villes aux États-Unis ont également cherché à développer le logement d'abord à grande échelle. L'expérience de Salt Lake City dans l'Utah, qui a mis en œuvre une politique de "Housing First" volontariste entre 2005 et 2015, est devenue l'exemple le plus célèbre. En l'espace de dix ans,

² Cf. benchmark de projets en pages 19 à 20 de *Le logement d'abord et après : bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France*, mars 2017, Ansa & Action Tank.

³ *Guide sur le logement d'abord en Europe*, 2016, Nicholas Pleace pour la FEANTSA.

cette ville affirme avoir réduit de 72% le nombre de personnes (au départ 1 932 individus) ne disposant en permanence d'aucun domicile fixe⁴. Dans l'ensemble du pays, entre 2005 et 2007, 30% des sans-abri chroniques ont été relogés, un résultat attribué au déploiement des services "Housing First"⁵.

Les expériences de mise en œuvre du logement d'abord à l'échelle d'un territoire sont vouées à se multiplier au cours des prochaines années, comme en témoignent deux annonces en novembre 2017 : d'une part, l'annonce de trois territoires pilotes au Royaume-Uni⁶ et d'autre part l'annonce d'un appel à manifestation d'intérêt pour des territoires de mise en œuvre accélérée du logement d'abord en France⁷.

S'inspirant de ces expériences nord-américaines et européennes, notre mission visait à élaborer un plan d'action pour le passage à l'échelle du logement d'abord sur l'Eurométropole de Strasbourg. Ce projet s'inscrivait dans une longue histoire de développement des dispositifs « orientés vers le logement » en France, qu'il s'agisse de l'intermédiation locative, des aides au logement, ou des aides et mesures d'accompagnement du Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Cette mission s'appuyait également sur l'expérience des nombreux projets innovants de type logement d'abord mis en œuvre en France, dont l'expérimentation « Un chez-soi d'abord », et certains lauréats des appels à projets innovants de la Dihal. Le défi posé par la mission n'était donc pas d'inventer de nouveaux dispositifs ou interventions, mais d'assembler ces dispositifs dans un système cohérent à l'échelle de Strasbourg.

⁴ Zéro SDF, *l'attribution universelle d'un logement*, 6 mars 2018, Julien Raone, Christophe Sente, Fondation Jean Jaurès.

⁵ Statistique du département américain du logement et du développement urbain, citée dans l'étude « La santé des personnes sans chez-soi. Plaidoyer et propositions pour un accompagnement des personnes à un rétablissement social et citoyen » par Vincent Girard, Pascale Estecahandy, et Pierre Chauvin (2009), p.149.

⁶ En novembre, le gouvernement annonce £28 million pour accompagner Liverpool, Manchester et le West Midlands (incluant la ville de Birmingham) à transformer leurs services aux personnes sans domicile vers le modèle logement d'abord. www.crisis.org.uk/about-us/the-crisis-blog/success-in-the-budget-for-homelessness.

⁷ www.cohesion-territoires.gouv.fr/lancement-d-un-appel-a-manifestation-d-interet-pour-selectionner-15-territoires-de-mise-en-oeuvre-acceleree-du-logement-d-abord.

RAPPEL SUR LE "HOUSING FIRST" ET LE LOGEMENT D'ABORD

Le modèle "**Housing First**" est né aux États-Unis dans les années 1980. Développé par le psychiatre Dr. Sam Tsemberis, ce modèle s'adressait initialement aux sans-abri chroniques souffrant de troubles psychiques sévères et d'addictions, et se structurait autour de quatre principes clés :

- Le respect du choix de l'usager, tant au niveau du logement qu'au niveau de l'intensité de l'accompagnement fourni
- La mobilisation d'une équipe pluridisciplinaire apportant un accompagnement régulier et flexible, souvent au domicile de la personne
- La captation de logements indépendants et permanents, en diffus,
- L'approche par la réduction des risques (bas seuil de tolérance pour la consommation de drogue et d'alcool)

Le modèle du **logement d'abord** reprend à son compte un grand nombre des principes "Housing First". Cependant, il s'adresse à un public beaucoup plus large que la cible traditionnelle du modèle "Housing First". Il peut en effet s'appliquer à l'ensemble des personnes sans domicile ou à risque de perdre leur logement, quels que soient leurs besoins d'accompagnement. Il peut impliquer d'autres formes de relogement que le logement en diffus – les structures collectives pérennes par exemple. Il peut impliquer d'autres formes d'accompagnement que l'accompagnement intensif pluridisciplinaire – notamment des formes d'accompagnement plus légères.

En définitive, le modèle logement d'abord recouvre les trois dimensions suivantes :

- Le logement comme prérequis, avec un accès direct et inconditionnel à un logement autonome, permanent, de droit commun, et intégré dans l'environnement ;
- L'usager au centre du dispositif, aussi bien au niveau du choix du logement qu'au niveau de la possibilité ou non de recourir à l'accompagnement ;
- Des services extrêmement flexibles, reposant sur une aide individualisée, dispensée à la demande, dans ou hors du domicile, de proximité, en lien étroit avec les services de droit commun.

Ambition de la mission

La mission *Strasbourg, métropole logement d'abord* consistait à proposer des actions visant le passage à l'échelle du modèle logement d'abord sur le territoire de Strasbourg pour que celui-ci devienne la solution par défaut proposée aux personnes sans domicile. Cette démarche est :

- **Ambitieuse**, car elle vise à réduire sensiblement le nombre de personnes sans domicile sur le territoire, et à réduire à un niveau minimal le nombre de personnes contraintes de dormir à la rue ;
- **Inédite** en France, car le logement d'abord a été déployé jusqu'alors à petite échelle dans le cadre de projets innovants. Il s'agit de la première tentative de transformer le système de prise en charge à l'échelle de tout un territoire, qui plus est, à l'échelle d'une métropole ;
- **Co-construite** avec plus de 80 personnes du territoire (pouvoirs publics, professionnels du monde associatif, personnes concernées, bénévoles) afin que les propositions d'actions soient adaptées aux besoins du territoire et s'appuie sur les bonnes pratiques existantes.

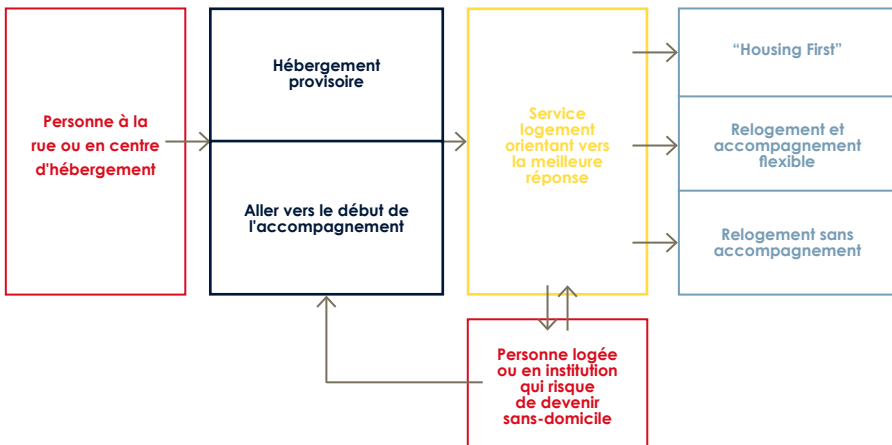
La mission s'est inspirée d'une étude de faisabilité réalisée sur la métropole de Liverpool, à l'initiative de l'association britannique Crisis⁸. Comme à Liverpool, la volonté de notre projet était de territorialiser l'approche logement d'abord pour ne pas la limiter à des dispositifs expérimentaux au périmètre de déploiement restreint. À la différence de Liverpool, nous nous sommes inscrits dans une approche systémique ciblant l'ensemble des sans-domicile sur un territoire, approche dite "Housing Led" (« dirigée vers le logement ») dans la littérature internationale. En effet, à Liverpool, Crisis a principalement axé son étude sur un service spécifique pour les personnes sans domicile ayant des besoins soutenus d'accompagnement, selon l'approche "Housing First", similaire au programme expérimental « Un chez-soi d'abord » en France. Si l'étude Crisis met l'accent sur la nécessité d'inscrire la stratégie "Housing First" dans une

⁸ Imogen Blood, Ian Copeman, Mark Goldup, Nicholas Pleace, Joanne Bretherton & Shelly Dulson, "Housing First" Feasibility Study for the Liverpool City Region, 2017.

stratégie "Housing Led", elle ne décrit pas concrètement les moyens pour y arriver. D'où l'apport de notre étude, qui prolonge celle de Liverpool.

Nous nous sommes inspirés de la vision de Crisis pour proposer une nouvelle organisation des parcours d'accès au logement pour les personnes sans-domicile à Strasbourg. Une version traduite du schéma de Crisis se trouve ci-dessous. Cette vision a servi de référentiel pour l'ensemble de nos discussions et préconisations, nous avons élaboré un schéma qui s'en inspire adapté au contexte de Strasbourg.

Proposition d'organisation des parcours d'accès ou de maintien dans le logement pour les sans-domicile de la métropole de Liverpool (traduction du schéma de Crisis).



Périmètre et méthodologie de la mission

Objectifs

L'objectif de la mission était de co-construire des propositions d'actions sur cinq ans visant la transformation du système de prise en charge des sans-domicile du territoire en le réorientant dans une logique logement d'abord. Ces propositions devaient reposer sur trois piliers :

- L'accès rapide à un logement pérenne généralisé à tous les ménages à la rue ou en structure d'hébergement ;
- L'accès à un accompagnement souple adapté à leurs besoins ;
- Une politique de prévention des ruptures de prise en charge et des expulsions locatives pour réduire le flux de nouvelles arrivées à la rue.

Il faut rappeler à cet égard que l'approche logement d'abord dont il est question ici est différente de l'approche « Un chez-soi d'abord » (ou "Housing First") dans le sens où elle ne touche pas seulement les sans-abri chroniques souffrant de graves troubles psychiques, mais **l'ensemble des ménages sans domicile de Strasbourg pouvant accéder au logement de droit commun, quels que soient leurs besoins d'accompagnement.**

Périmètre

Dès le lancement de la mission, le périmètre a été clairement circonscrit :

- **Le public visé** par les propositions correspond aux ménages sans domicile au sens de l'INSEE (sans-abri, personnes hébergées) et aux ménages en logement accompagné ayant été précédemment sans-domicile, dont la situation administrative permet l'accès au logement de droit commun.
- **L'offre d'habitat** à privilégier dans une logique logement d'abord. Nous avons privilégié le relogement dans le parc social ou privé ainsi que le recours à des solutions d'intermédiation locative avec bail glissant pour les ménages dont la situation financière devait être stabilisée.

- **Le territoire couvert**, à savoir l'Eurométropole de Strasbourg (EMS). L'EMS compte 550 000 habitants (soit la moitié de la population du département du Bas-Rhin) et regroupe 33 communes.

La définition d'une stratégie logement d'abord à l'échelle d'une **métropole** semblait adaptée pour deux raisons. D'une part, la majorité des personnes sans domicile, et les services qui leur sont destinés, se trouvent dans les grandes agglomérations. Si nous voulons réduire sensiblement le nombre de personnes sans domicile, les efforts doivent nécessairement être concentrés dans ces territoires. D'autre part, les métropoles françaises disposent désormais de plusieurs compétences nécessaires pour favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile, en matière d'attribution et de production de logements sociaux, voire pour certaines des aides du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). L'objectif était de tester une approche sur l'Eurométropole de Strasbourg qui pourra être dupliquée sur d'autres territoires. En tant que « territoire pilote », le choix de l'EMS comporte à la fois des avantages et des inconvénients (cf. encadré suivant).

L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG (EMS) EST-ELLE UN BON TERRITOIRE PILOTE ?

L'EMS est relativement représentative des métropoles de la même taille s'agissant de la tension entre la demande et l'offre d'hébergement et de logement : elle se caractérise par un nombre croissant de ménages sans domicile dont une part importante de ménages issus de l'immigration (demandeurs d'asile, réfugiés, ou publics « à droits incomplets »), un dispositif d'hébergement et de logement accompagné qui peine à faire face à la hausse des demandes, un parc de logement tendu, de nombreux quartiers politiques de la ville (et donc un enjeu de mixité sociale).

L'EMS n'est toutefois pas représentative des métropoles dans son partage des compétences et son organisation administrative. D'une part, le territoire a probablement **le plus haut niveau de décentralisation des politiques sociales et d'habitat en France après le Grand Lyon**. S'agissant de la Ville de Strasbourg, la tradition de prise en charge des habitants les plus fragiles sur le territoire de Strasbourg a pris son ancrage dans l'histoire, notamment

lors de la période allemande à la fin du XIXème siècle. Bien que les lois de décentralisation aient confié aux départements la responsabilité des politiques d'action sociale, la Ville a continué à exercer pour le compte du Département des compétences d'action sociale (action sociale généraliste, protection maternelle et infantile, insertion des allocataires du Revenu de solidarité active etc.) dans un cadre de délégation, mais également pour le compte de l'État (santé scolaire). S'agissant de la Métropole, en plus de ses compétences réglementaires dans le champ de l'habitat, elle s'est dotée d'une compétence unique en France en faveur de l'hébergement d'urgence dès 1997 avec la délégation des aides à la pierre et dispose depuis 2017 (loi NOTRe) de la compétence Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). D'autre part, Strasbourg a **un fort degré d'intégration administrative**. En effet, l'organisation administrative est totalement mutualisée entre la Ville et l'Eurométropole bien que les deux exécutifs disposent de circuits décisionnels et instances propres. En raison de ces spécificités, certaines des propositions d'actions ne seront certainement pas appropriées pour d'autres territoires.

Pilotage et gouvernance

Ce projet a été lancé à l'initiative de l'Ansa et de l'Action Tank, avec les financements de la part de la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS), et de la part de l'Eurométropole et la Ville de Strasbourg.

Au niveau local, le projet a été porté par **l'Eurométropole et la Ville de Strasbourg et la Direction départementale déléguée de la cohésion sociale du Bas-Rhin (DDDCS)**. Ces acteurs souhaitaient profiter d'une expertise externe afin d'identifier des mesures transformatives pouvant réduire sensiblement le nombre de personnes sans domicile sur le territoire. Au mois de novembre 2017, le territoire s'est engagé à répondre à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) du gouvernement pour devenir territoire de mise en œuvre accélérée du logement d'abord. La mission que nous avons réalisée a ainsi permis d'alimenter la candidature à cet AMI.

Au niveau national, la DGCS et la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) ont apporté leur soutien la démarche afin d'en extraire des enseignements pour les mesures du futur Plan quinquennal pour le logement d'abord, et une approche méthodologique pouvant inspirer des territoires de mise en œuvre accélérée ayant candidaté à l'appel à manifestation d'intérêt en février 2018.

La mission a été réalisée par une **équipe projet** composée des chargés de projet de l'Ansa et de l'Action Tank. Nous avons bénéficié de l'appui de deux référents locaux, l'un au sein de l'Eurométropole et la Ville de Strasbourg et l'autre au sein de la DDDCS du Bas-Rhin.

Elle a été conduite sous l'égide d'un **Comité de Pilotage** composé des représentants de la Ville et Eurométropole de Strasbourg, de la DDDCS du Bas-Rhin, la DGCS, et la Dihal, avec l'appui de l'Action Tank et de l'Ansa.

Elle s'est appuyée sur l'expertise d'un **Comité Consultatif**, composé de représentants des membres du Comité de Pilotage, du service social du conseil départemental, de la Fédération des acteurs de la solidarité Grand Est (représentant les acteurs de l'hébergement et du logement accompagné), du Service intégré d'accueil et d'orientation, de Habitat et Humanisme Gestion Alsace (représentant des opérateurs de l'intermédiation locative), l'AREAL (représentant les bailleurs sociaux), l'Agence régionale de la santé et du Conseil régional des personnes accueillies et/ou accompagnées (CRPA).

Misant sur l'intelligence collective, la démarche a également associé un réseau plus large d'agents, de professionnels, de personnes concernées, et de bénévoles, grâce notamment à l'appui de l'EMS, la DDCS, et la FAS. En tout, 80 personnes ont été associées à la démarche.

Méthodologie globale

Le projet vise l'élaboration des propositions d'action permettant de transformer le système de prise en charge des personnes sans domicile autour du principe du logement d'abord. La méthodologie élaborée devrait ainsi permettre de projeter une vision forte et claire, tout en inscrivant cette vision dans les spécificités du territoire, et en embarquant les acteurs. Pour ce faire, nous nous sommes inspirés du design thinking. Notre projet s'est ainsi décliné en deux grandes phases :

- **Phase 1 : État des lieux** qui a démarré par plusieurs réunions afin de définir la finalité – le passage à l'échelle du logement d'abord – avant d'engager une analyse du contexte strasbourgeois afin d'identifier les obstacles et leviers à l'atteinte de cet objectif.
- **Phase 2 : Élaboration des propositions d'action**, pendant laquelle nous avons invité les parties prenantes à rechercher collectivement des solutions innovantes à un besoin, puis à prioriser les plus pertinentes et faisables, avant de finaliser les propositions avec les copilotés du futur plan.

État des lieux :
juillet à octobre
2017

Vue exhaustive de l'offre d'hébergement/de logement accompagné à conserver, des mesures d'accompagnement à transformer/réallouer dans une optique logement d'abord.

Calcul du nombre de personnes sans domicile éligibles, à un logement, et segmentation selon les possibilités et besoins en matière d'habitat et d'accompagnement dans une optique logement d'abord.

Compréhension des facteurs bloquant l'accès au logement des personnes sans domicile (ressources trop faibles, statut administratif inadapté, logement demandé non disponible – typologie, coût – besoins d'accompagnement trop élevés...).

