



Agence
nouvelle des
**solidarités
actives**

Programme local du logement d'abord sur le territoire de **Grenoble Alpes Métropole**

Bilan intermédiaire de la
Plateforme Logement d'abord

Septembre 2020

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

Contexte

Rappel du contexte national

Le Gouvernement a lancé à la rentrée 2017 le « Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » avec l'ambition de diminuer le nombre de personnes en situation de rue d'ici à 2022. Il s'inspire des programmes Logement d'abord (Housing First) menés depuis les années 1990 dans de nombreux pays d'Amérique du Nord et d'Europe et visant des sans-abris à besoins complexes. Ce type d'intervention – dont l'efficacité est scientifiquement démontrée – vise à rompre avec la logique de parcours en escalier en proposant un accès direct à un logement ainsi qu'un accompagnement adapté et adaptable selon les besoins des personnes concernées. L'objectif du Plan quinquennal est de mettre l'accès direct au logement, assorti d'un accompagnement adapté, au cœur de la politique de lutte contre le sans-abrisme.

Rappel du contexte local

Candidate à l'appel à manifestation d'intérêt, Grenoble Alpes Métropole en a été lauréate en mars 2018 et est désormais un territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord (LDA). Son Programme Logement d'abord comporte 5 axes :

- Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans domicile ;
- Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité des personnes défavorisées ;
- Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement ;
- Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle ;
- Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du logement d'abord.

Présentation de la démarche du bilan intermédiaire

Après avoir appuyé les travaux préparatoires, l'Ansa, à la demande de la Métropole, a réalisé pro bono un bilan intermédiaire de la plateforme un an après sa mise en place. S'appuyant sur des entretiens avec les principales parties prenantes de la plateforme (opérateurs, SIAO, bailleurs sociaux, Etat, Métropole)¹. Nous tenons à remercier toutes les personnes interviewées dans le cadre du bilan, listées dans le tableau ci-dessous, dont l'équipe de la chaire « Publics des politiques sociales » qui assure un suivi au long cours d'une cohorte de personnes sans domicile concernées par la politique de Logement d'abord.

L'objectif de ce bilan est de faire un premier état des lieux des avancées, des points de difficulté et des chantiers en cours et à venir. Ce document ne constitue en aucune façon une évaluation du projet et n'a pas vocation à l'exhaustivité. Il est un outil au service des co-porteurs afin d'obtenir une vision globale du fonctionnement de la plateforme.

¹ Nous tenons à remercier ici toutes les personnes interrogées

Personnes interviewées

NOM	FONCTION	STRUCTURE
Aurélie Poncet	Conseillère en économie sociale et familiale	Caisse des Dépôts et Consignations Rhône-Alpes - Bureau de Grenoble
Mariette Poinas	Travailleuse sociale accompagnement de la plateforme Logement d'abord	Grenoble-Alpes Métropole
Nathalie Levailant	Travailleuse sociale accompagnement de la plateforme Logement d'abord	Grenoble-Alpes Métropole
Marlène Losserand	Responsable du pôle "Traitement de la demande", Service Gestion du logement social et Hébergement	Grenoble-Alpes Métropole
Safia Elkhatabi	Coordinatrice Logement d'abord, Service Gestion du logement social et de l'hébergement	Grenoble-Alpes Métropole
Laure Branciard	Cheffe de service SIAO de l'Isère	Fondation Boissel
Aurélie Accorsi	Chargée de mission logement adapté, Pôle Hébergement Accompagnement Logement Social	Direction Départementale de la Cohésion Sociale de l'Isère
Sylvie Andrivot	Responsable d'Unité Coordination et déploiement du plan logement d'abord	Direction Départementale de la Cohésion Sociale de l'Isère
Clara Ferrante	Travailleuse sociale du service SALTO	Oiseau Bleu
Sophia Dlimi	Travailleuse sociale du service SALTO	Oiseau Bleu
Cyrièle Martin	Responsable Prévention Impayés et Partenariat, Direction Clientèle et Partenariats,	Alpes Isère Habitat
Julien Lévy	Chercheur, Co-porteur de la chaire Publics des politiques sociales	Université Grenoble Alpes
Benjamin Vial	Chercheur, membre de la chaire Publics des politiques sociales	Université Grenoble Alpes

I. LA PLATEFORME LOGEMENT D'ABORD AUJOURD'HUI

1.1 LES JALONS DE LA PLATEFORME LOGEMENT D'ABORD

Si l'antériorité des initiatives de la lutte contre le sans-abrisme dans l'agglomération grenobloise n'est plus à démontrer, il convient néanmoins de revenir sur les étapes récentes qui ont conduit à la mise en place de la plateforme Logement d'abord. Ces jalons touchent directement à la plateforme LDA mais aussi aux éléments de contexte qui y sont reliés.