Compréhension des besoins d'habitat et d'accompagnement des personnes sans domicile, via l'organisation de focus groups et d'entretiens qualitatifs avec les personnes concernées et les travailleurs sociaux qui les accompagnent.

Propositions
d'action :
novembre 2017
à février 2018

Éventail de mesures qui pourraient favoriser le passage à l'échelle du logement d'abord sur le territoire à travers une journée de co-construction mobilisant 31 personnes – cadres, professionnels et bénévoles des acteurs publics et associatifs, et des personnes concernées.

Parmi les mesures proposées, priorisation de celles qui sont à la fois « fondées sur la preuve » et qui sont pertinentes et faisables pour le territoire. Cette étape a commencé par l'organisation de quatre groupes de travail le 5 et 6 décembre 2017 mobilisant au total 45 personnes et s'est poursuivie par un travail de synthèse des propositions de l'Ansa et de l'Action Tank.

Finalisation du plan d'action avec l'appui des membres du comité technique lors d'échanges et la validation du comité de pilotage le 25 janvier 2018. Ce plan a alimenté la réponse de Strasbourg à l'appel à manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord piloté par la Dihal. Une première version du plan d'action a été rédigée par l'Ansa et l'Action Tank et finalisée par les services de l'Eurométropole et la Ville de Strasbourg et la DDDCS du Bas-Rhin.

État des lieux

Les besoins

Chiffrage de la demande : combien de ménages relèvent du logement d'abord à Strasbourg ?

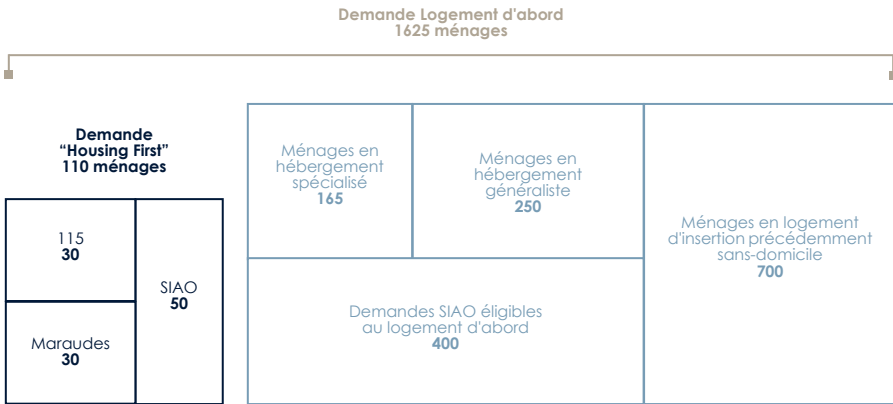
Dans un premier temps, l'objectif était de chiffrer le nombre de ménages dépourvus de logement ou à risque de perdre leur logement à Strasbourg, pour avoir une idée plus précise de l'ampleur des besoins et des réponses à apporter sur le territoire. Les données qui vont être apportées ci-après portent sur l'année 2016 (les données 2017 n'étant pas encore disponibles au moment où nous travaillions sur l'état des lieux). Concernant le public dépourvu de logement, nous avons seulement considéré les ménages en situation administrative régulière, pouvant, dans les conditions du droit actuel, accéder à un logement de droit commun. Les ménages ayant obtenu le statut de réfugié ont bien sûr été intégrés. Ces derniers représentent environ 200 ménages présents dans l'ensemble des dispositifs, et plus de 600 personnes.

Avant de préciser l'envergure du public concerné par les propositions d'actions, il faut faire cas du public « à droits incomplets » (demandeurs d'asile, déboutés) qui représente une partie importante du public sans-domicile à Strasbourg. Avec le concours du SIAO, nous avons chiffré cette demande à environ 2 000 ménages en 2016. Ce chiffre est à mettre en perspective avec les 1 625 ménages en situation administrative régulière (cf. détail ci-après). Le public à droits incomplets est non négligeable, et appelle à la mise en place d'une stratégie à part entière, ce qui n'était toutefois pas du ressort de notre étude. Nous revenons sur ce public dans la dernière partie du rapport.

Chiffrer la demande logement d'abord nous a amenés à développer une vision à la fois statique du nombre de ménages présents en 2016 dans les dispositifs et nécessitant un relogement (vision en « stock »), mais aussi une vision dynamique des ménages qui, année par année, allaient devenir sans-domicile et devaient être relogés et accompagnés dans une logique logement d'abord (vision en « flux »). La demande logement d'abord est la somme, année après année, de ces deux composantes.

■ **Vision « stock »** : correspond au nombre de ménages présents au sein des dispositifs de veille sociale (maraudes, SIAO), d'hébergement, et de logement accompagné, parfois depuis des années et n'ayant pas accédé au logement ordinaire au cours de l'année 2016. Concernant le logement accompagné (résidences sociales et logements d'insertion), seuls les ménages ayant eu au préalable un parcours d'errance ou d'hébergement – et donc ayant été sans-domicile au sens de l'INSEE – ont été comptés. Au total, 1625 ménages devraient être relogés dans une perspective logement d'abord en 2016, comme le montre le schéma ci-après.

« Stock » de ménages à reloger dans une logique logement d'abord (2016)



Sources : estimations SIAO et suivi DHL sur les ménages en hébergement par la DDDCS du Bas-Rhin, 2016, Analyse Action Tank et Ansa.

■ **Vision « flux »** : celle-ci correspond à la différence entre, d'une part, le nombre de ménages qui entrent chaque année au sein des dispositifs de veille sociale, d'hébergement et de logement accompagné (670 ménages en 2016) et, d'autre part, le nombre de personnes qui sortent de ces dispositifs pour aller vers le logement ordinaire grâce aux filières existantes (450 personnes en 2016). Le flux annuel qui ne rentre pas dans le logement, de l'ordre de 220 personnes, finit par constituer un stock. Ce stock peut gonfler si le flux d'entrants augmente chaque année.

Des **hypothèses** ont été faites sur **l'évolution des stocks et des flux**, afin de présenter une vision dynamique de la demande sur quatre ans⁹ :

- D'une part, une **résorption progressive du « stock »** a été anticipée dans le cadre de la mise en place de la stratégie logement d'abord. Cette résorption serait liée à la mise en place d'un accès au logement plus rapide (et donc une réduction de la durée de séjour des ménages présents dans les dispositifs). Nous avons fait l'hypothèse d'une résorption progressive du stock sur 4 ans (280 ménages actuellement présents dans les dispositifs relogés chaque année)
- D'autre part, **des hypothèses sur l'évolution des « flux »** ont été faites grâce aux statistiques existantes du SIAO. Entre 2011 et 2016, le taux de croissance annuel du nombre de demandeurs au SIAO insertion a été de 14%. D'après le SIAO, 40% de cette demande correspond à des publics à droits incomplets. Nous avons donc ajusté le taux de croissance annuel proportionnellement, et avons par conséquent pris une hypothèse d'augmentation des flux de 5,6% par an de 2019 à 2022.

Le détail des hypothèses se trouve dans l'annexe 1
« Chiffrage de la demande logement d'abord à cinq ans ».

⁹ L'évolution a été présentée sur 4 ans au lieu de 5 car il a été prévu que la montée en charge du plan logement d'abord commence en 2019.

Le chiffrage de la demande logement d'abord, résultant de la combinaison des « flux » et des « stocks », était donc le suivant :

Chiffrage de la demande logement d'abord à reloger à Strasbourg

Public relevant du logement d'abord	2019	2020	2021	2022
Flux d'arrivants anticipé (A)	840	888	936	996
Flux existants vers le logement (B)	450	450	450	450
Stock à reloger chaque année (C)	280	280	280	280
Nombre de personnes à reloger (A-B+C)	670	718	766	826

Source : analyse Action Tank et Ansa, à partir de données 2016.

Finissons par **le public à risque de perdre son logement**. Nous n'avons pas pu dénombrer ce public, car la mesure d'un tel risque ne fait pas l'objet de statistiques. Considérer le nombre de ménages en situation d'impayés sur le territoire (~3 000 ménages) ou le nombre d'expulsions (~260 en 2016) serait une mauvaise approximation puisque tous les ménages en impayés ou expulsés ne se retrouvent pas à la rue. Nous nous sommes donc tournés vers les statistiques du SIAO, qui recueille des informations sur la situation de logement antérieure des ménages et les motifs de sollicitation de ses services. D'après lui, 400 ménages en demande d'hébergement ou de logement accompagné auprès du SIAO en 2016 vivaient au préalable dans un logement et l'ont perdu pour diverses raisons (fin d'hébergement chez un tiers, expulsion, violences, etc.) De plus, environ 50% des demandeurs ont

solicitée le SIAO au motif d'une rupture (expulsion, sortie d'ASE, de prison, d'établissement, violences), soit plus de 1 500 personnes. Pour autant, il n'a pas été possible de déterminer la part de ces ménages qui relevait du logement d'abord au regard de sa situation administrative.

Caractérisation de la demande logement d'abord : qui sont les personnes qui relèvent du logement d'abord à Strasbourg ?

Au-delà de la quantification de la demande, il s'agissait aussi de qualifier les profils des sans-domicile présents dans les dispositifs pour dimensionner au mieux les solutions de logement et d'accompagnement à leur apporter.

- Concernant les solutions de logement, il s'agissait de mieux connaître les **compositions familiales des ménages et leurs ressources**.

Nos premières estimations montrent que le stock de ménages relevant du logement d'abord est composé à 53% d'isolés et à 47% de familles. Il n'a pas été possible de renseigner plus finement les compositions familiales des ménages car les données détaillées n'étaient pas disponibles auprès du SIAO et auprès de l'État. Les données existantes sur les ménages en attente d'un relogement au titre de l'accord collectif départemental montraient une répartition à part égale entre les isolés et les familles, dont une majorité de familles monoparentales avec un ou deux enfants et de couples avec deux enfants (25% de la demande totale).

Sur le plan des **ressources**, nous avons collecté deux types de données. D'une part, nous nous sommes appuyés sur la segmentation des ressources des demandeurs d'hébergement et de logement accompagné réalisée par le SIAO dans le cadre de son travail d'observation sociale. Outre le fait qu'il ne s'agisse que de fourchettes et non de montants exacts par ménage, ces données ont aussi l'inconvénient d'être déclaratives. Nous avons aussi la possibilité de nous appuyer sur le niveau de ressources des ménages prioritaires présents dans la file active de l'accord collectif

départemental. Ces données ont l'avantage de présenter le montant exact des ressources par ménage, mais elles sont légèrement biaisées du fait de l'écrémage réalisé au niveau de l'accord collectif : seuls les ménages considérés comme « prêts au relogement » sont labellisés, ce qui a tendance à privilégier les ménages avec un niveau de ressources plus élevé. Par prudence, nous avons donc choisi de présenter les statistiques du SIAO, que nous avons reconstituées en déciles (voir les annexes).

Il apparaît que 40% des ménages disposent de moins de 550 euros (soit légèrement en deçà du montant du revenu de solidarité active socle), que 40% des ménages disposent de ressources comprises entre 550 euros et 820 euros (montant de l'allocation adulte handicapé) et que 20% des ménages disposent de ressources supérieures à 820 euros.

- Il s'agissait dans un deuxième temps d'analyser **les besoins d'accompagnement** des ménages, aussi bien en termes d'intensité qu'en termes de problématiques à traiter.

Le SIAO nous a aidés à segmenter l'ensemble des ménages selon **l'intensité de leurs besoins d'accompagnement**. Cette estimation est qualitative et repose sur l'appréciation des travailleurs sociaux faisant un premier diagnostic des ménages au moment de leur orientation. D'après le SIAO, elle reste à parfaire car les diagnostics sont bien souvent incomplets et les critères d'appréciation des besoins assez variables selon les structures. Cette appréciation est à manier avec précaution dans la mesure où elle ne correspond qu'à une appréciation à un moment donné – l'intensité des besoins va varier dans le temps.

Estimation des besoins d'accompagnement des ménages par le SIAO (en % du stock des dossiers actifs)



- **Accompagnement intensif de type « Un chez-soi d'abord »**
- **Accompagnement d'intensité moyenne**
- **Accompagnement léger**
- **Accompagnement par la vie collective (pension de famille)**

Sources : estimation SIAO et suivi DHL des ménages par la DDDCS (2016).

Il ressort de ces estimations qu'un grand nombre de ménages ont un besoin d'accompagnement d'intensité moyenne (niveau pouvant s'apparenter à une mesure d'accompagnement social vers le logement renforcée), et que 35% des ménages sont repérés comme ayant peu voire pas de besoins d'accompagnement (il s'agit notamment des ménages considérés comme « prêts à sortir » dans la base de suivi des publics hébergés de la DDDCS). Une minorité de ménages relevait, selon ces évaluations, soit d'un accompagnement intensif de type « Un chez-soi d'abord » (13%) soit d'un accompagnement dans un cadre collectif tel qu'une pension de famille (7%).

Au niveau de la **qualification des besoins des ménages**, une enquête flash réalisée auprès de nombreuses structures d'hébergement et de logement accompagné en 2015 a permis de repérer les difficultés principales des publics. Il en ressortait que 50% des ménages avaient des difficultés financières, et que l'accompagnement vers l'emploi et l'aide à la gestion du budget étaient donc prioritaires.

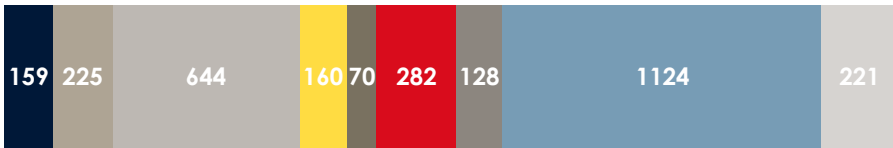
L'offre existante

L'offre existante en matière de veille sociale, d'hébergement, de logement accompagné

L'analyse de l'offre d'hébergement et de logement accompagné nous est également parue nécessaire, à plusieurs égards.

Il s'agissait d'abord de **repérer les capacités d'hébergement et surtout les caractéristiques techniques du parc** (typologies disponibles, caractère regroupé/diffus, répartition dans le parc privé et le parc social), dans l'optique d'une éventuelle transformation de certaines places en logement pérennes. Il ressort de ces analyses que parmi les 3 000 places d'hébergement que comptait le Bas-Rhin fin 2016¹⁰, 37% étaient fléchées vers des ménages à droits incomplets (dispositifs pour déboutés, alternative à l'hôtel). Cela signifie qu'une partie importante du parc d'hébergement ne sera pas concernée par d'éventuelles transformations en logement pérenne, puisqu'elle héberge des publics à droits incomplets.

Répartition des places d'hébergement « généraliste » fin 2016



- Urgence
- Stabilisation
- CHRS
- Places pour régularisés
- Places réfugiés
- Hôtel
- RHVS
- Déboutés
- ALT seule (places)

Source : synthèse sur les capacités d'hébergement, DDDCS du Bas Rhin, 2017.

¹⁰ Les chiffres cités dans cette partie concernent le Bas-Rhin, mais nous avons estimé que l'offre était concentrée à 80% sur le territoire de l'Eurométropole de Strasbourg.

Si l'on considère l'offre qui héberge les publics concernés par nos propositions (CHRS, stabilisation, dispositifs pour réfugiés), 87% de l'offre est en diffus. Parmi cette offre en diffus, 81% des logements sont des logements du parc social (~250 logements). Cela veut dire que 250 places d'hébergement seraient potentiellement transformables dans une optique logement d'abord, à condition que le logement soit en adéquation avec leurs ressources.

L'analyse de l'offre a aussi permis de mesurer les **capacités en logement accompagné**, capacités qui s'avèrent décisives puisque c'est à partir de celles-ci que nous allons pouvoir mesurer l'effort de captation supplémentaire dans le cadre de nos propositions.

L'offre en résidence sociale généraliste est très importante (environ 70% de l'offre totale de logement accompagné). Cette offre accueille de plus en plus de nouveaux entrants qui étaient auparavant sans-domicile (plus de 56% des entrants chez Adoma viennent de la rue ou de l'hébergement en 2016). Nos entretiens avec les gestionnaires de résidences ont montré les difficultés de ces nouveaux publics et l'insuffisance de l'accompagnement disponible, entraînant un allongement de leurs durées de séjour. Nous avons donc intégré ces places en résidence dans notre stratégie logement d'abord en proposant plus de débouchés vers le logement pérenne pour les personnes anciennement sans-domicile présentes sur ces places.

L'offre en intermédiation locative (IML) est assez faible (environ 20% de l'offre totale de logement accompagné, un peu moins de 400 logements) et peu accessible aux personnes aux plus vulnérables du fait des ressources exigées à l'entrée. Nous avons repéré qu'une partie des logements d'insertion en sous-location étaient occupés sur des longues durées, et avons proposé de mettre en place un glissement de bail sur ces places ou d'accélérer le glissement de bail sur les places proposant déjà cette option.

DISPOSITIFS D'INTERMÉDIATION LOCATIVE SUR LE TERRITOIRE DE L'EUROMÉTROPOLE

TROIS MODALITÉS D'INTERMÉDIATION LOCATIVE EXISTENT SUR LE TERRITOIRE DE L'EMS

- Le mandat de gestion : bail de droit commun entre le propriétaire et le locataire ; la gestion locative est confiée à un tiers, en l'occurrence à l'agence immobilière à vocation sociale (AIVS) Habitat Humanisme Gestion Alsace. L'AIVS est le seul opérateur impliqué dans des mandats de gestion sur le territoire, il en gère une centaine sur le territoire de l'EMS.
- La sous-location. L'opérateur peut prendre en charge un éventuel différentiel entre le loyer réel et celui payé par l'occupant, mais ce n'est pas systématique. Plusieurs associations se sont positionnées sur cette modalité d'intermédiation locative, comme Horizon Amitié, Entraide Le Relais, Home Protestant, l'Étage, ainsi que GALA-ARSEA. On recense environ 200 logements en sous-location.
- La sous-location avec bail glissant : l'opérateur associatif est locataire en titre pendant une période transitoire, l'occupant signe ensuite un bail à son nom. Ce dispositif est essentiellement mis en place par l'association GALA-ARSEA (90 places environ).

« MIEUX RELOUER MON LOGEMENT VACANT » : UNE PRATIQUE INSPIRANTE DE CAPTATION DE LOGEMENTS DANS LE PARC PRIVÉ PAR L'EUROMÉTROPOLE

L'analyse du fichier fiscal par l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) en 2013 a permis de recenser 3 314 logements vacants sur l'agglomération (depuis au moins 3 mois), soit l'équivalent de la production moyenne annuelle de logements neufs sur l'EMS (3 200 unités).

En 2015, l'EMS a donc mis en œuvre un programme ambitieux de captation des logements vacants : le dispositif « Mieux relouer mon logement vacant ».

Ce programme s'est déployé d'abord sur deux communes volontaires, avant d'être généralisé à l'ensemble de l'EMS en 2016. Une chargée de mission au Service Habitat le met en œuvre, démarchant des propriétaires privés concernés, et proposant à ceux qui sont intéressés des incitations financières avec l'octroi d'une prime de remise en location de 1 500 €,

doublée si le logement est conventionné via un conventionnement social ou très social avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (Anah), et un volet diagnostic patrimonial facilitant l'aide à la décision grâce aux déductions fiscales prévues pour un logement conventionné. Un volet travaux permet de bénéficier des dispositifs Anah ou oriente vers des entreprises référencées sur des bouquets de travaux lorsque le projet ne peut bénéficier de financement Anah. Enfin, un accompagnement à la gestion locative prévoit une mise en relation avec des entreprises d'intermédiation locative ou l'agence immobilière à vocation sociale d'Habitat et Humanisme. L'objectif est de capter 100 logements par an sur les trois premières années du programme.

Enfin, l'offre en pension de famille et résidence accueil est assez faible sur le département du Bas-Rhin : on ne compte que 270 places dont une part assez faible sur le territoire de l'Eurométropole.

Le repérage de l'offre d'hébergement et de logement accompagné a aussi permis de mettre en lumière les **opérateurs** en présence sur le territoire. On en dénombre une vingtaine à Strasbourg, positionnés sur une soixantaine de dispositifs, soit en moyenne un peu plus de 3 dispositifs par opérateur environ. Cela montre une diversification des activités des opérateurs, positionnés sur différents services. Nous considérons que cette diversification est assez bénéfique dans une optique logement d'abord car un certain nombre de CHRS font de l'IML, soit pour de nouveaux publics, soit dans le cadre de services de suite, et sont donc familiers des problématiques liées au logement. En revanche, des disparités existent en termes de taille des opérateurs : 5 opérateurs concentrent 70 % de l'offre d'hébergement.

L'offre d'accompagnement social

Sur le volet accompagnement, 2 900 mesures (prises en charge par ménage) ont été recensées mais elles ne sont pas toutes à destination des ménages sans domicile concernés par nos propositions (en particulier l'offre d'accompagnement social liée au logement classique et l'offre pour les jeunes qui peut toucher d'autres publics). Ce recensement n'est pas forcément exhaustif mais permet d'illustrer la palette d'offres disponibles.

Offre d'accompagnement social disponible sur le territoire de l'EMS (2016)

Offre d'accompagnement disponible	Nombre de mesures	Montant total	Financeurs impliqués
ASLL classique	838	705 746 €	EMS via FSL
ASLL spécifique (en logement accompagné)	773	945 000 €	EMS via FSL
AVL	61	70 000 €	État
Pass Accompagnement jeunes	365	386 000 €	EMS via FSL
Mesures d'accompagnement social personnalisée (MASP)	103	315 000 €	Conseil départemental
Accompagnement CHRS/ CHS	800	5 000 000 €	État
Total	2940	7 406 446 €	

Sources : rapport annuel du préfet de région au Comité régional de l'habitat et de l'hébergement 2016, Copil accès au logement organisé par la DDDCS 2016, Bilan FSL 2016, Budget du Conseil Départemental du Bas-Rhin 2016.

Nous avons constaté que l'éclatement de l'offre (en sous-segments, en financeurs et en lignes de financement différentes) pouvait nuire à la lisibilité voire à la qualité de celle-ci. Sur l'accompagnement lié au logement (ASLL) par exemple, l'action est éclatée entre 9 opérateurs différents, et, malgré l'élaboration en cours d'un cahier des charges commun, la qualité de l'accompagnement est perçue par beaucoup d'acteurs comme inégale.

LES PRATIQUES INSPIRANTES D'ACCOMPAGNEMENT AU SEIN DE L'EMS

L'EMS a de nombreux atouts en matière d'accompagnement vers et dans le logement. Nous avons recensé quelques-unes de ces bonnes pratiques :

■ **Un investissement fort de la Direction des Solidarités et de la Santé de Strasbourg, à travers :**

- Les actions du CCAS sur l'accompagnement vers le logement des ménages sans domicile, notamment via son Pôle d'accueil et d'accompagnement social (PAAS) permettant aux ménages de bénéficier d'une domiciliation postale, de faire des démarches d'insertion, et de s'engager dans un accompagnement social.
- Les actions du service de **l'action sociale territoriale, permettant de déployer sur différentes unités géographiques des référents logement**, permettant d'instruire des dossiers FSL, des demandes d'inscription dans l'accord collectif départemental, des candidatures aux logements réservataires, des enquêtes sociales liées à des procédures d'expulsion. Ces unités territoriales ont l'habitude de travailler avec de nombreux partenaires institutionnels et associatifs.
- **Le Bureau d'accès au logement (BAL)**, un service qui existe depuis 2007 et qui accompagne des ménages prioritaires (dont une grande partie sans-abri, en hébergement institutionnel ou chez des tiers) vers des logements du parc privé. Ce service intervient en amont du relogement (définition des critères de recherche, accompagnement aux visites, médiation avec le propriétaire) mais aussi après le relogement via un accompagnement relativement intensif, pendant plusieurs mois. Ce service, dont l'action s'apparente à celle des « housing options teams » britanniques, permet de

mobiliser des solutions complémentaires au parc social et d'accompagner les ménages sans rupture, au moment où ils en ont le plus besoin.

■ **Un dispositif d'accompagnement innovant pour les jeunes développé par le département** depuis 2010 : le Pass accompagnement jeunes, permettant aux Bas-Rhinois de 18 à 25 ans d'obtenir un accompagnement social, de santé et professionnel personnalisé de type « guichet unique », un cautionnement locatif et un soutien financier ponctuel si nécessaire. Ce dispositif a été évalué par le CREST et JPAL Europe en 2015 via une expérience aléatoire contrôlée avec tirage au sort (échantillon total de 1000 personnes). Le dispositif a amélioré fortement et durablement la situation locative des participants. Les résultats sur l'amélioration de la situation professionnelle des jeunes étaient cependant plus nuancés¹¹.

■ **Les actions réalisées par les opérateurs associatifs :**

– **Sortants d'Incarcération Vers l'Insertion Locative (SIVIL) de GALA 67**, a été créé en septembre 2015 dans le cadre d'un appel à projet national de la Dihal. Son objectif est de réduire le nombre de détenus qui se retrouvent sans domicile. Le travailleur social de GALA assure une permanence en maison d'arrêt afin de permettre à des sortants de prison d'accéder à l'un des 14 « logements accompagnés » ou vers les dispositifs de droit commun.

– **Le service social de l'Étage** : localisé sur le même site que l'accueil du jour, l'équipe assure l'accueil et l'écoute de jeunes de 18 à 25 ans en situation en grande précarité et relevant du droit commun. Des permanences dites de premier accueil sont assurées au quotidien par un travailleur social. Au travers d'entretiens réguliers, l'équipe cherche des réponses adaptées à chaque situation dans le cadre d'un accompagnement social global, visant entre autres l'accès à l'hébergement et au logement. Ce service pourra représenter un modèle inspirant pour l'accompagnement vers le logement proposé par les référents uniques, notamment par son accessibilité et sa capacité à éviter des ruptures, en suivant un ménage quel que soit les

¹¹ « Évaluation d'impact du Pass' Accompagnement – Troisième rapport d'étape », Vera Chiodi, Bruno Crépon et Clémence Kieny, CREST et JPAL Europe, Janvier 2016.

changements dans sa situation résidentielle.

- **Travail Alternatif Payé A la Journée (TAPAJ)**, un programme de réinsertion pour les jeunes de 18 à 25 ans en errance, est déployé sur Strasbourg par l'association Ithaque depuis 2017 en partenariat avec la SNCF. Ces jeunes se voient proposer un chantier par semaine sur 4 heures par groupe de 7 jeunes encadrés par un éducateur. Un salaire de 10 € de l'heure est versé à la fin de la journée sous forme de chèque emploi service échangeable immédiatement en liquide à La Poste. TAPAJ vise ainsi à favoriser l'accès aux soins pour ces jeunes, souvent concernés par des addictions. Il est également un marche-pied entre les réponses d'assistances et d'insertion.
- **La majorité des opérateurs de l'hébergement ont l'habitude de faire de l'accompagnement « hors-les-murs »**, car le parc d'hébergement est majoritairement en diffus.
- De nombreux opérateurs ont des **pratiques prometteuses**. Par exemple, les services de suite des centres d'hébergement permettant d'accompagner des ménages préalablement hébergés vers des logements pérennes, dans leur parc ou en dehors de leur parc ; des dispositifs de sous-location avec bail glissant sont également pratiqués par quelques associations.

Les principales limites du système de prise en charge des sans-domicile (veille sociale, hébergement, accès au logement)

Un système de veille sociale ne permettant pas de suivre les ménages individuellement sur la durée

L'Eurométropole se caractérise par un réseau dense de dispositifs de veille sociale, composé notamment du SIAO, de six accueils de jour et de maraudes. Les maraudes sont réalisées à intervalles réguliers par des équipes associatives de bénévoles, ou l'équipe professionnelle du CCAS. Les accueils de jour et bénévoles permettent de rentrer en contact avec les personnes à la rue, en squat, ou en très grande précarité, et cherchent à les raccrocher aux dispositifs qui leur sont destinés.

Au niveau de la **veille sociale** (accueil de jour, maraudes, SIAO), la principale limite identifiée était la difficile organisation de parcours coordonnés de la rue au logement.

Cette difficulté s'explique d'abord par la demande toujours plus croissante des ménages. De nombreux acteurs ont fait part de l'impossibilité pour un certain nombre de ménages sans domicile d'avoir accès aux dispositifs d'urgence faute d'une réponse lorsqu'ils appellent le 115. Ces ménages, qui pourraient être concernés par nos propositions, ont tendance à devenir invisibles car ils ne recourent plus aux solutions institutionnelles et choisissent d'alterner les séjours à la rue, chez des tiers, dans des squats, etc. Dans le cadre des focus groups que nous avons organisés, beaucoup de personnes concernées nous ont fait part de situations de non-recours :

"Je n'ai pas appelé le 115 depuis que j'ai passé un appel sans réponse pendant l'hiver."

Homme, 19 ans, FG 1

"J'ai dû appeler le 115 quinze fois dans la journée pour les avoir. Ce n'était même pas pour un hébergement mais pour savoir où passaient les maraudes."

Homme, 50 ans, FG2

Au-delà de l'augmentation de la demande, nous avons repéré quelques problèmes liés au fonctionnement des dispositifs eux-mêmes, empêchant l'organisation des parcours des personnes. Nous avons identifié une faible articulation entre les maraudes, les accueils de jour et le SIAO, d'une part, et entre le SIAO et les structures de logement pérenne d'autre part.

Du point de vue des maraudes, nous avons constaté une absence de suivi individualisé et la difficulté d'aller vers l'ensemble des publics. Le fait qu'il y ait peu d'encadrants professionnels (seulement 3 ETP) est apparu comme

problématique pour assurer la réalisation de diagnostics sociaux fiables sur les personnes sans abri et la bonne transmission des informations entre les maraudes et le SIAO.

Les accueils de jour peinent aussi à mettre en place un suivi individualisé et à s'articuler avec le SIAO : à part quelques structures mettant en place un suivi social et cherchant à organiser des parcours au sein de leur parc dans le cadre d'activités d'accueil et d'hébergement diversifiées, leur aide se limite souvent à un repas chaud.

Le SIAO nous a indiqué recevoir des données imparfaites sur les profils et les besoins des ménages de la part des équipes de maraudes, nécessitant un travail supplémentaire de sa part pour récupérer les données détaillées et réaliser les bonnes orientations. En outre, les outils à sa disposition ne lui permettent pas encore de mener à bien une observation sociale fine, même si celle-ci s'améliore. Les ménages présents dans sa base ne peuvent être suivis dans la durée, une fois les orientations réalisées et une fois un certain délai passé.

Certes, le basculement récent du 115 au sein du SIAO a permis de mettre en place une meilleure articulation entre mise à l'abri et accès à des places pérennes pour les personnes ayant des droits et des ressources, mais certains sans-abri de long terme échappent encore à ce processus.

En outre, le SIAO du Bas-Rhin n'a pas encore toute la visibilité et toute la latitude nécessaire pour orienter les ménages vers des offres de logement plus pérennes (résidence sociale, logements d'insertion, etc.) En effet, un certain nombre de structures ne passent pas par lui dans le cadre de leurs admissions. Certaines structures d'hébergement assez diversifiées dans leurs activités organisent elles-mêmes les parcours au sein de leur parc, faisant passer les ménages de CHRS vers un logement en intermédiation locative, par exemple. De plus, le SIAO ne peut pas positionner les ménages directement sur des logements en intermédiation locative à l'heure actuelle. Enfin, le SIAO n'intervient ni dans l'orientation vers les logements sociaux ni dans le suivi des demandes prioritaires des personnes sans domicile.

L'éclatement des circuits d'orientation vers le logement pérenne joue donc aussi sur la fluidité des parcours vers le logement.

L'absence de fluidité, de continuité et de réactivité de l'hébergement

Au niveau de l'hébergement, nous avons constaté un déficit de fluidité entre les dispositifs. Ce déficit tient au fonctionnement des dispositifs eux-mêmes, qui crée des blocages et de ruptures dans les parcours. Par exemple, il existe des filtres au sein des dispositifs, créant des inégalités d'accès et pouvant conduire à des situations de non-recours (cf. témoignages précédents). Parmi les filtres, on retrouve l'offre disponible elle-même (nombre de places insuffisantes), les modalités de prise en charge, souvent contraignantes (vie collective, présence d'animaux refusée, règlements intérieurs, absence de cuisine), et l'accompagnement social proposé en structure, parfois critiqué du fait de son caractère obligatoire/ laissant peu de place au choix des ménages. Beaucoup des témoignages des focus groups allaient dans ce sens :

"(Lors de la réhabilitation de ma résidence sociale) on m'a proposé un relogement au centre d'urgence xx. J'ai vu beaucoup de toxicos dans la cour, ça ne m'a pas rassuré. J'ai eu un entretien avec l'équipe, qui m'a exposé les règles du centre (...) Il y avait des salles de bain individuelles, mais pas de cuisine. Jusque-là, ça ne me dérangeait pas trop. Puis on m'a dit qu'il y avait un couvre-feu à minuit, ça je ne l'ai pas supporté. C'est infantilisant. La nuit, c'est le moment où je suis dehors."

Homme, 46 ans, FG

"Les travailleurs sociaux ont une vision du parcours d'insertion qu'ils projettent sur la personne. Ils plaquent leur vision sur la personne au lieu d'écouter la personne."

Homme, 30 ans, FG1

"J'ai eu un accompagnement écrasant, trop rapproché,

parfois étouffant.”

Femme, 50aine d'années, FG1

L'absence de fluidité s'explique aussi par **l'absence de continuité** dans l'hébergement et l'accompagnement proposé aux ménages. Le cas emblématique est celui des centres d'hébergement d'urgence pour personnes isolées. Les durées de prise en charge dans ces centres n'excèdent pas 7 jours à Strasbourg, ce qui limite les perspectives d'accompagnement, et conduit à des remises à la rue fréquentes ayant un impact très négatif sur les parcours des personnes. Elles sont fragilisées au niveau de leur santé, de leurs démarches administratives (séjours à l'hôpital, perte des papiers, etc.). Plus largement, l'accompagnement social, complètement corrélé au fait d'occuper une place, s'arrête le plus souvent dès que la personne change de dispositif. Les ménages concernés nous ont fait part de leur exaspération d'avoir à répéter leur histoire à chaque changement de dispositif, qui plus est, à beaucoup d'interlocuteurs différents ne partageant pas le même niveau d'information sur les ménages. Plusieurs professionnels interrogés ont également partagé leur frustration liée à ces ruptures de parcours, qui réduisent leur capacité à accompagner les ménages vers l'autonomie.

Au-delà d'un problème de continuité, nous avons aussi constaté un **problème de réactivité** du système par rapport aux besoins des ménages sur le territoire. Faute d'une solution de logement rapide suite à une rupture, beaucoup de personnes entraînent dans une spirale négative (effet cumulatif des difficultés dans le temps). Beaucoup de personnes sans domicile rencontrées expliquaient que leur vie aurait pu être très différente s'ils avaient obtenu un logement plus rapidement :

“Si j'avais eu un logement au moment où ma mère m'avait mis dehors, je ne me serais pas fait virer de mon stage au resto, j'aurai eu mon CAP cuisine, j'aurais eu un boulot.”