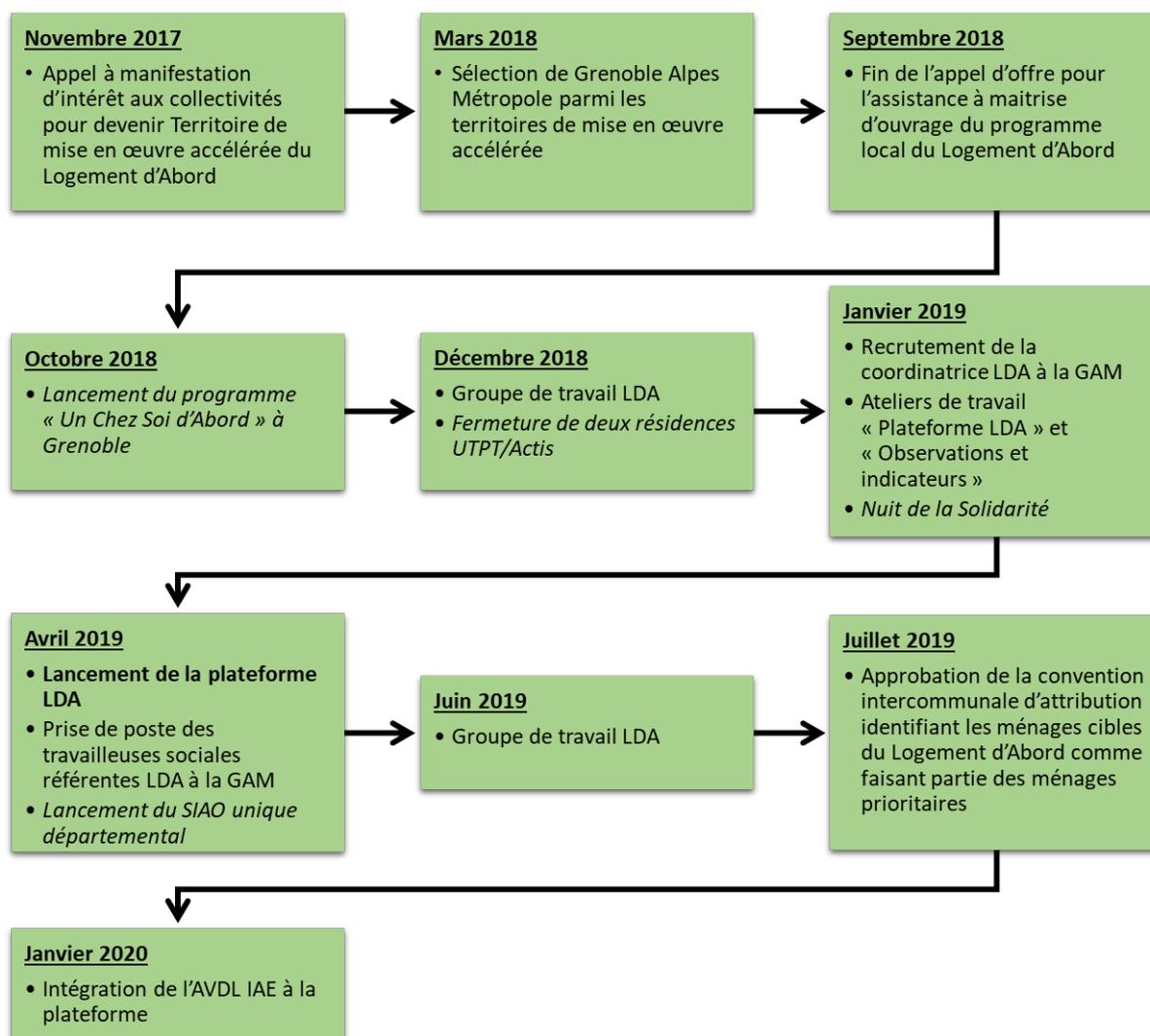


Figure 1. Jalons du plan LDA à Grenoble. Les événements extérieurs à la plateforme sont en italique.

Ce graphique permet de souligner la **jeunesse de la plateforme** ; le début des travaux préparatoires et son activation ne sont espacés que d'une année. De même, à l'heure de la rédaction du bilan intermédiaire, nous n'avons de recul que sur une année de fonctionnement.

Il donne à voir un second élément : **l'inscription de la plateforme dans un contexte plus global.** La construction de la plateforme LDA est un élément parmi d'autres dans l'écosystème de l'agglomération grenobloise. Nous devons noter 3 faits marquants :

- La mise en œuvre de dispositifs intégrés construits sur la logique du Logement d'abord préexistants à la plateforme. Ainsi, à la faveur de la généralisation du programme Un chez-soi d'abord, le territoire doit voir la création de 100 appartements de coordination thérapeutique pour des personnes sans-domicile touchées par des troubles psychiques. Tout comme le Un chez-soi d'abord, le dispositif Totem (25 places) et le Dispositif d'insertion de la MOUS Résorption des bidonvilles, qui fonctionnent depuis plusieurs années, répondent à des sous-publics cibles ;
- Par ailleurs, l'année 2019 marque la mise en œuvre d'un SIAO départemental unique porté par la Fondation Boissel alors qu'auparavant les missions du SIAO étaient assurées entre quatre Pôles d'Orientation Hébergement Insertion (POHI) différents. Le positionnement du SIAO a été pensé comme devant être « porte d'entrée » pour un accès à un maximum de dispositifs tout en veillant à ne pas alourdir des dispositifs intégrés (cf. ci-dessus) ;
- Enfin, la Convention Intercommunale d'attribution a formellement été approuvée en juillet 2019 indiquant à tous les partenaires des attributions que le volume de logements à dédier dans le parc social aux ménages cibles de la politique du Logement d'abord était quantifiés selon une logique territoriale.

Troisième enseignement, **l'élaboration de la plateforme s'est faite en étroite collaboration avec les différentes parties prenantes.** Les ateliers et groupes de travail ont agi en instances de co-construction. Ce travail d'acculturation et de participation de tous est un facteur clé de la satisfaction générale des acteurs quant à la qualité partenariale.

1.2 LA PLATEFORME LOGEMENT D'ABORD : SYNTHÈSE DES MESURES MISES EN ŒUVRE

Après un travail préparatoire conséquent, la plateforme « Logement d'abord » a débuté son travail en avril 2019. Il nous faut ici effectuer une distinction sémantique entre :

- La **commission** accompagnement logement d'abord : instance d'attribution des mesures d'accompagnement renforcé vers et dans le logement pilotée et animée par deux travailleuses sociales de GAM. Elle mobilise les opérateurs du territoire en charge de mesures d'accompagnement logement renforcé (AVDL, Logements sociaux accompagnés).
- Le terme **Plateforme logement d'abord** (ou « plateforme ») est utilisé pour désigner un ensemble d'actions prises par un réseau d'acteurs permettant : d'aller vers et repérage des personnes sans accompagnement, d'orientation des personnes vers la commission, de mise en œuvre les mesures d'accompagnement attribuées par la commission, et de proposition des logements à des personnes sans domicile. En plus des mesures d'accompagnement mobilisées par la commission, la plateforme mobilise aussi une offre d'accompagnement mise en œuvre par deux travailleurs sociaux de GAM.