Homme de 19 ans, FG1

“Si j'avais eu la coloc plus tôt, je n'aurais pas été en prison. J'aurais eu un aménagement de peine, un bracelet électronique.”

Homme, 46 ans, FG1

“Si j'avais eu un logement plus tôt, j'aurais eu un travail... Toutes ces étapes (dans l'hébergement et le logement accompagné) ont freiné ma recherche d'emploi. Maintenant, avec mon âge, c'est trop tard.”

Femme, 60 ans, FG2

Une spirale négative analogue peut s'installer lorsque les ménages ne reçoivent pas un accompagnement exactement calibré à leurs besoins au moment où ils en ont besoin. Les travailleurs sociaux nous ont fait part de leurs difficultés à pouvoir réagir rapidement face à des ménages ayant besoin d'un accompagnement intensif, notamment sur des problématiques psychiatriques. Ils ont également souligné l'absence de réactivité de l'accompagnement au moment de l'entrée dans le logement : les mesures ASLL s'enclenchent souvent deux à trois mois après l'entrée dans le logement du ménage, alors que c'est au moment de l'entrée dans le logement que l'accompagnement doit être étayé. En conséquence, le ménage peut rencontrer des difficultés (impayés, endettement, etc.) alors que cela aurait pu être évité.

Des filtres bloquant l'accès au logement

Au niveau de **l'accès au logement**, le territoire du Bas-Rhin est doté d'un accord collectif départemental (ACD), un outil de priorisation des ménages dans l'attribution des logements sociaux. Ce dispositif d'accès prioritaire au logement s'est montré assez efficace ces dernières années : il redonne sa place au DALO en tant qu'instance de dernier recours.

FOCUS SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ACCORD COLLECTIF DÉPARTEMENTAL (ACD)

L'accord collectif départemental est un accord conclu entre l'État, le Conseil Départemental, l'EMS, l'association régionale des organismes HLM d'Alsace (AREAL), et l'ensemble des bailleurs sociaux. Il permet de mutualiser les contingents afin de mobiliser une offre de logement social pour les publics prioritaires (25 critères de priorité en tout), dont les ménages hébergés sortant de structure, les personnes menacées d'expulsion, etc.

Entre 2014 et 2016, l'objectif était de faire 1 250 propositions de logement annuelles à des ménages « prioritaires », dont 30% pour les sortants de structure. En 2016, 300 ménages sortant de structure ont été relogés, ce qui était légèrement en deçà de l'objectif. La convention intercommunale d'attribution (CIA) – en cours de négociation au moment de l'étude – vise à augmenter ces objectifs d'attribution, notamment pour les sortants de structure d'hébergement.

Notre étude a cependant relevé des pratiques qui tendent à exclure certains sans-domicile du parc social. D'une part, les travailleurs sociaux interrogés pointaient l'inadéquation entre l'offre et la demande de logement, tant en quantité qu'en qualité. Ils soulignaient par exemple le déficit de logements adaptés à la composition familiales des ménages, à leurs souhaits de localisation, à leurs ressources financières. L'absence de petits logements (T1 et T2) très sociaux a, par exemple, été souvent évoquée. Au-delà du problème de l'offre, les procédures d'attribution des logements agissent aussi comme un filtre. Elles sont parfois sélectives et discriminantes, et conduisent les acteurs de la prise en charge à prioriser les personnes qui poseront le moins problème aux yeux des bailleurs sociaux, c'est-à-dire des ménages disposant de ressources et considérés comme « autonomes » ou « prêts au logement ».

Or, si les ressources constituent un filtre d'accès au logement assez objectif, celui de l'autonomie l'est beaucoup moins. Les travailleurs sociaux ne partagent pas les mêmes instruments de diagnostic de la « capacité à habiter », et celle-ci reste éminemment subjective. L'appréciation de

cette « capacité à habiter » est d'ailleurs régulièrement détournée par les travailleurs sociaux (TS) pour servir les intérêts du bailleur ou du ménage. Par exemple, certains TS disent prescrire aux ménages « prêts au logement » des mesures d'accompagnement social supplémentaires pour sécuriser les bailleurs, alors même que ces ménages n'en ont pas besoin, pour maximiser leurs chances de se voir attribuer un logement. D'autres TS déclarent une inscription directe du ménage sur la file active de l'accord collectif (permettant un relogement sur le contingent préfectoral), avant même que le ménage ne soit « prêt au logement », pour ne pas rajouter de l'attente là où l'attente est déjà longue. De telles pratiques montrent que la notion de « capacité à habiter » ou le fait d'être « prêt au logement », devant initialement servir de filtre pour l'accès au logement, est une notion relativement floue, et servant de variable d'ajustement plus que de critère objectif. Beaucoup de travailleurs sociaux sont d'ailleurs revenus sur le caractère inopérant de la « capacité à habiter », en reconnaissant que cette capacité à habiter ne se révèle pas a priori mais seulement par l'expérience, une fois que le ménage est dans le logement. Ces conclusions rejoignent celles de l'expérimentation « Un chez-soi d'abord » montrant la non-prédictibilité de la capacité d'un ménage à se maintenir dans le logement.

L'adhésion au changement de paradigme du logement d'abord

Comme évoqué dans la partie précédente, les personnes concernées comme les acteurs de la prise en charge ont pris conscience des limites du système actuel. Au-delà de cette prise de conscience, un grand nombre d'acteurs étaient favorables à un changement de paradigme et adhéraient à la logique logement d'abord, à commencer par les opérateurs et plus particulièrement les intervenants sociaux des centres d'hébergement :

“Il y a trop de dispositifs, d'expérimentations, d'offres temporaires. Ça crée des inégalités de traitement et un manque de lisibilité, à la fois pour les personnes, mais aussi pour nous.”

Homme travaillant dans un CHRS, FG3

“Il faut réinterroger la pensée unique qui existe chez certains opérateurs et bailleurs sociaux qui consiste à exiger un parcours d'insertion (stabilisation, puis insertion, puis résidence sociale, puis logement).”

Femme travaillant dans un accueil de jour, FG3

“Notre expérience du relogement des personnes du mouvement Don Quichotte nous a montré que malgré des réticences à reloger ce public très précaire en diffus, avec une formule adaptée – pas de contractualisation, pas de délai d'attente – on peut maintenir des personnes de la rue dans du logement. C'est un renversement complet de la logique d'accompagnement.”

Femme travaillant dans un CHRS, FG3

“C'est impossible de prédire qui va avoir des problèmes dans le logement, et qui va être nickel.”

Femme travaillant dans un service de logements d'insertion, FG3

Propositions d'actions

La démarche consistait tout d'abord à se donner des objectifs précis en matière de captation de logements, de mesures d'accompagnement, de réduction des ruptures. La construction d'objectifs chiffrés a demandé un travail de dimensionnement à partir des besoins qui avaient été identifiés dans l'état des lieux. Ces objectifs ne sont pas des objectifs cibles, ils sont avant tout des ordres de grandeur ayant servi à appuyer la réflexion et à déterminer une vision pour le territoire.

À travers des échanges avec les acteurs du territoire, l'Ansa et l'Action Tank ont élaboré des propositions d'actions afin de permettre l'atteinte de ces objectifs. Là encore, les actions proposées restent à préciser dans l'opérationnalisation du plan d'action.

Dimensionnement des solutions à partir des besoins identifiés

Dimensionnement du nombre de logements

Dans l'état des lieux, nous avons chiffré la demande qui relevait du logement d'abord sur le territoire de l'Eurométropole. Pour rappel, cette demande correspond à la demande non satisfaite par le système existant (stock de ménages dans les dispositifs et flux additionnel chaque année n'accédant pas au logement).

Le dimensionnement du nombre de logements à mobiliser correspond donc au nombre de logements supplémentaires à mobiliser par rapport aux attributions qui se font déjà par ailleurs pour les ménages sans domicile.

Pour les ménages disposant de très faibles ressources (< RSA soit 40% des ménages), nous avons proposé un relogement en sous-location avec bail glissant (dans le parc social ou privé conventionné) en faisant l'hypothèse qu'un temps de sous-location était nécessaire avant de pouvoir débloquer les ressources nécessaires au maintien dans le logement. Pour les ménages

disposant de ressources plus élevées (> RSA soit 60% des ménages), nous proposons une prise de bail direct, dans le parc locatif social ou en mandat de gestion dans le parc privé conventionné.

Besoin net de logements pour reloger les ménages relevant du logement d'abord

	2019	2020	2021	2022
Besoin net de logements	670	718	766	826
Dont sous-location avec bail glissant	270	290	310	330
Dont mandat de gestion	201	215	230	246
Dont parc social classique	152	163	174	186
Dont pension de famille	49	52	55	58

Le tableau ci-dessus montre un besoin important de logements en intermédiation locative. Pour atteindre cette cible, nous proposons à la fois une captation importante de nouveaux logements, mais aussi une transformation progressive d'une partie des places d'hébergement/de logements d'insertion en logements avec bail glissant pour les ménages déjà présents sur ces places, afin de réduire l'effort de captation. Environ 80 places d'hébergement et quinze logements d'insertion pourraient être transformés chaque année, pendant quatre ans, ce qui viendrait réduire l'effort de captation, qui passerait de 300 à 200 nouveaux logements par an.

Dimensionnement des mesures d'accompagnement

Pour dimensionner l'ampleur des mesures d'accompagnement nécessaires, nous sommes repartis du chiffrage de la demande logement d'abord, et de la première segmentation des besoins d'accompagnement réalisée par le SIAO.

Contrairement au dimensionnement des solutions de logement, qui ne s'appuie que sur la demande logement d'abord « nette » c'est-à-dire la demande des sans-domicile non satisfaite par le système existant, nous avons choisi de tenir compte de l'ensemble de la demande dans l'estimation des besoins d'accompagnement actuels et à venir, y compris la demande encore présente dans les dispositifs d'hébergement ou de logement accompagné et les ménages accédant au logement via les filières existantes. Nous sommes partis du principe que tout ménage sans domicile, quel que soit sa situation résidentielle, se verrait proposer un accompagnement selon ses besoins.

Mesures d'accompagnement	2019	2020	2021	2022
Accompagnement intensif	109	115	122	129
Accompagnement moyen	1208	1212	1216	1221
Accompagnement léger	988	991	994	998
Accompagnement pension de famille	49	52	55	58
Total	2355	2371	2387	2409

Méthodologie de construction des propositions d'actions

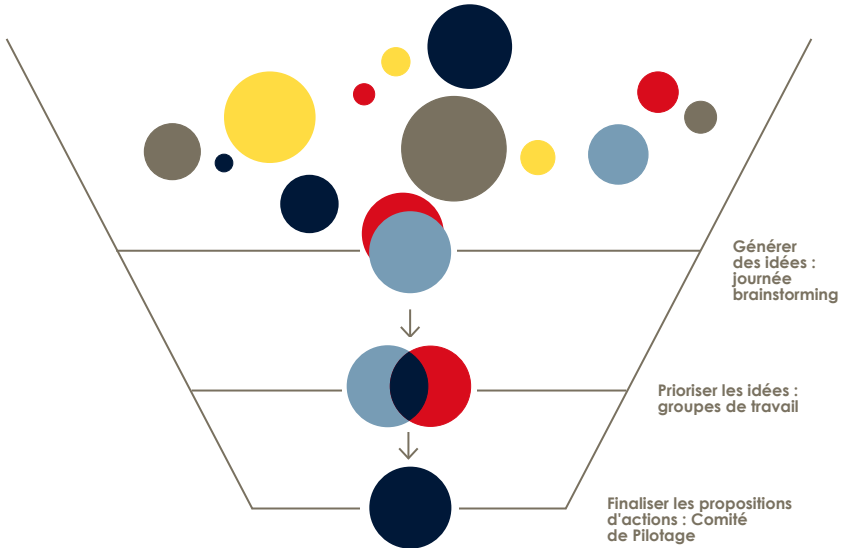
L'objectif de cette phase était d'élaborer des propositions d'actions susceptibles de transformer la prise en charge des personnes sans domicile et permettre ainsi d'atteindre les objectifs ambitieux énoncés précédemment. Cette phase s'est déclinée en trois étapes :

- **Faire émerger l'éventail de mesures qui pourraient favoriser le passage à l'échelle du logement d'abord** sur le territoire à travers une journée de brainstorm le 27 octobre 2017 mobilisant 31 personnes - cadres, professionnels, et bénévoles, représentants d'acteurs publics et associatifs, ainsi que des personnes concernées.
- **Parmi les mesures proposées, prioriser celles qui sont à la fois « fondées sur la preuve » et qui sont pertinentes et faisables pour le territoire.** Cette étape a commencé par l'organisation de quatre groupes de travail le 5 et 6 décembre 2017 mobilisant, au total, 45 personnes, et s'est poursuivie avec un travail de synthèse des propositions de la part de l'Ansa et l'Action Tank.
- **Finaliser les propositions d'actions** avec l'appui des membres du comité technique lors d'échanges et la validation du comité de pilotage le 25 janvier 2018. Ces propositions ont alimenté la réponse de Strasbourg à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la mise en œuvre accélérée du logement d'abord, piloté par la Dihal. Une première version des propositions d'actions a été rédigée par l'Ansa et l'Action Tank et finalisée par les services de l'Eurométropole et la Ville de Strasbourg et la DDDCS du Bas-Rhin. La version définitive du dossier de candidature à l'AMI a ensuite été déposé le 20 février 2018.

La construction des propositions nécessitait une participation active d'un nombre conséquent d'acteurs afin d'identifier des solutions adaptées au territoire et de créer de l'adhésion autour des actions proposées. La journée de brainstorm et les groupes de travail ont ainsi associé 80 personnes issues de plusieurs dizaines de structures associatives et publiques ainsi que des

personnes concernées. Il était ensuite nécessaire de prioriser les actions afin d'aboutir à des propositions d'actions réaliste pouvant être porté par l'Eurométropole et Ville de Strasbourg et la DDDCS du Bas-Rhin.

Étapes d'élaboration des propositions



Propositions phares

Introduction

Le 30 mars 2018, l'Eurométropole de Strasbourg a été sélectionnée parmi les 24 territoires de mise en œuvre accéléré du logement d'abord¹². La candidature de Strasbourg comportait la quasi-totalité des propositions phares issues de la démarche initiée par l'Ansa et l'Action Tank. Courant mai

¹² www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/03/dp_logement_dabord.pdf.

et juin 2018, l'Eurométropole et Ville de Strasbourg et la DDDCS du Bas Rhin devraient finaliser le Plan d'action du territoire, à travers des échanges avec la Dihal et les acteurs du territoire. Il s'agira, au vu du budget convenu, d'arbitrer entre différentes actions, de peaufiner certaines d'entre elles et d'élaborer un calendrier détaillé pour leur mise en œuvre. Il existe donc des incertitudes sur la forme définitive du Plan d'action.

En l'absence d'un plan d'action finalisé, ce rapport se contente de faire état des propositions phares soumises au Comité de Pilotage par l'Ansa et l'Action Tank en janvier 2018. Ces propositions sont organisées en trois axes : l'accès au logement, l'accompagnement et la prévention des expulsions et des ruptures. Pour chacun de ces axes, nous présentons les principales mesures proposées, illustrées par un schéma.

EXPLICATION DES SCHÉMAS

Chacun des trois schémas présente :

- L'objectif initial annoncé au début de la mission, et peaufiné après l'état des lieux;
- Les obstacles identifiés à l'atteinte de cet objectif notamment à travers notre état des lieux, il s'agit souvent des limites identifiées au sein des dispositifs existants, et des besoins non-satisfaits;
- Les propositions de mesures susceptibles de surmonter ces obstacles et ainsi permettre d'impulser la transformation de la prise en charge des personnes sans domicile nécessaire à l'atteinte de l'objectif initial.

Il est important de rappeler que l'Ansa et l'Action Tank ont privilégié des mesures qui pourraient être mises en œuvre au cours des 3 prochaines années, produisant ainsi des résultats tangibles. Les mesures retenues étaient jugées réalistes sur un plan budgétaire, tenant compte du budget annoncé initialement pour l'AMI fin 2017¹³, et sur un plan opérationnel,

¹³ 10 millions d'euros annoncés pour 15 territoires. Le 30 mars 2018, la Dihal a annoncé que ce budget avait été augmenté pour atteindre 23 millions d'euros pour les 24 territoires sélectionnés, composé de : 7 millions d'euros pour des crédits « mesures », (intermédiation locative et pensions de famille) de 8 millions d'euros pour des crédits « support », et de 8 millions d'euros de la part de l'Anah (www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/dp_logement_d_abord.pdf).

tenant compte de la capacité des acteurs publics et associatifs du territoire à transformer leurs pratiques. Nous avons donc revu à la baisse certains objectifs, notamment en matière de captation de nouveaux logements. Autre point d'attention, les propositions présentées ne sont pas nécessairement transposables à d'autres territoires, puisqu'elles répondent au contexte spécifique d'une métropole ayant un marché locatif relativement tendu et un contexte administratif spécifique.

Accès au logement

L'**objectif** identifié dès le début du projet était de pouvoir proposer un logement pérenne à l'ensemble des publics éligibles au logement d'abord, en mobilisant une offre privée (mandat de gestion et sous-location avec bail glissant) et une offre sociale adaptée aux besoins des ménages et à leur niveau de ressources.

Les mesures phares issues de la démarche se déclinent en trois volets : le développement de l'intermédiation locative, la mobilisation du parc social et la sécurisation du risque locatif.

Développer l'intermédiation locative

Les objectifs de réduction du nombre de personnes sans domicile ne pourront être atteints sans passer par une politique de captation ambitieuse dans le parc privé et le développement de l'intermédiation locative. Trois principales mesures ont été proposées pour atteindre l'objectif de captation de 260 logements par an dans le cadre d'un conventionnement social ou très social :

- La création d'**une plateforme de captation en intermédiation locative** sur le parc privé – appelée FACiliter l'Intermédiation Locative (FAC-IL) dans la candidature à l'AMI - pouvant avoir deux missions :

- **Captation dans le parc privé** : l'état des lieux a souligné que le rythme de

captation sur le parc privé (environ 50 logements par an) déjà engagé avec volontarisme par l'Eurométropole méritait d'être amplifié. Les moyens dédiés à cette mission pourraient être renforcés, de même que la coordination des acteurs à travers la mise en place d'une plateforme, déjà en cours de préfiguration sur le territoire. Sa mission principale sera de devenir le guichet unique vers l'intermédiation locative pour les propriétaires-bailleurs privés, par des actions de prospection, de simulation et de contractualisation. En prenant en charge la captation, cette plateforme permettra aux opérateurs associatifs de se consacrer à leur mission de gestion locative.

– **Suivi des attributions dans le parc social** : l'état des lieux a également souligné des limites dans la manière de suivre les attributions de logements sociaux au public prioritaire (dont les ménages sans domicile). Aujourd'hui, les objectifs globaux sont fixés pour ces publics dans le cadre de l'Accord collectif départemental, et un reporting annuel permet de vérifier si ces objectifs sont atteints. Or, pour s'assurer que chaque ménage sans domicile bénéficie d'un accès rapide au logement (ex. < 3 mois), il conviendra de suivre les attributions faites à l'égard de chaque ménage sans domicile en temps réel. La plateforme pourrait potentiellement assurer cette mission de suivi fin des attributions. Il existe évidemment d'autres manières d'organiser ce suivi, par exemple par un partenariat renforcé entre l'EMS et le SIAO du Bas-Rhin.

■ **Le renforcement des primes incitatives au conventionnement très social Anah de petites typologies (T1 et T2)**. L'état des lieux a permis d'objectiver à la fois la part importante des personnes isolées parmi les personnes sans domicile (53%), et le nombre insuffisant de petites typologies disponibles dans le parc social et en intermédiation locative. Les opérateurs d'IML ont souligné la difficulté qu'ils rencontrent dans la captation de ces petites typologies. En effet, les aides et avantages fiscaux proposés par l'Anah étaient insuffisamment attractifs pour que de nombreux propriétaires-bailleurs proposent des petits logements pour un conventionnement social ou très social. Cette offre est particulièrement prisée à Strasbourg, utilisée à la fois pour les locations touristiques (dont AirBnB) mais aussi pour les locations aux étudiants. L'Ansa et l'Action Tank ont proposé que l'Eurométropole de Strasbourg module les primes de l'Anah pour les rendre plus attractives pour les petites typologies.

■ **La mobilisation des communes pour le financement des nouvelles mesures IML sur leur territoire.** Les mesures ci-dessus nécessitent une mobilisation des logements privés sur l'ensemble du territoire de l'Eurométropole. De plus, les seuls financements de l'EMS et ne seront pas suffisants pour capter un grand volume de logements après la fin de la période de l'AMI. Par conséquent, l'Ansa et l'Action Tank ont proposé de mobiliser l'ensemble des 33 communes de l'EMS par deux mesures :

- **Encourager les 8 communes carencées au regard de la loi SRU de l'Eurométropole à financer la captation de logements.**
- **Élargir cette dynamique à d'autres communes volontaires**, par exemple par une participation financière à un fonds « Logement d'abord » pour co-financer la captation et gestion des logements.

Mobiliser le parc social

Pour augmenter le nombre de personnes des personnes sans domicile qui accèdent à un logement, le parc social devra contribuer davantage à l'effort de relogement. Trois mesures ont été proposées pour atteindre cet objectif :

■ **Doubler les objectifs d'attribution pour les ménages sans domicile dans le cadre du nouvel Accord collectif départemental (ACD)**, objectifs qui pourraient être intégrés dans la Convention intercommunale d'attribution (CIA) de Strasbourg (en cours de négociation). En effet, l'état des lieux souligne que l'ACD est un dispositif de priorisation efficace pour les ménages sans domicile concernés, mais concerne encore trop peu de ménages sans domicile.

■ **Envisager la possibilité pour certains ménages hébergés ou en sous-location dans le parc social en diffus de passer du statut d'hébergé à locataire** par la signature d'un bail de location classique. Environ 250 places d'hébergement et 75 logements d'insertion pourraient être concernés par cette mesure, avec la possibilité de transformer l'ensemble de ces places dès la première année du plan, ou d'étaler cette transformation sur quatre

ans. La signature de bail permettra à ces ménages de se projeter dans leur logement et de bénéficier des droits d'un locataire classique. Cette mesure devra également libérer des moyens financiers pouvant être consacrés à l'accompagnement d'autres ménages vers le logement.

■ **Créer environ 200 places en pensions de famille pour le territoire**

sur la durée du plan pour accueillir les personnes sans domicile qui souhaitent vivre dans un logement au sein d'une structure regroupée. Dans notre modélisation nous avons prévu la création de places ex nihilo, mais il conviendrait aussi d'explorer l'opportunité de créer des places par la transformation de certaines places d'hébergement ou de résidence sociale existantes.

Sécuriser la relation locative

Une condition essentielle à la généralisation de l'approche logement d'abord sur l'Eurométropole est de sécuriser le bail des ménages relogés, en limitant au maximum le risque d'impayés, de dégradations et les troubles du voisinage. Au vu des moyens prévus dans le cadre de l'AMI, nous avons proposé des évolutions relativement modestes qui répondent aux limites des dispositifs existants :

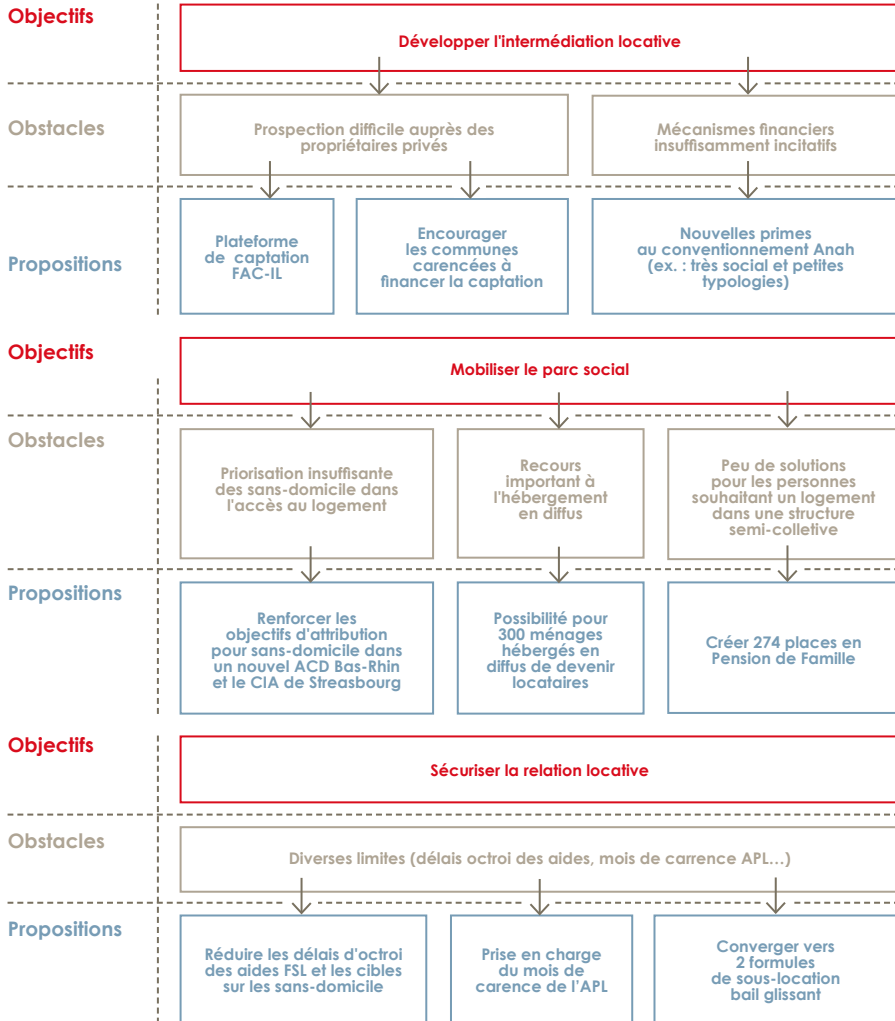
- **Réduire le délai entre la demande d'aide au Fonds de solidarité pour le logement (FSL) et sa validation, et entre sa validation et son paiement** pour accélérer l'accès au logement et améliorer la solvabilité du ménage. Aujourd'hui, les délais d'instruction sont de trois mois, et les délais de paiement peuvent être de plusieurs semaines. De plus, il conviendra d'ajuster certains critères d'octroi qui conduisent à l'exclusion des ménages sans domicile (ex. taux d'effort trop restrictif).
- **Prendre en charge le mois de carence de l'aide au logement pour éviter la formation de dette** dès l'entrée dans le logement pour les ménages en ayant besoin. En effet, les aides au logement ne sont payées qu'à compter du mois suivant l'entrée dans les lieux. Pour les ménages locataires, ou

« en situation réelle de locataire »¹⁴, ce mois de carence impose une dette locative équivalente aux aides dès leur entrée dans les lieux. Cette mesure pourrait être financée soit par le fonds de solidarité pour le logement (FSL) ou la CAF.

■ **Faire converger des opérateurs de l'intermédiation locative autour de deux formules de sous-location avec bail glissant : 12 mois et 24 mois.** La formule 12 mois ciblera des ménages nécessitant un temps de stabilisation de leur situation financière et d'ouverture des droits. La formule 24 mois sera privilégiée pour les ménages ayant des problèmes d'autonomie plus importants (addictions, troubles psychiques). Aujourd'hui, la durée de sous-location fait l'objet d'une négociation bilatérale entre l'opérateur associatif et le propriétaire, conduisant à une grande variation de pratiques et des durées de sous-location qui peuvent être excessives. L'évolution proposée a deux objectifs. D'une part, en réduisant les délais moyens de sous-location (dépassant les 24 mois aujourd'hui), elle accélérera l'accès au statut de locataire pour la majorité de personnes sans domicile. D'autre part, en établissant une règle partagée sur le territoire, elle assurera que les ménages et les propriétaires-bailleurs bénéficient d'un traitement plus équitable et transparent.

¹⁴ Ceci désigne les ménages en sous-location dans les logements gérés par l'établissement GALA qui paient la totalité du loyer et des charges dès leur premier mois dans le logement.

Accès au logement



L'accompagnement

L'objectif, à horizon 2020, est de pouvoir proposer à chaque ménage sans domicile un accompagnement vers et dans le logement d'intensité variable, de durée indéterminée, et adapté à leurs souhaits et besoins, qui puisse intervenir dès le moment où le ménage est à la rue et se poursuivre jusqu'au maintien dans un logement ordinaire. L'Ansa et l'Action Tank ont proposé quatre mesures phares afin d'atteindre cette cible au cours des trois prochaines années, en s'appuyant sur les dispositifs et acteurs existants.

Créer une plateforme d'accompagnement

L'état des lieux a montré que l'organisation des services existants peut rendre difficile l'accompagnement des personnes sans domicile de la rue au logement. Ainsi, les changements de situation résidentielle – de la rue à l'hébergement, de l'hébergement au logement – conduisent souvent à un changement de référent social. L'accès à un référent social est également limité soit par l'obtention d'une place en hébergement, soit par l'octroi d'une mesure d'accompagnement liée au logement (ASLL, AVL). De fait, les personnes en errance en sont exclues. Enfin, les modalités et la qualité de l'accompagnement proposées aux ménages varient, parfois même entre des intervenants mettant en œuvre des mesures censées être identiques (ex. entre opérateurs ASLL). Afin de surmonter ces limites, l'Ansa et l'Action Tank ont préconisé la création d'une plateforme de coordination, animée par un Coordinateur, ainsi que d'autres mesures phares.

Cette plateforme sera chargée d'animer un réseau d'acteurs afin de mobiliser une réponse adaptée aux besoins d'accompagnement de chaque ménage. La plateforme sera ainsi un guichet unique vers l'offre d'accompagnement vers le logement, intervenant à trois étapes :

- **Centraliser les diagnostics de besoins d'accompagnement** : en lien avec le SIAO, la plateforme centralisera les premiers diagnostics sur les besoins d'accompagnement des ménages réalisés par les travailleurs sociaux (accueil de jour, maraudes, centres d'hébergement, de

secteur), et orientera ensuite les ménages vers les différentes offres d'accompagnement de la plateforme.

- **Designier un référent de parcours** : le coordinateur en lien avec le SIAO s'assurera qu'un référent soit désigné. Ce référent accompagnera le ménage dès sa demande, jusqu'à l'entrée en logement et au-delà de l'entrée dans le logement.
- **Suivre l'accompagnement des ménages** : vérifier que l'accompagnement du ménage est effectivement mis en œuvre, veiller à son intensité et sa durée, et assurer que la fin de l'accompagnement soit organisée, en passant le relais aux services de droit commun, et en intégrant (si nécessaire) les ménages dans un service de « veille ».

Pour remplir pleinement sa mission, la plateforme doit se positionner au coeur de la prise en charge des personnes sans domicile par plusieurs biais :

- **S'articuler avec le SIAO** afin d'éviter tout doublon dans sa mission de diagnostic des besoins, d'octroi des mesures d'accompagnement et de suivi.
- **Gérer les mesures d'accompagnement** en confiant au Coordinateur la gestion du financement des mesures d'accompagnement du Fonds de solidarité (ASLL) ou du BOP 177 (AVL). Dans un second temps, nous préconisons de procéder à la fusion de ces différents modes de financements des mesures.
- **Accompagner le changement** : en plus de son rôle de « régulateur » de l'offre et la demande pour l'accompagnement, la plateforme doit également accompagner le changement de pratiques des professionnels au sein des opérateurs associatifs. Il s'agira, entre autres, de les accompagner à remplir le diagnostic des besoins d'accompagnement, de mettre en œuvre des mesures (ou des services) de type CHRS Hors-les-Murs, et de refonder les mesures ASLL sur des principes du logement d'abord.

Commencer l'accompagnement dès la rue

Une autre limite mise en exergue par l'état des lieux était qu'aucun dispositif d'accompagnement ne pouvait suivre les personnes de la rue au logement. Certes l'équipe mobile professionnelle, les maraudes bénévoles et les accueils de jour jouent un rôle essentiel d'accueil et d'aller vers les personnes dépourvues de logement. Cependant, ces acteurs « de la veille sociale » ne proposent pas un accompagnement individualisé aux ménages le souhaitant. Pour se faire, il convient d'engager plusieurs évolutions :

- Améliorer la coordination des maraudes pour que les besoins individualisés des ménages rencontrés soient transmis plus systématiquement vers le SIAO et la plateforme d'accompagnement.
- Renforcer les moyens humains et professionnaliser les équipes de maraude afin d'engager un accompagnement dès la rue (ouverture des droits, diagnostic des besoins d'accompagnement, demande d'hébergement).
- Cultiver la pratique d'aller vers les ménages des « référents de parcours », qu'ils soient intervenants d'un centre d'hébergement ou chargés d'une mesure d'accompagnement lié au logement. La plateforme d'accompagnement pourra, par exemple, désigner une mesure ASLL pour un ménage habitant dans la rue.

Converger vers une offre unique d'accompagnement mais adaptée à la diversité des besoins

À travers l'état des lieux, l'Ansa et l'Action Tank ont cherché à qualifier et à dimensionner l'envergure des besoins d'accompagnement, et ont abouti à la typologie suivante. Pour chaque type de besoin, l'Ansa et l'Action Tank ont proposé un niveau d'accompagnement adapté.

Les différents niveaux d'accompagnement proposés

Niveau de besoin	Nb de ménages concernés / an	Réponse	Opérateurs concernés
Besoins importants des sans-abris chroniques présentant des troubles psychiques sévères	120 ménages	Mettre en place, dès 2019, le dispositif « Un chez-soi d'abord » dans le cadre du déploiement du dispositif	Équipe dédiée d'« Un chez-soi d'abord »
Besoins moyens des personnes aux profils diversifiés (ex. sortants de structure, sortants de prison, jeunes en errance, personnes souffrant d'addictions), nécessitant un soutien pour accéder et se maintenir dans un logement	1200 ménages	<p>Accompagnement d'intensité moyenne par un référent de parcours. Pour répondre à la diversité de situations, chaque ménage sera orienté vers un de ces deux niveaux d'accompagnement.</p> <p>Un accompagnement d'intensité élevée de type CHRS hors-les-murs (1 travailleur social pour 15 ménages)</p> <p>Un accompagnement d'intensité moyenne de type ASLL (1 pour 30)</p>	<p>Centres d'hébergement (CHRS, Stabilisation)</p> <p>Opérateurs ASLL & AVL</p>
Besoins faibles pour des personnes ayant une bonne autonomie dans leurs démarches	900 ménages	Orientation du ménage vers un travailleur social polyvalent (accompagnement par le CCAS ou le service d'action sociale territoriale)	CCAS, Services d'action sociale territoriale

La plateforme pourrait réunir également un panel de professionnels spécialisés (ratio 1 pour 50) et des travailleurs « pairs » qui auront du temps dédié chaque semaine pour conseiller et appuyer les référents de parcours. Parmi ces professionnels spécialisés, une attention toute particulière devra être portée sur la mise à disposition de référents sur les addictions, la santé psychique, l'emploi et l'apprentissage du Français.