La **plateforme** recouvre ainsi trois missions :

1. Aller vers et orientation :

- Les accueils de jour et maraudes sont mobilisés pour identifier les ménages à la rue, souvent en situation de non-recours, en vue de leur accès au logement. Deux travailleuses sociales (0,8 ETP) animent des permanences sur l'accès au logement dans les accueils de jour (« travailleuses sociales permanences »);
- Le SIAO représente la porte d'entrée principale des situations nécessitant un accompagnement vers le logement ;
- Via les guichets de niveau 3 du service métropolitain d'accueil et d'information du demandeur de logement social : portes d'entrées secondaires pour des publics dépourvus de logement personnel ou risquant de le perdre mais sans besoin d'accompagnement social.

2. Coordination de dispositifs d'accompagnement renforcé logement

- La **commission** accompagnement logement d'abord : instance d'attribution des mesures d'accompagnement renforcé vers et dans le logement pilotée et animée par deux travailleuses sociales de GAM. Elle mobilise les opérateurs du territoire en charge de mesures d'accompagnement logement renforcé (AVDL, Logements sociaux accompagnés).
- Deux travailleurs sociaux de l'unité « Inclusion sociale » de GAM effectuent également un accompagnement en direct des ménages sans domicile, rencontrés notamment lors des maraudes et permanences en accueil de jour (« travailleuses sociales accompagnement »).
- D'autres dispositifs intégrés s'inscrivant dans la logique du Logement d'abord (hors commission LDA, cités ci-dessus) mettent également en place un accompagnement logement ou global s'inscrivant dans le cadre du Logement d'abord.

3. Mobilisation de l'offre de logement

- Enfin, est intégrée dans la plateforme la fonction de rapprochement offre/demande sur le périmètre de l'offre métropolitaine gérée en direct, de la mobilisation possible et souhaitée de l'offre du contingent préfectoral, sur l'offre PLAI gérée en coopération métropolitaine pour
 - les ménages avec une mesure d'accompagnement (passage en commission)
 - les ménages sans besoin d'accompagnement
 - les associations/opérateurs d'accompagnement pour les personnes à rue.

La plateforme Logement d'abord est animée par les agents du service Gestion du Logement Social et de l'Hébergement de la Métropole dans des volumétries différentes. Ainsi :

- La coordinatrice LDA est chargée de la construction de cette plateforme via les actions du plan de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord ;
- L'unité « traitement de la demande » mobilise du travail de rapprochement offre/demande dans le cadre défini par la politique d'attribution, du travail d'animation et d'expertise sociale via deux travailleuses sociales chargées à la fois de l'animation de la commission accompagnement logement d'abord, du travail de suivi

et d'analyse de données, du travail partenarial avec les opérateurs d'accompagnement.

- L'unité « Inclusion sociale » est chargée des enjeux d'aller-vers via la maraude et l'aller vers métropolitain (accompagnement à l'ouverture de droits), les liens partenariaux avec les accueils de jour (expérimentation de permanences intégrées), des dispositifs d'accompagnement propres (dispositif d'insertion MOUS résorption des bidonvilles) ou en qualité d'opérateurs (AVDL).

Un tableau détaillé en annexe du présent document revient restitue l'ensemble des mesures prises en 2019 qui concourent à la mise en œuvre de la Plateforme Logement d'abord.

II. LA PLATEFORME LOGEMENT D'ABORD : RETOURS DE TERRAIN D'UNE ANNEE DE FONCTIONNEMENT

2.1 UN DEVELOPPEMENT DE L'ALLER-VERS ET DU REPERAGE

A. PRESENTATION

Le repérage et la connaissance des ménages sans domicile, ou à risque de le devenir, est un préalable à toute inscription de la politique « Logement d'abord » dans les politiques sociales et d'habitat.

Le SIAO est chargé de coordonner la veille sociale sur tout le département. Il recense l'ensemble de l'offre d'hébergement et de logement d'insertion et recueille les demandes effectuées auprès du 115 et des travailleurs sociaux. En lien régulier avec les prescripteurs, il les conseille et oriente vers telle ou telle offre d'hébergement, de logement adapté. Pour chaque demande – en particulier d'hébergement – une réflexion est engagée pour savoir si le ménage pourrait relever des dispositifs d'accompagnement du LDA et les agents du SIAO demandent aux prescripteurs si la demande est transmise à la commission accompagnement logement d'abord.

Dans le cadre plus restreint de la plateforme, GAM a également développé son action, grâce notamment aux travailleuses sociales « accompagnement » et « permanences ». Ainsi, les travailleuses sociales accompagnement effectuent régulièrement des maraudes dans une véritable démarche d'aller-vers. De même, les travailleuses sociales permanences mettent en œuvre des permanences dans deux accueils de jour (Point d'Eau et Accueil Femmes SDF). Cette action de repérage passe aussi par la sensibilisation des travailleurs sociaux à la plateforme ainsi que par une mobilisation des guichets de demande de logement social de niveau 3. Enfin, alors que la sortie d'institution est connue comme un facteur majeur d'alimentation du sans-abrisme, une convention a été mise en place avec le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) pour détecter les personnes à risque de situation de rue. Des partenariats ont été noués avec d'autres associations et services : PHS, PLIE, CCAS, PFIDASS, TOTEM, Cadran Solaire...

B. ANALYSE

Les acteurs partagent le **sentiment que le secteur de la veille sociale commence à mieux intégrer la question du relogement** ce qui semble dû en partie à la mise en place de la plateforme Logement d'abord et du SIAO unique.