Cette feuille de route ambitieuse réussira seulement si les mesures suivantes sont prises :

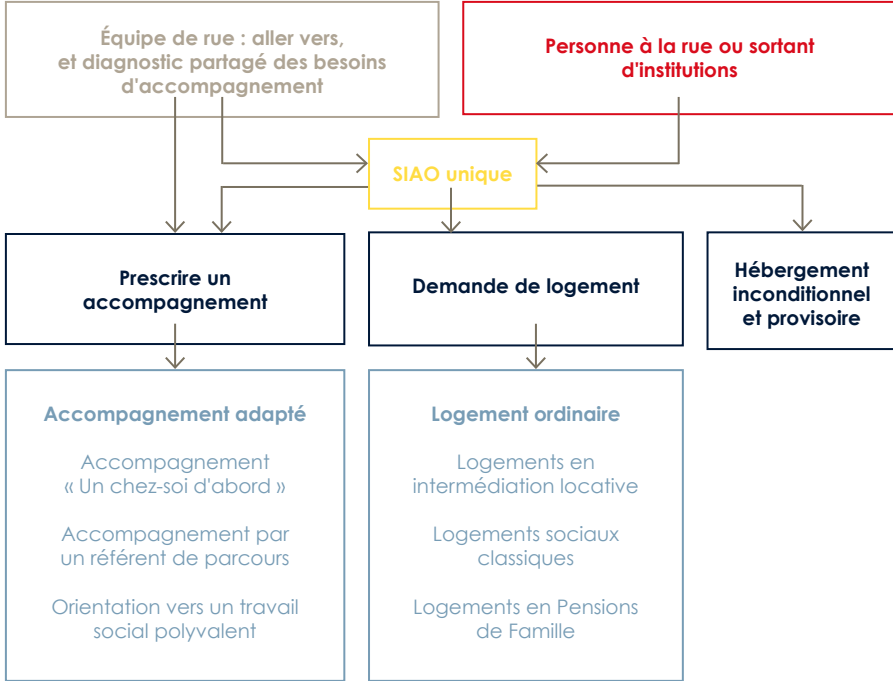
- **Accompagner les opérateurs et les acteurs institutionnels faisant de l'accompagnement social à améliorer leurs pratiques** afin qu'ils proposent tous un accompagnement fondé sur les principes de logement d'abord (d'intensité variable, de durée indéterminée, adapté aux souhaits et besoins des personnes), de qualité comparable. La charte d'accompagnement social vers et dans le logement doit permettre de clarifier le « cahier des charges » de cet accompagnement – qu'il soit de type « CHRS Hors-les-Murs » ou classique. Il convient ensuite d'accompagner les professionnels à mettre en œuvre ce cahier des charges, par le biais d'outils, de formations, de visites apprenantes et des temps d'échanges autour des pratiques professionnelles. Les centres d'hébergement et les opérateurs ASLL/AVL devront tous être concernés par cette action.
- **Développer davantage de mesures CHRS Hors-les-Murs au sein des centres d'hébergement.** Certains opérateurs d'hébergent mettent déjà en œuvre des mesures de ce type. Dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens, la DDCS et les opérateurs devraient prévoir une hausse significative du nombre de mesures. Le coordinateur de la Plateforme d'accompagnement accompagnera leur montée en compétence et le diagnostic des ménages.
- **Mettre à disposition une dizaine de professionnels spécialisés,** ayant du temps dédié pour aller vers et conseiller les référents de parcours, et apporter un appui ponctuel à des ménages ayant des problématiques spécifiques.

Centrer l'accompagnement sur les souhaits des personnes concernées

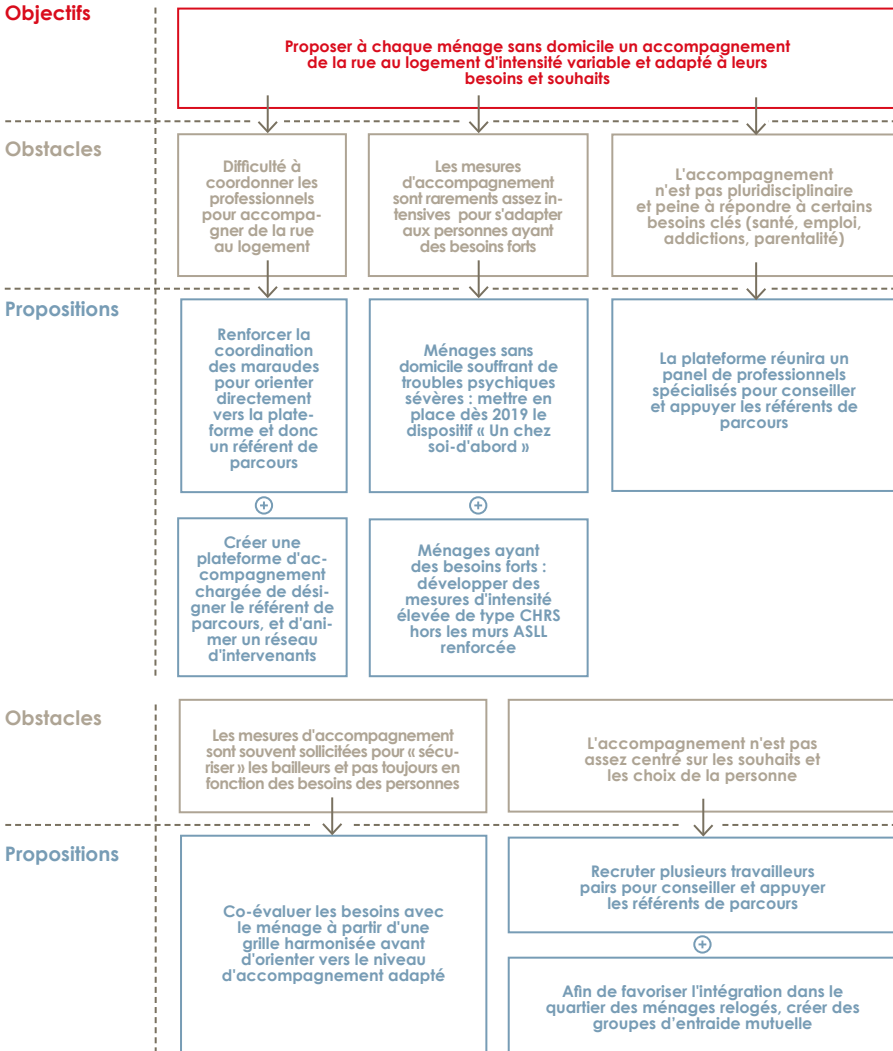
Les projets de logement d'abord reposent sur les principes de rétablissement et d'*empowerment* des personnes sans domicile. Ils font le pari qu'il faut faire confiance à ces personnes, et travailler à partir de leurs souhaits et leurs capacités, plutôt que de leur imposer des contraintes afin de « sécuriser » leur situation. Les travailleurs sociaux qui accompagnent ces ménages sur Strasbourg cherchent déjà à travailler avec les ménages afin de mettre en œuvre leur « projet individualisé ». Cependant, leurs pratiques peuvent diverger du principe du logement d'abord, en excluant certains ménages du logement du fait de leur supposée « incapacité à habiter un logement ». Afin de favoriser l'évolution des pratiques professionnelles, l'Ansa et l'Action Tank ont préconisé plusieurs mesures pour mettre les souhaits et capacités des ménages sans domicile au cœur de l'accompagnement :

- Recruter des travailleurs pairs à la fois au sein de l'équipe d'« Un chez-soi d'abord » mais également 3 travailleurs pairs dédiés à la Plateforme d'accompagnement. Ces derniers viendront en appui aux référents de parcours, en apportant des conseils notamment sur des situations complexes. Ces travailleurs pairs pourraient également répondre directement aux sollicitations d'appui de la part des ménages accompagnés, formant – dans certains cas – un binôme avec le référent de parcours.
- **Participation des personnes** à l'élaboration et le suivi des propositions d'actions, par un collège composé de 15 personnes accompagnées ou anciennement accompagnées volontaires.
- **Développer des groupes d'entraide mutuelle** soit autogérés, soit animés par un membre du collège et / ou par un bénévole. Ils seront constitués à l'échelle des quartiers afin de favoriser l'intégration dans le quartier des ménages relogés. Ces groupes pourraient proposer des échanges de services, des animations et des sorties collectives. Ils pourraient être adossés à des centres socio-culturels et disposer d'un budget dédié.

Fonctionnement de la plateforme d'accompagnement



Accompagnement



Prévention des expulsions et des ruptures

L'objectif des actions proposées est, à horizon 2020, d'éviter davantage les expulsions locatives par une intervention plus précoce auprès des ménages – ou des propriétaires – face à des impayés ou face à des procédures d'expulsion. Pour les personnes sortant d'institutions ou à risque d'une rupture de parcours, l'objectif est d'anticiper et de préparer leur sortie pour éviter des ruptures dans leur parcours résidentiel et ainsi de favoriser leur accès direct à un logement ordinaire.

Prévenir des expulsions locatives

Concernant les expulsions locatives, la CCAPEX vient d'être mise en place sur l'Eurométropole de Strasbourg, mais une dynamique de travail ancienne existe déjà autour de la coordination des acteurs sur le maintien dans le logement. L'Ansa et l'Action Tank ont souhaité profiter de cette première phase de mise en œuvre pour expérimenter des améliorations à petite échelle pouvant, à l'avenir, être intégrées dans son fonctionnement. Nous avons également proposé d'étayer certaines actions existantes ou de développer d'autres mesures nouvelles. Ces propositions s'organisent en trois axes :

- **Augmenter le taux de signalement d'impayés par une campagne de communication ciblant les propriétaires privés.** Cette action pourra s'inspirer d'une campagne de communication menée au sein des agences de la CAF dans le Bas-Rhin il y a plusieurs années.
- **Augmenter le nombre de diagnostics sociaux et financiers (anciennes « enquêtes sociales ») réalisés en amont du passage en tribunal** pour les ménages menacés d'expulsion, dans le cadre d'une expérimentation. Aujourd'hui, les travailleurs sociaux polyvalents n'arrivent pas à réaliser ces diagnostics dans environ la moitié des cas. Nous savons que les ménages qui ne bénéficient pas d'une enquête sociale ont moins de chance

d'être présents lors de l'audience¹⁵. Le manque d'enquêtes sociales et l'absence des ménages jouent ensuite en leur défaveur lors de l'audience¹⁶. Par conséquent, nous préconisons de tester des nouvelles modalités d'organisation et de réalisation des diagnostics pour que davantage de ménages en bénéficient.

- **Augmenter le nombre de ménages expulsés relogés ou qui se maintiennent dans leur logement.** Nous savons que certains ménages menacés d'expulsion arrivent à se reloger¹⁷. Cependant, une partie non-négligeable de ces ménages se trouve dépourvu de logement. Dans le Bas-Rhin, 400 ménages ayant demandé un hébergement en 2016 vivaient au préalable dans un logement et l'ont perdu pour diverses raisons (dont une expulsion). Il semble donc incontournable de trouver des solutions de relogement avant ou après le concours de la force publique par :
- **Dans le parc social,** nous préconisons le développement des **protocoles de cohésion sociale**, et l'extension du **dispositif Temporéo**. Ce dernier est un projet visant à reloger les ménages expulsés en résidence sociale le temps qu'ils stabilisent leur situation financière, expérimenté par l'association GALA et le bailleur Opus 67 depuis trois ans.
- **Dans le parc privé, expérimenter les baux de sauvegarde** auprès des ménages en procédure d'expulsion qui permettent la reprise temporaire du bail par une structure d'intermédiation locative tout en maintenant le ménage dans le logement¹⁸.

¹⁵ 75% des ménages n'ayant pas fait l'objet d'une enquête sociale ne vont pas à l'audience, alors qu'ils ne sont plus que 46% parmi ceux qui ont répondu à l'enquête sociale (Anil, Mars 2011, *Les ménages menacés d'expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement*).

¹⁶ Page 189 dans : *L'état du mal-logement en France 2018*, 2018, Fondation Abbé Pierre.

¹⁷ Selon une étude dans le Gard, près de 70% des ménages ayant fait l'objet d'une procédure d'expulsion locative ont retrouvé un logement autonomie après avoir quitté leur logement.

¹⁸ Les baux de sauvegarde ont été expérimentés, entre autres, par Mistral Habitat, Soligone et Cap Habitat dans le Vaucluse dans le cadre de l'appel à projets 10 000 logements HLM accompagnés (source : Guide de valorisation des projets « 10 000 logements accompagnés », Septembre 2015, Union sociale pour l'habitat).

Prévenir des ruptures

Environ 30% des ménages s'adressant au SIAO Insertion sont soit concernés par des situations de ruptures ou de violences familiales (980 ménages), soit sortants de structure, soit demandeurs au motif de problèmes de santé ou de handicap (262 ménages). Afin de prévenir ces ruptures de parcours et mieux anticiper des sorties d'institutions, l'Ansa et l'Action Tank ont proposé deux mesures clés :

- **Développer les référents thématiques SIAO.** En effet, le SIAO a nommé des référents thématiques chargés chacun d'un public spécifique – les sortants de prison, et les sortants d'ASE – et participe également à la commission réfugiée. Le SIAO vise ainsi à accompagner les professionnels spécialisés pour mieux préparer les sorties des institutions, et donc de réduire le nombre de ménages qui se retrouvent sans-domicile. L'Ansa et l'Action Tank proposent de pérenniser les référents existants et d'en nommer deux nouveaux pour répondre à des publics surreprésentés dans les demandeurs d'hébergement : d'une part, les femmes victimes de violence et de l'autre, les personnes sortant d'hôpital ou ayant une problématique de santé.

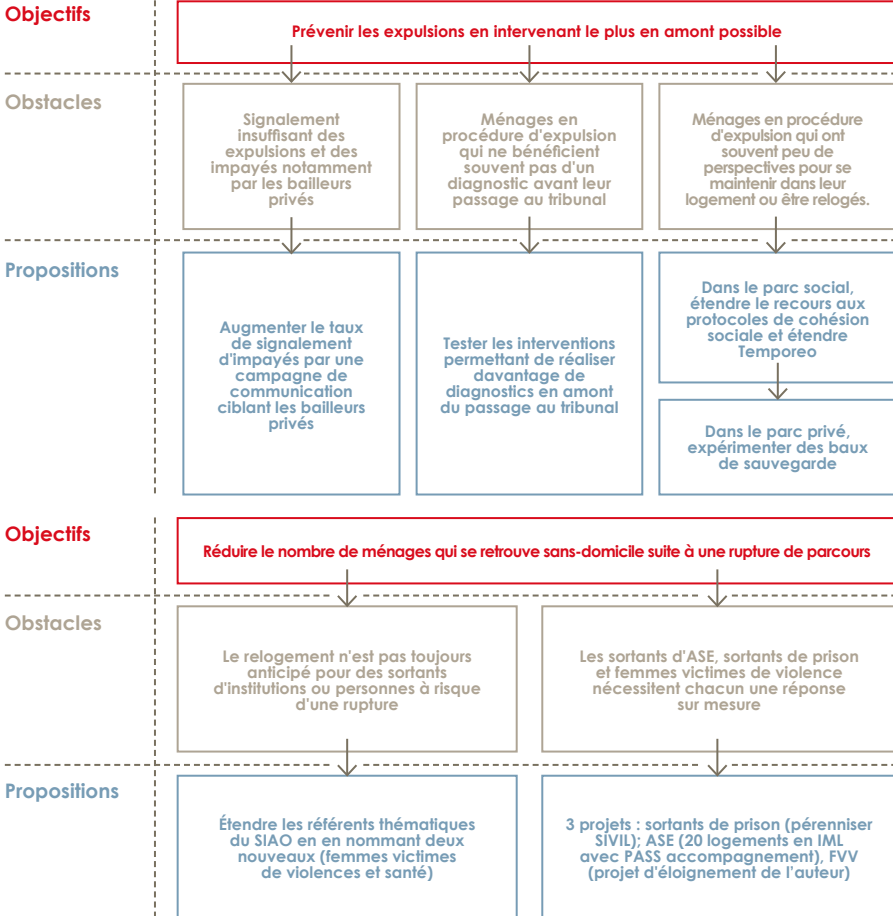
- **Mettre en place trois projets pour les publics spécifiques.** L'état des lieux a montré qu'il est impossible de prévenir l'ensemble des situations de rupture de parcours par l'accès à un logement de droit commun. Il convient parfois de développer des réponses sur mesure permettant de favoriser l'accès (ou le maintien) dans le logement. Par conséquent, l'Ansa et l'Action Tank préconisent de prévoir trois projets pour répondre à trois publics spécifiques :
 - **Sortants de prison**, en pérennisant le projet CIVIL (Sortants d'Incarcération Vers l'Insertion Locative) développé par GALA, lauréat de l'appel à projets innovants de la Dihal. Le travailleur social de GALA assure une permanence en maison d'arrêt afin de permettre à des sortants de prison d'accéder à l'un des 20 « logements accompagnés » ou vers les dispositifs de droit commun.
 - **Sortants de l'Aide sociale à l'enfance**, en fléchant 20 logements captés en sous-location dans le cadre du programme de captation (cf. ci-dessus)

avec un Pass accompagnement du Conseil départemental¹⁹.