Néanmoins, les actions de GAM ont nécessité un certain temps d'adaptation et d'articulation avec les dispositifs existants. Il en est ainsi des permanences en accueil de jour. Des permanences y préexistaient, animée par SALTO, service de l'association l'Oiseau Bleu, si bien qu'une incompréhension était ressentie aux débuts. Il a fallu une clarification des partages de compétences et des lieux d'intervention. Désormais, le service SALTO de l'Oiseau Bleu a

redéployé ses permanences dans d'autres accueils de jour. **Un problème est apparu par la suite**, celui de **la cohérence du service**. Les structures ont des moyens à leur disposition très variables pour effectuer des accueils individuels. En-dehors des accueils de jour, il faut souligner que **les structures n'ayant pas de travailleurs sociaux** (telles les missions locales ou effectuant un suivi temporaires tels que les hébergements d'urgence et hivernal...) **peinent à effectuer des demandes au SIAO via le SI-SIAO** et à les actualiser.

PISTES DES ACTEURS	PRECONISATIONS DE L'ANSA
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Etendre des permanences accès au logement à d'autres accueils de jour. ▶ Permettre une remontée d'information harmonisée directement au SIAO par les structures de veille sociale n'ayant pas accès au SI-SIAO 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Renforcer les actions relatives au relogement au sein des accueils de jour (ex. ateliers relogement animés par des personnes anciennement sans domicile) ; ▶ Renforcer les partenariats entre acteurs de la veille sociale (accueils de jour, maraudes) et guichets de demande niveau 3 (ex. séances d'interconnaissance, élaboration de protocoles de transmission) ; ▶ Mieux outiller les maraudes pour signaler les situations au SIAO, et mieux relayer ces situations auprès de la Commission Logement d'abord.

2.2 LA COMMISSION : UNE INSTANCE POUR REGROUPER L'ATTRIBUTION DE L'ACCOMPAGNEMENT LIE AU LOGEMENT ET DEVELOPPER LA DYNAMIQUE PARTENARIALE

A. PRESENTATION

Pièce maitresse de la plateforme, la commission a été lancée en avril 2019 et s'est réunie pour la première fois le mois suivant. Elle regroupe des opérateurs d'accompagnement, le SIAO, des bailleurs sociaux, le conseil départemental de l'Isère ainsi que les co-porteurs du projet : GAM et la DDCS. Sa mission est d'assurer l'accès au logement et à l'accompagnement des personnes sans-domicile avec un besoin d'accompagnement renforcé attribuant quatre types de mesures individuelles d'accompagnement (listées dans le tableau ci-dessous). **La commission est portée par GAM, et animée par les travailleuses sociales accompagnement.**

Pour accéder à la plateforme LDA, les personnes doivent rencontrer un travailleur social. C'est celui-ci – le prescripteur - qui formule une demande via le SI-SIAO et formule des préconisations. Le SIAO peut transférer le dossier à la plateforme qui, s'il est jugé complet, le transmettra à la commission pour l'attribution des mesures en application du règlement intérieur et des critères d'octroi. Nous devons souligner que ce processus est partenarial de son début jusqu'à sa fin. Ainsi, tant le SIAO que les travailleuses sociales appellent les prescripteurs autant que de besoin

pour obtenir des renseignements complémentaires sur la personne, affiner les préconisations ou encore proposer des mesures qui n'ont pas été envisagées à l'origine.

DISPOSITIFS	PUBLICS	CRITERES	NOMBRE DE MESURES ATTRIBUEES ²	PARTIES PRENANTES
AVDL Accès	Personnes dépourvues de logement personnel	<ul style="list-style-type: none"> - Être dépourvu de logement personnel ou risquer de le perdre sans solution de relogement ; - Être de nationalité française ou étrangère en situation régulière sur le territoire français ; 	48	GAM ; DDCS ; Bailleurs sociaux ; Opérateurs d'accompagnement ; Travailleurs sociaux des services de droit commun
AVDL IAE	Personnes dépourvues de logement personnel, et salariés des entreprises d'insertion	<ul style="list-style-type: none"> - Avoir des ressources (minimum RSA) ; - Absence ou apurement en cours des dettes locatives ; - Exprimer le souhait d'accéder à un logement ; - Être implanté sur le territoire métropolitain ; - Avoir un besoin d'accompagnement social renforcé lié à l'accès au logement et accepter le principe d'un accompagnement (le travail social permettra de confirmer l'adhésion à l'accompagnement vers le logement). 	30	GAM ; DDCS ; Bailleurs sociaux ; Opérateurs d'accompagnement ; Chargés d'insertion professionnelle des entreprises
Logements sociaux accompagnés	Personnes dépourvues de logement personnel	<ul style="list-style-type: none"> - Avoir un besoin d'accompagnement social renforcé lié à l'accès au logement et accepter le principe d'un accompagnement (le travail social permettra de confirmer l'adhésion à l'accompagnement vers le logement). 	26	GAM ; DDCS ; Oiseau Bleu ; UTPT ; Conseil Habitat Jeunes ; Alpes Isère Habitat ; CDC Habitat social ; Habitat et Humanisme
Mous métropolitaine	Personnes vivant en habitat précaire (squats, bidonvilles, campements)	<ul style="list-style-type: none"> - Ménages vivant en campement ou squats - Ressortissants communautaires ou extra-communautaires avec titre de séjour avec autorisation de travail - Ménages sans ressources (cas particulier des démantèlements) - Avoir des capacités et une volonté d'insertion (emploi, maîtrise minimum du français...) 	24	GAM ; Conseil départemental ; DDCS ; Opérateurs d'accompagnement

² Au 3 mars 2020

B. ANALYSE

a. Fonction et fonctionnement de la plateforme

Un premier constat est la **satisfaction majoritaire de la centralisation des mesures concernées**. Si cela ne concerne que quatre dispositifs, la coordination au sein d'une seule commission permet une économie des ressources des parties prenantes. Surtout, des discussions prennent place pour déterminer quel sera le meilleur accompagnement à attribuer. Il faut cependant souligner que de nombreuses mesures échappent à la plateforme et contribuent ainsi à l'éclatement de l'accompagnement sur le territoire : mesures ASL du conseil départemental, celles gérées par Action Logement, Un chez-soi d'abord, ceux à destination des réfugiés...

La satisfaction est prégnante chez les parties prenantes de la commission. Si la dynamique partenariale préexistait (en témoigne les groupes de travail préparatoires), **les liens se trouvent renforcés et la commission contribue à l'acculturation, notamment entre associations de lutte contre le sans-abrisme et bailleurs sociaux**. Un agent d'un bailleur social était content, par exemple, de pouvoir y partager les contraintes et points de vigilance des organismes HLM.

La commission et la plateforme commencent à être identifiés en-dehors des membres de la commission. Il en est de même pour les 2 ETP de travail social de GAM. Ces dernières sollicitent, ou sont sollicitées par les prescripteurs dans le cadre des demandes en amont de la commission. Un travail est alors effectué pour améliorer les dossiers tant en termes de compléments d'informations que de prescription ce qui réduit le nombre d'ajournements. De cette manière, les délais de traitement se sont réduits.

Trois points plus négatifs se distinguent des retours des acteurs. Le premier est la **présence très variable de certaines parties prenantes**. Plusieurs acteurs n'ont jamais assisté aux réunions et d'autres y ont participé de manière ponctuelle pour des raisons différentes. Plusieurs organisations déplorent cet investissement à géométrie variable. Le second est une **critique de l'instance comme « une commission parmi d'autres »**. Si elle regroupe plusieurs mesures - qui chacune avait des procédures propres - plusieurs échappent à son giron. Il en est ainsi de l'accompagnement social lié au logement (ASL), mesure gérée et attribuée par le conseil départemental dans le cadre du FSL. Enfin, se pose la question du public de la Commission. Le nombre de dossiers qui arrivent en commission comparé aux résultats de la nuit de la solidarité indiquent que de nombreuses situations ne sont pas repérées et transmises à la Commission, nonobstant les personnes qui ne peuvent bénéficier des dispositifs en raison de leur situation administrative. En effet, la Nuit de la solidarité fait état de plus de 1700 personnes en situation de précarité vis-à-vis du logement (147 situations de rue, 290 en campements et squats, ...en hébergement très provisoire, 800 en mise à l'abri hivernale). Des analyses des données du SIAO réalisée par Action Tank indiquent que, pour réduire sensiblement le nombre de personnes sans domicile, il sera nécessaire de reloger 2 447 de ménages sur six ans, avec un flux annuel entrant annuel estimé à 112 ménages.

L'Ansa ne dispose pas de suffisamment d'informations pour porter un jugement sur la plus-value de la commission pour les personnes sans domicile. Certes, la commission apporte une première réponse au « millefeuille » de l'accompagnement. Elle devrait ainsi contribuer à rendre cette offre plus lisible, et à terme plus accessible, pour les personnes sans domicile. Cependant, elle ne permet pas encore, loin s'en faut, de centraliser l'ensemble d'offre d'accompagnement lié au logement à l'échelle de la métropole. De plus, des nombreux obstacles potentiels à l'accès à ces mesures pour les personnes très précaires et en situation

de non-recours (ex. sans-abris chroniques), en outre le besoin de passer par un travailleur social et le SIAO.

b. La question des publics³

La plateforme LDA et les mesures afférentes avaient pour ambition d'apporter une réponse aux ménages sans accompagnement hors structure d'hébergement. Il ressort des échanges et du tableau de suivi de la commission qu'il **bénéficie d'abord à des personnes hébergées chez des tiers**. En revanche, les travailleuses sociales de la plateforme sont davantage en contact avec les personnes vivant à la rue et qui n'ont pas ouvert leurs droits, élément nécessaire pour prétendre aux dispositifs de la commission.

La question des critères d'attribution de la Commission unanimement évoquée mérite une attention particulière. En premier point, reprenons la question récurrente des **dettes locatives**. **L'appréciation de ce critère est différenciée**. S'il est source de satisfaction chez les bailleurs – agissant comme une garantie – il est considéré comme un facteur d'exclusion pour les opérateurs. En second point, **ces critères sont facteurs d'exclusion pour de nombreux publics**. Il en est de même pour les **jeunes de moins de 25 ans** sans ressources car ne pouvant prétendre au RSA. Les **ménages sans titre de séjour valable**, et donc n'ayant pas une situation administrative qui permet d'accéder à un logement de droit commun, (en sont exclus également alors qu'ils composent une part majeure et grandissante des personnes en situation de rue.

Ces critères sont pour partie la conséquence de la logique persistante des dispositifs qui – malgré une commission commune – gardent leurs spécificités propres. Ils sont également représentatifs des critères d'entrée dans le logement social agissant ainsi comme une antichambre du secteur HLM. Le risque est ainsi que la commission s'éloigne de l'objectif premier de la politique du Logement d'abord : permettre un accès au logement pour toute personne sans domicile, quel que soit leurs ressources ou « niveau d'autonomie ». Il est à souligner que **ces critères découlent également des critères réglementaires** sur laquelle les métropoles n'ont pas de marge de manœuvre.

³ Pour cette partie nous nous concentrons sur les entretiens que nous avons eu avec les parties prenantes de la plateforme. Une analyse scientifique et de long cours est effectuée par la chaire « Publics des politiques sociales » mais dont les résultats intermédiaires ne sont pas présentables en l'état puisqu'en cours d'analyse.