– **Femmes victimes de violence**, en développant un projet d'éloignement des auteurs de violence. L'offre actuelle repose globalement sur l'hébergement des femmes et, le cas échéant, leurs enfants. Éloigner ainsi les femmes et leurs enfants du domicile familial est parfois une réponse nécessaire pour assurer la sécurité de ceux-ci. Cette approche a toutefois des inconvénients, car elle ajoute à la violence physique subie (et ses conséquences psychologiques) une instabilité résidentielle. Dans certains cas, une autre réponse semble plus adaptée : l'éloignement de l'auteur de violence dans des places d'hébergement dédiées. Cette approche permet de favoriser le maintien de la femme dans son domicile, avec ses enfants, et d'engager un travail d'accompagnement à la fois auprès de la femme et l'auteur de violence. Cette approche a été expérimentée dans la Haute-Saône depuis de nombreuses années dans le cadre du projet AUVIV. L'évaluation du projet AUVIV, réalisée par l'Ansa, a montré que l'ensemble des 10 femmes accompagnées se sont maintenues dans leur logement, et le taux de récidive des auteurs de violence accompagnés est de 7%, contre une moyenne nationale de 37%.

19 www.bas-rhin.fr/solidarites/jeunes-et-adolescents/aides-jeunes/pass-accompagnement.

Prévention des expulsions et des ruptures



État d'avancement et prochaines étapes

Enjeux autour de la mise en œuvre des actions dans le cadre de l'AMI

Les propositions d'actions décrites dans la partie précédente a servi de support pour nourrir la candidature de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) à l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) lancé en novembre 2017 par la Dihal portant sur la sélection de territoires de mise en œuvre accélérée du logement d'abord.

L'EMS a considéré que cet AMI était une opportunité à saisir pour accélérer l'atteinte de l'ensemble des objectifs qu'elle s'était fixés, notamment grâce à la mise à disposition de financements complémentaires à ceux qu'elle a décidé d'apporter elle-même. L'AMI prévoit en effet un financement des plans locaux logement d'abord à hauteur de 23 millions d'euros de crédits pour les 24 territoires qui ont été retenus²⁰.

En mars 2018, la Dihal a annoncé sa décision de retenir Strasbourg comme l'un des territoires de mise en œuvre accélérée du logement d'abord. Deux enjeux ont alors émergé, qui sont détaillés ci-dessous.

La sécurisation de financements pour la mise en œuvre

Il s'agissait d'abord de demander des financements pour des mesures d'intermédiation locative/ des places en pension de famille supplémentaires, en vue de mobiliser rapidement un grand nombre de logements et de mesures d'accompagnement. Le budget « mesures » a été estimé par l'EMS à environ 1,8 million d'euros en année pleine (80% du budget total). Ce budget n'est pas arrêté puisqu'il est en cours de négociation avec la Dihal.

Il s'agissait aussi de demander des financements supplémentaires pour

²⁰ La Dihal a annoncé un financement de 7 millions d'euros pour des crédits « mesures », (intermédiation locative et pensions de famille) de 8 millions d'euros pour des crédits « support », et de 8 millions d'euros de la part de l'Anah (voir le dossier de presse du Ministère de la cohésion des territoires : www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/dp_logement_d_abord.pdf).

l'amorçage des actions. Ces crédits dits « support », censés financer la transition vers le modèle logement d'abord,) recouvrent plusieurs éléments :

- Les ressources humaines via le soutien à des opérateurs du territoire pour mettre en œuvre le logement d'abord : poste de coordinateur du projet, deux postes pour porter la plateforme de captation de logements, un poste de coordinateur de la plateforme d'accompagnement, mais aussi des postes de travailleurs pairs.
- Des plans de formation des intervenants sociaux aux principes et pratiques du logement d'abord (formations au rétablissement notamment).
- La communication autour du projet, envers les propriétaires privés, et la sensibilisation des différents acteurs.
- L'observation sociale sur le territoire : dénombrement des sans-domicile et approfondissement des diagnostics de leurs besoins
- Des coûts d'ingénierie notamment d'évaluation de la mise en œuvre du plan.

L'EMS s'est engagée à participer financièrement au projet. La pérennité de cet engagement, ainsi que de celui de l'État, est essentielle à la réussite du plan.

Le pilotage de projet

Au-delà de la question du financement, c'est la question du pilotage et du portage du projet qui s'est posée. La métropole s'est imposée comme l'acteur le plus pertinent pour coordonner et porter politiquement la démarche. L'enjeu des prochaines semaines est de constituer une équipe projet interne à l'EMS, pilotée par un coordinateur capable de travailler sur des questions transverses (accompagnement social, habitat).

Les points qui restent à creuser

Beaucoup de points liés à la mise en œuvre opérationnelle du Plan d'action restent à creuser. Dans cette partie, nous souhaitons revenir sur des aspects stratégiques que nous n'avons pas suffisamment approfondis lors de notre mission.

D'une part, la question des coûts évités liés à la mise en œuvre du projet a été abordée mais mériterait d'être poursuivie. D'autre part, la question des publics à droits incomplets, qui n'était pas du ressort de cette étude, se pose tout de même à l'échelle locale, et mériterait d'être articulée avec ce Plan d'action.

Coûts évités liés à la mise en œuvre de la stratégie

Nous avons cherché à comparer les coûts annuels de fonctionnement du système existant et celui des actions que nous proposons, afin de déterminer si la stratégie logement d'abord coûtait plus cher à mettre en place par rapport au maintien du *statu quo*. Nous avons comparé les coûts sur deux échelles temporelles différentes : une de cinq ans (la durée des actions que nous proposons), l'autre de 10 ans (moyen terme).

Des hypothèses ont été prises sur l'évolution des stocks et des flux à cinq ans (voir annexe 1) et 10 ans (voir annexe 2).

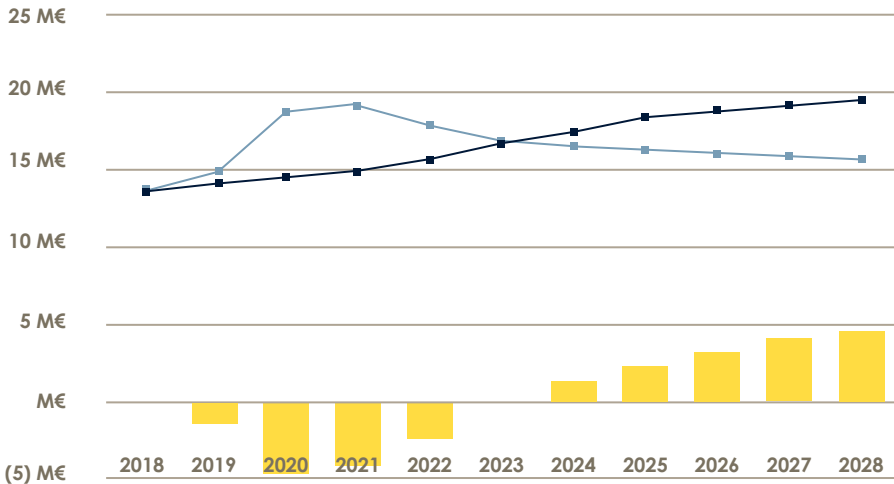
Le périmètre des coûts évités sur lequel nous avons raisonné ne comprend pas l'ensemble des coûts de la politique de prise en charge des sans-domicile sur le territoire. Il ne comprend que les coûts liés à la politique de prise en charge des personnes à droits complets impactée par la mise en place des actions logement d'abord.

Nous avons donc comparé deux scénarios : un scénario « *statu quo* », dans lequel le stock d'hébergement et de logement accompagné augmente pour accueillir les nouveaux flux ; et un scénario « logement d'abord » qui

reprend nos propositions d'actions, à savoir la réduction du stock de places dans les dispositifs d'hébergement, le maintien d'une offre d'hébergement et de logement accompagné résiduelle, et l'augmentation du nombre de places/de mesures d'accompagnement dans des logements pérennes.

Les coûts dont nous avons tenu compte comprennent le coût du logement (loyer si celui-ci est pris en charge par la structure, gestion locative sociale, coûts de prospection, de gestion des contentieux et des dégradations s'il y en a), mais aussi le coût de l'accompagnement, ainsi que le coût lié à l'accompagnement de la transformation du système (ingénierie, formation, coordination, etc.).

Comparaison du coût du maintien du système existant par rapport au coût du système logement d'abord, sur 10 ans



- Différentiel de coût de fonctionnement annuel entre le scénario « *statu quo* » et le scénario « logement d'abord »
- Coût total du maintien du « *statu quo* »
- Coût total du système « logement d'abord »

Une première estimation à cinq ans montre que la mise en place d'une stratégie logement coûterait 14% plus cher que le maintien du système tel qu'il existe aujourd'hui. La différence de coût serait de 2 millions d'euros par an en moyenne. Cela s'explique par l'effort ambitieux de relogement et d'accompagnement proposé dans le Plan, permettant à la fois de traiter les flux – qui augmentent sur les cinq ans – mais aussi les stocks de personnes à la rue, en hébergement, et en logement accompagné, qui n'étaient pas forcément accompagnés par le passé.

Une deuxième estimation sur dix ans, cette fois, permet de remettre l'investissement initial en perspective : de 2018 à 2028, la transition vers un système logement d'abord ne coûte in fine pas plus cher que le maintien du *statu quo* pendant 10 ans. Elle permet même de générer des économies, de l'ordre de 3%.

L'annexe 3 donne plus de détails sur les hypothèses retenues et la décomposition des coûts des scénarios.

Nous avons cherché à modéliser l'impact de **deux autres paramètres** sur les coûts des deux scénarios :

- D'une part, le rythme de transformation du stock d'hébergement en diffus en logements pérennes.
- D'autre part, la prise en compte d'autres déterminants dans le périmètre des coûts, notamment le coût du recours à certains services de santé (urgences, hospitalisations) pour les sans-domicile vivant à la rue. Dans le cadre des expérimentations Housing First, ces coûts sont souvent très élevés.

Si le stock d'hébergement était transformé en logements pérennes dès la première année du plan, et si nous avons intégré un niveau de dépenses par sans-abri similaire à celles constatées dans le cadre de l'expérimentation Housing First française « Un chez-soi d'abord »²¹, les économies générées par

²¹ Dans le cadre de l'expérimentation « Un chez-soi d'abord » en France, le coût annuel moyen des dépenses induites par l'utilisation des structures sanitaires, d'hébergement et de justice constaté au début de l'étude était de 30 000 euros par personne.

le scénario logement d'abord avoisineraient 20 millions d'euros sur l'ensemble de la période (économies de 10% par rapport au maintien de l'existant).

Les économies potentiellement générées se feraient à la fois pour l'État, qui finance un grand nombre de dispositifs impactés par les propositions d'actions, mais aussi pour l'Eurométropole et la Ville de Strasbourg qui finance dans une grande proportion les activités d'hébergement d'urgence et de veille sociale, notamment à travers son Centre Communal d'Action Sociale (CCAS).

Un travail plus approfondi doit être mené pour mieux appréhender l'évolution des flux entrants dans le système, afin de déterminer quels seront les flux d'entrants futurs, comment les propositions liées à la prévention pourront réduire ce flux, et comment ces flux se répartiront entre les dispositifs existants et futurs. Il s'agira aussi de récolter des données sur les coûts du sans-abrisme à Strasbourg.

Traitement de la question des publics à droits incomplets sur le territoire

Sur la question des **publics à droits incomplets**, nous avons identifié qu'ils représentaient 2 000 ménages à Strasbourg, soit 2/3 de la population sans-domicile au sens strict de l'INSEE et un peu plus que la demande concernée par nos propositions, qui recouvre à la fois les sans-domicile au sens de l'INSEE mais aussi les personnes en logement accompagné anciennement sans-domicile (à peu près 1 625 ménages). Cette demande n'est pas négligeable et appelle à la mise en place d'une stratégie à part entière, complémentaire et articulée avec celle présentée dans le cadre de ce rapport. La possibilité, via le plan logement d'abord, de libérer des places en résidence sociale pour ces publics a été une première piste envisagée, mais elle ne concernerait que les publics isolés ou les petites compositions familiales. La question de l'humanisation des structures et du renforcement de l'accompagnement à destination de ces publics reste encore à approfondir.

Bilans et perspectives

Une expérience positive malgré un contexte politique et budgétaire difficile

Les phases de consultation menées pendant 6 mois ont montré un réel intérêt et une mobilisation forte des acteurs autour du sujet du logement d'abord, qu'il s'agisse d'opérateurs associatifs, des services de l'État ou des collectivités locales. Et ce en dépit de différentes réformes pouvant menacer le fonctionnement des dispositifs actuels, voire avoir un effet négatif sur la mise en œuvre du logement d'abord, comme par exemple la réforme de l'APL impactant les bailleurs sociaux et le service habitat de l'Eurométropole, et celle de la tarification des CHRS, impactant les gestionnaires de structure.

Au-delà des récentes réformes annoncées, certaines décisions politiques assez contradictoires avec les principes du logement d'abord pourraient peser dans la mise en œuvre concrète des actions proposées. Nous avons relevé la décision récente de la Ville d'ouvrir 100 nouvelles places en hébergement d'urgence – concomitante avec les réflexions sur le logement d'abord – décision qui, certes, s'inscrit dans un devoir humanitaire se justifiant à court terme, mais qui, à long terme, occulte les besoins réels des ménages, à savoir celui d'habiter durablement dans un lieu. Les élus nous ont fait part de leurs difficultés d'arbitrage et de la nécessaire articulation de ces deux logiques dans ce moment de transition.

Enfin, c'est le contexte budgétaire général qui pourrait poser problème dans les mois à venir. Les ressources financières qui vont être mises à disposition et par l'État et par la collectivité pour financer la transition ne sont pas négligeables. Le budget formulé par l'EMS dans sa réponse à l'AMI s'élevait à 2,3 millions d'euros en année pleine.

La question budgétaire qui se pose est double : d'une part, il s'agit de vérifier que l'ensemble des crédits existants alloués sur ce périmètre d'hébergement et d'accompagnement, qui sont conséquents, sont bien réorientés vers la politique logement d'abord, et que ces crédits restent suffisamment stables sur le temps pour sécuriser la transition. D'autre part, nos modélisations sur

le coût de la transition vers un système logement d'abord à Strasbourg, présentée dans la partie précédente, montrent que des efforts financiers légèrement supérieurs à ce qui se pratique aujourd'hui sur le même périmètre s'imposeraient dans les cinq prochaines années pour répondre à l'ensemble de la demande. Cet investissement initial serait rapidement compensé les années suivantes par des coûts évités, rendant l'ensemble de l'opération financièrement neutre pour les pouvoirs publics. Il s'agit donc de convaincre l'ensemble des acteurs que la transition vers un modèle logement d'abord est un investissement social.

Les difficultés liées à l'accès et le traitement des données

L'accès difficile à certaines données, et l'absence de données fiables ou détaillées ont rendu difficiles certaines analyses :

- Données insuffisantes sur les ressources et besoins d'accompagnement des publics liées aux difficultés d'observation sociale du SIAO (le déploiement à venir du logiciel SI-SIAO devrait permettre ce genre d'analyses dans le futur).
- Données sur l'accès au logement de personnes sans domicile incomplètes et éclatées entre les différents gestionnaires des contingents.
- Données insuffisantes sur la demande de logement social (fichier partagé de la demande inaccessible rendant impossible la confrontation entre les besoins de logement social émanant des sans-domicile et l'offre disponible et accessible à ces publics)

L'amélioration de l'observation sociale à travers la mise en place de logiciels adaptés et partagés entre les différents acteurs nous paraît essentielle. Le déploiement prochain du logiciel SI-SIAO devrait notamment permettre d'améliorer l'observation sociale.

La difficulté à mobiliser les personnes concernées à chaque étape

L'Ansa et l'Action Tank ont souhaité mettre les besoins, attentes et espérances des personnes concernées au coeur de la démarche. D'une part, il était important de vérifier que l'objectif de l'accès direct au logement répondait réellement à leurs souhaits. D'autre part, nous voudrions identifier avec les personnes concernées les aspects du système actuel qui semblait faire obstacle à leur accès au logement.

Les personnes concernées ont été associées à ce projet principalement par deux biais :

- **Deux focus groups auprès des personnes à la rue ou ayant un parcours de rue** : ces échanges ont souligné la complexité des parcours dans les dispositifs d'hébergement et d'aide, caractérisé souvent par de nombreux retours à la rue. Les personnes n'accédaient à un logement autonome qu'après avoir franchi plusieurs étapes dans le « parcours en escalier ». Ce processus pouvait prendre 2 à 3 ans entre le premier hébergement et l'accès à un logement en tant que titulaire du bail. Ces discussions ont donc confirmé l'hypothèse que l'hébergement s'organise souvent autour du « parcours en escalier ». Elles ont également révélé la grande diversité des profils, des situations et des besoins, soulignant l'importance d'un accompagnement « sur mesure », parfois pluridisciplinaire, mais également la capacité à apporter des réponses à des publics spécifiques (ex. jeunes en errance). Enfin, elles ont soutenu l'hypothèse que seulement une minorité des personnes sans domicile ont besoin d'un accompagnement intensif de type « Un chez-soi d'abord », alors que d'autres ont besoin d'un soutien plus léger et transitoire.
- **La participation des personnes concernées aux temps forts de la construction des propositions d'actions.** Une participation par au moins une personne concernée a été assurée par trois membres du Conseil Régional des Personnes Accueillies et/ou Accompagnées (CCRPA) lors de la journée

de brainstorm et les groupes de travail. Leur participation a sensiblement enrichi les échanges, éclairant les professionnels avec leurs expériences et celles de leurs pairs.

La participation des personnes concernées à cette démarche a été toutefois, à notre sens, insuffisante. Si nous avons disposé de davantage de temps et de moyens humains, nous aurions souhaité notamment :

- Les mobiliser en nombre plus important lors de la phase de diagnostic, et intégrer un temps d'immersion (ou observation participante) pour apprécier la diversité des parcours et du vécu des personnes ;
- Les associer en grand nombre pour enrichir et peaufiner les propositions d'actions.