PISTES DES ACTEURS	PRECONISATIONS DE L'ANSA
<ul style="list-style-type: none"> ▶ L'une des parties prenantes souhaite un travail sur l'harmonisation des demandes. En effet, elles sont plus ou moins renseignées selon les prescripteurs ▶ Certains acteurs plaident pour la suppression d'un critère : l'absence de dettes locatives non-traitées ▶ Effectuer un travail pour assurer davantage la participation du conseil départemental à la commission et intégrer l'ASL dans les mesures mobilisables ▶ Un projet de partenariat bailleurs / opérateurs / Métropole/ DDCS pour les femmes victimes de violence ▶ Lancement d'un dispositif « Logement d'abord pour les jeunes sans ressources » avec 1) un volet d'accompagnement renforcé financé par la DDCS ; 2) le versement d'une aide financière de 500€ par mois par la Métropole et 3) la mobilisation de logements sociaux en partenariat avec les bailleurs sociaux du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Renforcer les liens avec les acteurs de la veille sociale, afin que les mesures bénéficient davantage aux personnes sans-abris ▶ Renforcer le lien avec l'attribution des logements pour apporter une réponse conjointe aux situations, à commencer par les personnes sans-abris ▶ Intégrer d'autres dispositifs d'accompagnement d'accès dans le logement, notamment ceux de l'Etat, à la plateforme.

2.3 L'ACCOMPAGNEMENT : ENTRE SUBSIDIARITE ET NECESSAIRE HARMONISATION

A. PRESENTATION

Le Logement d'abord suppose l'attribution d'un accompagnement adapté et adaptable aux besoins des personnes concernées. Nous l'avons vu plus haut, plusieurs dispositifs d'accompagnement assortis de l'attribution d'un logement sont mobilisés dans le cadre de la plateforme.

En recrutant deux travailleuses sociales accompagnement, GAM a voulu répondre à un problème : les personnes sans-domicile n'ayant pas de référent social. En effet, être suivi par un référent social constitue une condition sine qua-non pour l'accès à certains droits et à des dispositifs de la plateforme. Ainsi, l'accompagnement social global de GAM vise à l'ouverture des droits des personnes repérées dans les démarches d'aller-vers, et à entamer un parcours de relogement.

B. ANALYSE

En proposant un accompagnement social, couplée aux actions d'aller-vers, le **GAM agit en subsidiarité** du conseil départemental de l'Isère qui se concentre lui sur les personnes dont les droits sont ouverts. Le Département de l'Isère ne permet pas à une partie importante des

personnes sans domicile d'accéder à un référent social de secteur. Plusieurs acteurs locaux se demandent si ces pratiques constituent une forme de discrimination envers les personnes sans domicile. L'Ansa partage ces interrogations et appellent à une clarification de la part du conseil départemental..

La durée et la continuité de l'accompagnement constituent un point angulaire des échanges.

En premier lieu, les bailleurs témoignent d'un accompagnement – effectué par les opérateurs – plus marqué au moment de l'entrée dans le logement. L'identification des difficultés en amont de l'emménagement et des interlocuteurs en cas de difficulté a un effet particulièrement « rassurant » pour eux. En revanche, et même si les parties prenantes jouent le jeu de la continuité dans la mesure du possible, des ruptures d'accompagnement (par le même référent) sont constatées une fois que les droits sont ouverts et qu'un référent social d'un service de droit commun est affecté. Enfin, un souci majeur est celui de la durée d'accompagnement. Les dispositifs prévoient dans la plupart des cas une durée maximale qui n'est pas nécessairement de la même temporalité que celle des besoins des personnes. Le manque de financement empêche une visibilité pleine et entière sur le suivi des ménages ainsi qu'une pérennité des actions mises en place.

Cela nous autorise un pont avec la logique des dispositifs. Tandis que la philosophie du LDA porte sur le décloisonnement de ces dispositifs, les acteurs déplorent leur persistance et la difficulté à les dépasser. Cependant ces dispositifs sont jugés comme suffisants pour répondre aux besoins qualitatifs bien qu'il y ait un manque de mesures. Les pistes ci-dessous s'inscrivent toutes dans l'objectif de sortir de la logique des dispositifs pour tendre vers un accompagnement adapté et adaptable notamment en durée.

PISTES DES ACTEURS	PRECONISATIONS DE L'ANSA
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Continuer le travail en cours sur un référentiel d'accompagnement commun afin d'aboutir à une offre davantage harmonisée et intégrer dans cette démarche les dispositifs en-dehors de la plateforme pour les inclure à terme dans la plateforme (notamment l'expérimentation menée à destination des personnes de moins de 25 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Clarifier un protocole de veille sur les ménages relogés, permettant la remobilisation d'une mesure en cas de difficulté accrue de maintien dans le logement ▶ Effectuer une évaluation au fil de l'eau de l'expérimentation Ozanam / Oiseau Bleu pour en tirer des enseignements ▶ Travailler avec le Département de l'Isère sur l'affectation des référents sociaux aux personnes sans-domicile ▶ Renforcer la place des travailleuses sociales de GAM en communiquant auprès des structures de veille sociale sans travailleurs sociaux pour repérer les personnes sans domicile et sans référent social

2.4 L'ATTRIBUTION DE LOGEMENTS SOCIAUX : TROUVER DES LEVIERS DANS UN MARCHÉ TENDU

A. PRESENTATION

La condition sine qua non du Logement d'abord est la mise à disposition immédiate de logements sociaux (ou à vocation sociale). C'est tout l'enjeu de la participation des bailleurs à la plateforme d'autant plus dans un marché très tendu : fluidifier le lien entre la « situation de rue » et le « logement pérenne ». Là encore des actions furent entreprises avant la mise en place de la plateforme. Les principaux réservataires du territoire relogent des personnes sans domicile – ainsi 1396 baux étaient signés en 2019 dans le parc social avec des demandeurs sans domicile personnel, soit 39% du total (contre 37% en 2018), dont 144 personnes sans abri et 205 hébergés chez un particulier. Avant le Programme Logement d'abord, la DDCS de l'Isère maintenait une liste de ménages labélisés prioritaires via l'outil SYPLO, y compris de personnes sans domicile, pour attribution d'un logement du contingent préfectoral. De même, la Commission Sociale Intercommunale identifiait des ménages pour le relogement en mutualisant une partie de l'offre à bas loyers (contingent GAM, communes et bailleurs) de Grenoble Alpes-Métropole.

En plus de ce fonctionnement des attributions « de droit commun », des mesures ont été prises pour favoriser le relogement des personnes sans domicile. Ainsi, une convention avait été signée en 2018 entre Un Toit Pour Tous et Alpes Isère Habitat pour la mobilisation de 15 logements sociaux par an dans le cadre des « 10000 Logements sociaux accompagnés ». D'autres partenariats ont été menés en ce sens (Oiseau Bleu et CDC Habitat, Conseil Habitat Jeunes, Habitat et Humanisme).

B. ANALYSE

Le Programme local du Logement d'abord a impulsé des changements à la marge dans les pratiques d'attribution. Ainsi, la commission permet de prioriser des ménages qui étaient hors les radars de la DDCS et de la GAM. Des formations de sensibilisation à la plateforme ont été effectuées auprès des guichets de demande sociale de niveau 3. La commission participe du rapprochement entre les bailleurs et les opérateurs d'accompagnement ce qui incite à une réflexion sur les parcours directs de la rue au logement. Néanmoins, il n'a pas introduit une refonte de la politique d'attribution et **le fonctionnement en tuyaux d'orgue, où chaque réservataire gère son contingent, persiste.**

Nous venons de le voir, un véritable tuilage est progressivement mis en place entre l'accompagnement et le logement pour que ce premier ne s'arrête pas à l'entrée dans le second. Malgré cela, **l'orientation dans le logement n'est pas systématique.** L'une des parties prenantes fait part du projet très flou de nombre de personnes rencontrées ainsi que l'imbrication avec d'autres problématiques plus prioritaires si bien que les orienter directement vers un logement social n'apparaît pas comme pertinent. La problématique des dettes locatives non-traitées constituent une question récurrente également alors que c'est l'un des critères exclusifs de la plateforme.

La seconde thématique est celle de la mobilisation de logements. **Les contingents métropolitain (via la coopération métropolitaine) et préfectoral (via le BALD) sont mobilisés pour le relogement des personnes sans domicile, sans articulation de leurs files actives**

permettant d'atteindre les objectifs. Enfin, le troisième réservataire – Action Logement – déploie son action sans lien avec la plateforme même si une expérimentation est en cours avec ce dernier dans le cadre du partenariat global avec GAM. Elle porte sur des mesures d'accompagnement logement renforcé et la mobilisation de l'offre d'hébergement et de logement (y compris d'insertion). Il convient toutefois de souligner que, depuis avril 2019, une partie de l'offre à bas loyers (PLAI du contingent GAM, communes et bailleurs) est mutualisée au sein de la Coopération métropolitaine pour les logements très sociaux, qui a remplacé la Commission Sociale Intercommunale. Les ménages prioritaires sont ceux de la Convention intercommunale d'attribution, dont les ménages sans logement personnel et sans besoin d'accompagnement, avec une attention particulière pour les ménages accompagnés dans le cadre de la plateforme LDA.

Un opérateur nous a fait part de la difficulté supplémentaire que pouvait constituer la plateforme. En effet, il était auparavant possible pour certains opérateurs de placer directement des ménages via les bailleurs ; cette marge de manœuvre s'est considérablement réduite. Cependant, ce point n'est pas nécessairement partagé par tous puisqu'il avait été demandé en 2018 de mettre un terme aux sollicitations directes des bailleurs. L'objectif était d'éviter que les logements mis à disposition soient ceux dont personne ne voulait.

Alors que le marché locatif est tendu et que les statistiques de la veille sociale montrent un fort vivier de demandeurs potentiels, plusieurs leviers ont été discutés au cours des échanges. **L'intermédiation locative (IML) est écartée du champ des possibles** car le niveau des loyers sur le territoire rend inaccessibles les logements aux bénéficiaires des minimas sociaux. **Le bail glissant constitue un outil intéressant mais dépendant du conseil départemental** en première ligne sur le sujet. S'il permet d'associer le bailleur dès le départ, il nécessite que les conditions de suivi soient bien définies et un montage particulier pour que d'autres collectivités que le département s'en saisissent. C'est une piste envisagée dans le cadre de l'expérimentation pour les moins de 25 ans même si la problématique des dettes locatives revient à nouveau. Enfin, **la location active pourrait constituer un dispositif dérogatoire** aux autres modalités d'attribution pour les logements ayant des difficultés à trouver des occupants. Malgré la souplesse de cette modalité d'accès au parc social, elle pose certaines problématiques pour les personnes en situation de précarité, telles que les visites collectives ou le manque de suivi des demandes.

PISTES DES ACTEURS	PRECONISATIONS DE L'ANSA
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Préparer la mise en place d'un système de cotation permettant de reloger les personnes sans domicile prioritairement sur tous les logements sociaux quel que soit le réservataire ▶ Déploiement de la plateforme de captation de logements dans le parc privé fin 2020, avec la mise en place d'un nouveau produit LCTS minoré à 5€/M² – en perspective car opérationnelle fin 2020 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Renforcer les circuits d'accès direct au logement depuis la rue et le développement des baux glissants ▶ Favoriser l'accès au logement indépendamment des ressources et de l'endettement des ménages en mobilisant des solutions alternatives à l'accès direct au logement social ▶ Associer Action Logement davantage au relogement des publics

III. CONCLUSION : UN BILAN POSITIF QUI AMENE PLUSIEURS PISTES DE TRAVAIL

Comme en témoigne ce bilan, depuis un an, plusieurs mesures ont été engagées permettant d'améliorer la plateforme d'accès au logement pour les personnes sans domicile sur la métropole. **Cette plateforme est une véritable avancée dans la lutte contre le sans-abrisme sur le territoire métropolitain.** Certaines de ces mesures peuvent encore être renforcées ou améliorées. De surcroît, certains champs ne font pas encore l'objet d'actions structurantes dans le cadre du Programme local du Logement d'abord, tels que la politique territoriale d'attribution de logements sociaux (bien que la CIA contribue à la mise en œuvre du LDA), ou l'accompagnement des personnes sans domicile par le Département de l'Isère. Affirmant une position de cheffe de file sur le sujet, GAM a su capitaliser sur les dynamiques partenariales préexistantes et les développer. Davantage, en faisant le choix de coordonner les acteurs plutôt que de développer de nouvelles mesures innovantes (mais surtout dérogatoires), elle vise à briser la logique de silos.