Nous préconisons de continuer d'associer les personnes concernées au cadrage des actions (ex. grille d'évaluation des personnes), et à leur mise en œuvre (travailleurs pairs) à travers un Collège de personnes concernées, et d'autres groupes de travail ad hoc.

Enfin, plusieurs citoyens ont participé activement à la démarche, à la fois bénévoles dans le cadre des maraudes (dont plusieurs de Médecins du Monde) et militants (ex. l'Ilot). Ce constat confirme l'intérêt d'associer les citoyens de l'EMS dans la mise en œuvre du projet, par exemple dans le soutien aux groupes d'entraide mutuelle.

Les défis soulevés par une approche systématique et territorialisée

L'ambition du projet était d'impulser une transformation du système de prise en charge des personnes sans domicile grâce à un investissement initial et un portage politique et opérationnel fort. En somme, il s'agissait de transformer l'existant, et donc d'accompagner le changement des acteurs et dispositifs présents sur le territoire. Notre démarche a souligné des défis considérables :

- **Sensibiliser des acteurs** : la démarche a posé un objectif global – faire du logement d'abord le fil rouge des services aux personnes sans domicile – et a cherché à étayer la meilleure manière de le mettre en œuvre sur Strasbourg. Nous sommes convaincus qu'une approche systémique est nécessaire, mais le projet a certainement sous-investi le temps de sensibilisation des acteurs à l'approche logement d'abord et les avantages de son développement à grande échelle sur le territoire.
- **Mobiliser et associer les acteurs** : la mobilisation de l'ensemble des collègues d'acteurs était une condition de réussite de la démarche. La démarche a relevé ce défi sur un plan quantitatif, associant 80 personnes en une période de 6 mois. Cependant, la démarche n'a pas permis de soumettre les mesures à une validation d'un panel large de ces acteurs. Nous préconisons ainsi de continuer d'associer des acteurs concernés à la co-construction et mise en œuvre des actions.
- **Réformer l'existant** : la politique d'hébergement et d'accès au logement est caractérisée par un millefeuille de dispositifs pilotée et financée par plusieurs acteurs publics (le Conseil départemental du Bas-Rhin, L'Eurométropole et la Ville de Strasbourg, les services de l'Etat, ARS, CAF...). Ont été retenues seulement les mesures jugées opérationnelles à court terme qui composent avec ce paysage complexe, plutôt que d'engager une réforme plus structurelle. Ce projet a soulevé toutefois la question fondamentale, à savoir s'il est possible de continuer à « bricoler » un système cohérent à partir de dispositifs éclatés ? Cette question s'est posée avec acuité sur l'accompagnement des personnes sans domicile. En effet, la séparation de l'accompagnement et des « murs » est un principe clé du logement d'abord. L'Ansa et l'Action Tank ont donc initialement proposé une mutualisation progressive des intervenants issus des structures d'hébergement ou de logement accompagné dans un « Service logement d'abord » capable d'accompagner de la rue au logement (sous l'égide de la Plateforme d'accompagnement). Cette proposition a été jugée trop complexe à mettre en œuvre, nécessitant à la fois une réforme des financements « à la place » en vigueur, et un rapprochement organisationnel des structures concernées.

Ce projet avait comme ambition de permettre une adoption du modèle « logement d'abord » à large échelle. Dans le contexte français, où les compétences associées à la prise en charge des sans-domicile sont réparties entre les échelons communaux, intercommunaux et départementaux, le choix de l'échelon territorial n'est pas une évidence. Sur l'Eurométropole de Strasbourg, le niveau intercommunal présentait plusieurs avantages étant donnée l'organisation spécifique de cette collectivité. L'implication de l'ensemble des collectivités concernées est toutefois un enjeu qui reste entier. Certes, la Ville de Strasbourg est co-pilote de la démarche, et le Conseil départemental y a porté son soutien. Cependant, il convient d'associer pleinement les 32 autres communes de l'EMS, qui n'ont pas encore été impliquées, sur la prochaine période. Se pose également la question de la manière d'articuler ce Plan d'action avec l'échelon départemental. Faut-il envisager une diffusion de la logique du logement d'abord à l'ensemble du département dans un second temps ?

CINQ ENSEIGNEMENTS POUR LES TERRITOIRES DE MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE

Dès le démarrage, bien positionner la démarche :

... En termes d'ambition, comme une démarche de transformation globale du système visant à faire passer le logement d'abord à l'échelle à horizon cinq ans, et non pas un plan d'action orienté vers l'accès au logement ou un plan d'action faisant du logement d'abord une filière parmi d'autre ;
... Sur une échelle territoriale claire, mais identifier les limites et difficultés soulevés par ce choix, et mettre en place des actions pour mitiger les conséquences pour le projet.

Sensibiliser et co-construire tout au long de la démarche :

... Laisser le temps aux acteurs d'exprimer leurs représentations du logement d'abord, et les sensibiliser aux avantages de l'approche ;
... Prévoir des échanges collectifs et individuels pour élaborer progressivement le plan d'action ;
... Donner une place centrale aux personnes concernées et aux professionnels de terrain dans la démarche ;

... Intégrer la sensibilisation et la co-construction dans le plan d'action, car cette conduite de changement sera progressive...

Fonder le plan d'action sur des analyses fines, à la fois quantitatives et qualitatives :

... Nécessité de mettre en place une analyse fine de l'adéquation offre-demande (statique et dynamique) afin de mieux dimensionner les solutions ;
... Attention fine à la « gestion des parcours » par les acteurs – qui est orienté vers quel dispositif sur quelle base ? Quels profils accèdent rapidement à un logement, lesquels restent bloqués à la rue ou en hébergement ? Quels sont les profils qui accèdent au logement, et à quel stade les autres profils sont-ils exclus ?

Développer un plan d'action à viser systématique et transformative :

... A horizon cinq ans, ceci devrait permettre de réduire sensiblement le nombre de personnes contraintes de vivre à la rue, et réduire sensiblement le temps moyen entre demande d'aide au SIAO et le relogement ;
... Les mesures devraient améliorer le fonctionnement de l'existant et le droit commun, plutôt que de les contourner ;
... Bien articuler la démarche avec les lieux et documents de programmation existants. En particulier :
... Positionner la démarche comme une opportunité d'accélérer et rendre plus opérationnels certains axes du PDALHPD, et de renforcer le portage politique des mesures phares ;
... Profiter des révisions des documents de programmation pour inscrire des nouvelles mesures, tels que la CIA ou le règlement intérieur du FSL.

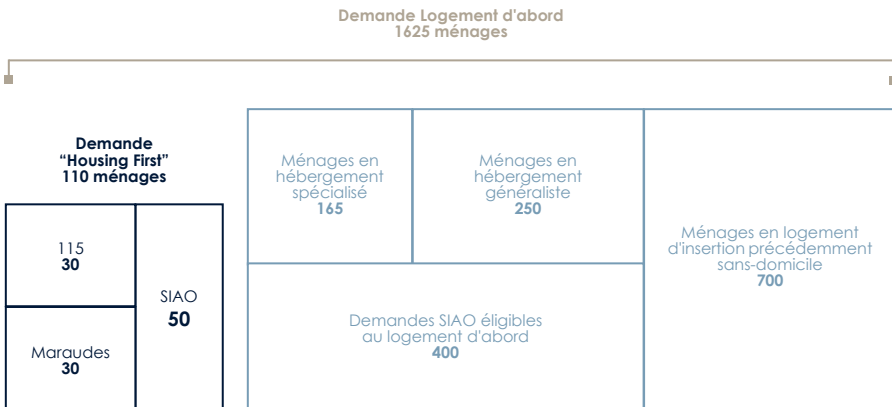
Annexes

Chiffrage de la demande logement d'abord à cinq ans

Nous avons développé une approche statique et dynamique pour estimer le nombre de ménages concernés.

Vision « stock » :

La vision « stock » correspond au nombre de ménages présents au sein des dispositifs de veille sociale (maraudes, SIAO), d'hébergement, et de logement accompagné, parfois depuis des années et n'ayant pas accédé au logement ordinaire au cours de l'année 2016. Concernant le logement accompagné (résidences sociales et logements d'insertion), seuls les ménages ayant eu au préalable un parcours d'errance ou d'hébergement - et donc ayant été sans-domicile au sens de l'INSEE - ont été comptés. Au total, 1 625 ménages devraient être relogés dans une perspective logement d'abord en 2016, comme le montre le schéma ci-après.



Dans le cadre du plan logement d'abord, nous proposons de résorber progressivement ce stock en réduisant les durées de séjour et en augmentant le taux d'accès au logement ordinaire des ménages présents. Le stock passerait de 1 625 ménages en 2017 à 500 ménages en 2022, soit une baisse annuelle du nombre de ménages présents dans les dispositifs d'environ 280 ménages par an pendant 4 ans.

Vision « flux » :

Celle-ci correspond à la différence entre, d'une part, le nombre de ménages en situation régulière qui entrent chaque année au sein des dispositifs de veille sociale, d'hébergement et de logement accompagné (670 dossiers classés vers des dispositifs connus en 2016) et, d'autre part, le nombre de personnes qui sortent de ces dispositifs pour aller vers le logement ordinaire grâce aux filières existantes (450 personnes en 2016). Il faut donc noter que le chiffrage de la demande logement d'abord en « flux » est net de la demande des sans-domicile qui parviennent à accéder au logement chaque année via les filières existantes et des ménages sans domicile dont le dossier a été classé sans suite. Le flux annuel qui ne rentre pas dans le logement, de l'ordre de 220 personnes, finit par constituer un stock. Ce stock peut gonfler si le flux d'entrants augmente chaque année.

Nous avons projeté une augmentation du flux sur les 5 années à venir, nous appuyant sur la tendance historique du SIAO insertion. Entre 2011 et 2016, le taux de croissance annuel du nombre de demandeurs au SIAO insertion a été de 14%. D'après le SIAO, 40% de cette demande correspond à des publics à droits incomplets. Nous avons donc ajusté le taux de croissance annuel proportionnellement, et avons par conséquent pris une hypothèse d'augmentation des flux de 5,6% par an de 2019 à 2022. Nous pensons que cette hypothèse est robuste, puisqu'il est probable que le nombre de demandeurs d'asile obtenant le statut de réfugié et le nombre de personnes en situation de précarité augmente régulièrement dans les cinq prochaines années.

Le flux avoisinerait, en moyenne, 900 ménages chaque année. En y retranchant les 450 ménages accédant au logement par ailleurs, le nombre de ménages en « flux » à reloger chaque année est de 450 ménages environ.

La combinaison des flux et des stocks a permis d'anticiper l'évolution de la demande suivante :

Public relevant du logement d'abord	2019	2020	2021	2022
Flux d'arrivants anticipé (A)	840	888	936	996
Flux existants vers le logement (B)	450	450	450	450
Stock à reloger chaque année (C)	280	280	280	280
Nombre de personnes à reloger (A-B+C)	670	718	766	826

Le besoin net de logements est donc de 750 logements par an en moyenne sur les 4 ans de mise en œuvre du plan.

Chiffrage de la demande logement d'abord à 10 ans

Pour chiffrer la demande logement d'abord à 10 ans, nous avons repris le chiffrage de 2018 à 2022 présenté en annexe 1, et émis de nouvelles hypothèses pour l'évolution 2023-2028.

Nous avons fait l'hypothèse d'une **diminution des flux de nouveaux arrivants** sur la période, liée aux premiers effets des actions liées à la prévention. Cette diminution serait de 4% tous les ans, soit environ 50 ménages de moins sollicitant le SIAO chaque année.

Nous souhaiterions affiner cette hypothèse de réduction des flux liée à l'amélioration de la prévention dans le cadre de l'approfondissement de la feuille de route.

Modélisation des coûts évités sur dix ans

Méthodologie

Comparaison des coûts du maintien du statu quo par rapport à la stratégie logement d'abord :

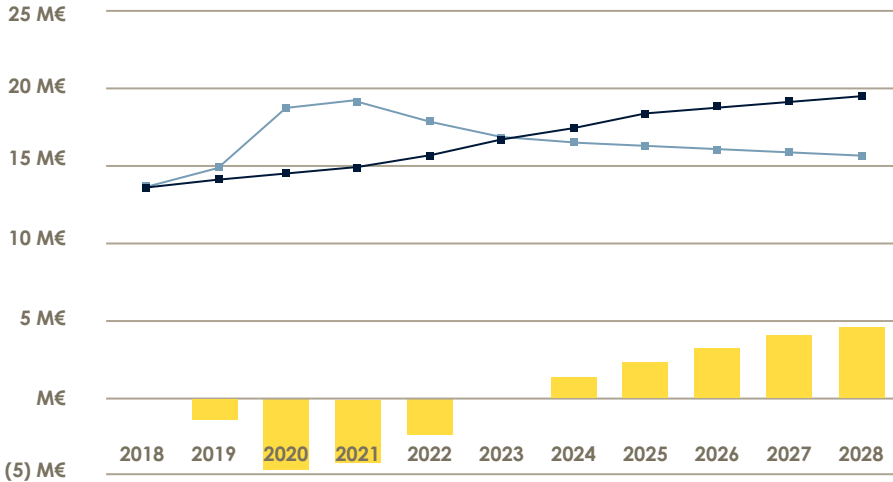
- **Scénario « statu quo »** : le stock d'hébergement et de logement accompagné augmente pour accueillir les nouveaux flux.
- **Scénario « logement d'abord »** : réduction du stock de places dans les dispositifs d'hébergement, le maintien d'une offre d'hébergement et de logement accompagné résiduelle, et la hausse du nombre de places/de mesures d'accompagnement dans des logements pérennes.

Périmètre de coût :

- **Logement** : gestion locative, prise en charge partielle ou totale du loyer, gestion des litiges et contentieux.
- **Accompagnement** : coût des mesures d'accompagnement et coût du recours à la veille sociale s'il y en a.
- **Amorçage** : coûts liés à l'amorçage des actions logement d'abord (recrutement de coordinateurs, formation, sensibilisation, communication, etc.)

Résultats

Comparaison du coût du maintien du système existant par rapport au coût du système logement d'abord, sur 10 ans



■ Différentiel de coût de fonctionnement annuel entre le scénario « *statu quo* » et le scénario « logement d'abord »

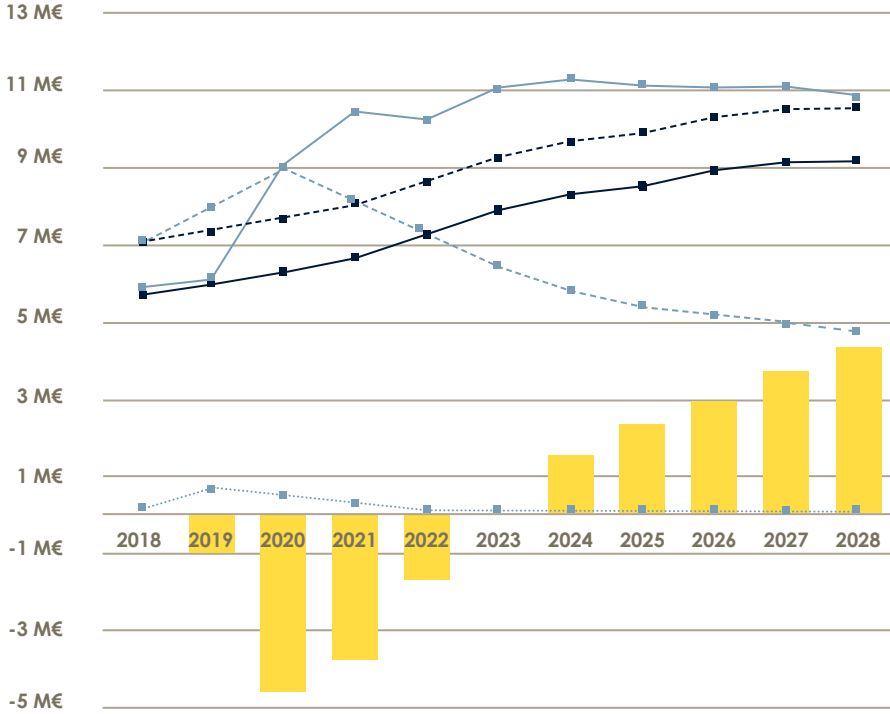
■ Coût total du maintien du « *statu quo* »

■ Coût total du système « logement d'abord »

La transition vers le modèle logement d'abord a un coût important les cinq premières années du plan, supérieur à celui du maintien du *statu quo*. Cela s'explique par le volume important de personnes relogées et accompagnées les quatre premières années du plan, résultant de l'augmentation des flux d'arrivants et de la résorption progressive des stocks présents dans l'hébergement.

Ce coût sera compensé par des économies réalisées les cinq années suivantes.

Décomposition des coûts des différents scénarios sur 10 ans



■ Différentiel de coût de fonctionnement annuel entre le scénario « *statu quo* » et le scénario « logement d'abord »

■ Logement LDA

■ Accompagnement LDA

■ Amortissement LDA

■ Logement « *statu quo* »

■ Accompagnement « *statu quo* »

L'accompagnement est le principal facteur de coût dans le scénario logement d'abord envisagé.

Agence nouvelle des
solidarités actives
www.solidarites-actives.com
Association loi 1901
N° de Siret : 488 527 326 000 26
28, rue du Sentier 75002 Paris
Tél. : 01 43 48 65 24
contact@solidarites-actives.com

Action Tank
Entreprise & Pauvreté
www.at-entreprise-pauvrete.org
Association loi 1901
N° de Siret : 52964915400018
69, rue de Lyon 75012 Paris
Tél. : 09 82 40 98 80
contact@at-entreprise-pauvrete.org

Strasbourg, métropole logement d'abord : **étude de faisabilité et propositions d'actions**