Trois enjeux majeurs, comme autant de pistes de travail, apparaissent à l'aulne de ce premier bilan :

1. **Renforcer la mobilisation des logements sociaux pour des personnes sans domicile :**
 - a. A court terme : mobiliser davantage le contingent d'Action Logement pour les ménages prioritaires ; et multiplier des solutions de relogement rapide, notamment pour les personnes à la rue (baux glissants, Totem, IML) ;
 - b. A moyen terme, préparer la mise en place d'un système de cotation permettant de reloger les personnes sans domicile prioritairement sur tous les logements sociaux quel que soit le réservataire ;
2. **Faire de la Plateforme un guichet unique vers l'accompagnement renforcé vers le logement :**
 - a. **Harmoniser les pratiques d'accompagnement**, à commencer par des mesures attribuées par la Commission, dans la lignée de la réflexion en cours sur les référentiels communs.
 - b. **Intégrer davantage de mesures d'accompagnement intensives** dans la plateforme, soit en les attribuant via la commission, soit par une articulation renforcée lorsqu'elles ne peuvent pas être attribuées par la commission (ex. Un chez-soi d'abord).
3. **Harmoniser les pratiques des acteurs dans l'accueil, orientation et accompagnement des personnes sans domicile vers le logement**, afin de proposer une offre intégrée « relogement rapide » :
 - a. Les protocoles de sortie d'institution, et modalités d'accompagnement ;
 - b. Les « services de suite » proposés par les centres d'hébergement ;
 - c. Le protocole d'attribution d'un référent social par le Département de l'Isère, pour éviter toute discrimination des personnes sans domicile à Grenoble ;
 - d. Les modalités de mobilisation des mesures ASLL pour les personnes sans domicile.

IV. ANNEXE : MESURES DE MISE EN ŒUVRE DE LA PLATEFORME PRISES EN 2019

Le tableau ci-dessous revient sur les mesures prises en 2019 qui concourent à la mise en œuvre de la Plateforme Logement d'abord, qui répondent, pour partie aux préconisations formulées par l'Ansa dans le cadre de sa mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

PRECONISATIONS DE L'ANSA	MESURES PRISES EN 2019
1. Coordonner les acteurs pour un accompagnement pluridisciplinaire	
Instruire les mesures AVDL et assurer le suivi de leur mise en œuvre en lien avec les opérateurs	Réalisée : Commission Logement d'abord mensuelle attribue 4 types de mesures, dont l'AVDL
Communiquer sur toute l'offre d'accompagnement lié au logement (ASL, AVDL, service de suite) auprès des bailleurs	Partiellement réalisée : La Commission et groupes de travail ont permis de sensibiliser les bailleurs sociaux sur l'offre d'accompagnement. A venir également : un cycle de journées de travail à destination des bailleurs sociaux, à partir de septembre 2020, autour de l'accompagnement social et l'accès au logement dans le cadre du Logement d'abord.
Cordonner les mesures ASL et AVDL (via une file active commune)	Non-réalisée : La meilleure coordination entre ASL et AVDL n'a pour l'instant pas été pleinement travaillée, mais constitue un chantier à investir.
Mobiliser des compétences pluridisciplinaires (notamment médico-sociales) autour de ménages ayant des besoins soutenus	En cours de réalisation : 1 ETP d'infirmière au sein de l'association le POPS38 est mis à disposition de la plateforme d'accompagnement Logement d'abord depuis janvier 2020, avec pour missions : <ul style="list-style-type: none"> - La mise œuvre d'un accompagnement aux soins pour des ménages identifiés par les opérateurs d'accompagnement de la plateforme ; - Un rôle ressources en venant en appui aux questionnements relatifs au champ de la santé des professionnel.les de la plateforme ;
2. Positionner des ménages directement sur une offre de logement	
Sécuriser les bailleurs en assurant une veille sur les ménages ayant accédé au	Prévue :

<p>logement et en mobilisant une palette de réponses en cas de difficulté (AVDL, relai vers un service de suite)</p>	<p>Les opérateurs d'accompagnement et bailleurs semblent partager la volonté de maintenir une veille sur les ménages relogés, sans que les modalités de cette « veille » aient été précisées.</p> <p>En cours de réalisation :</p> <p>Travail en lien avec la charte de prévention des expulsions entamé à l'automne et suspendu suite à la crise sanitaire.</p>
<p>Positionner les personnes sans-abri sur une offre de logement</p>	<p>Partiellement réalisée</p> <p>Malgré les démarches réalisées en ce sens, peu de personnes sans-abris se sont vues attribuées un logement dans des délais rapides via la commission Notons toutefois que 1 396 baux étaient signés en 2019 dans le parc social avec des demandeurs sans domicile personnel, soit 39% du total (contre 37% en 2018), dont 144 personnes sans abri et 205 hébergés chez un particulier.</p>
<p>3. Intervenir directement auprès des ménages à la rue</p>	
<p>Prescrire des mesures AVDL pour accompagner les ménages vers le logement (mise en œuvre des mesures AVDL possible en interne avec le travailleur social dédié)</p>	<p>Réalisée :</p> <p>Plusieurs ménages sans-abris ont bénéficié d'un accompagnement par les travailleurs sociaux de la plateforme ou d'une mesure attribuée par la plateforme.</p>
<p>Animer le réseau des acteurs de la veille sociale sur les questions d'accès au logement</p>	<p>En cours de réalisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Permanences intégrées (0,8 ETP) depuis juillet 2019 dans les accueils de jour - Liens directs entre les travailleurs sociaux Plateforme et les opérateurs gestionnaires de lieux d'hébergement pour permettre la sortie vers le logement et non une remise à la rue (HU Chauve-Souris, Cadran Solaire) Liens de la Métropole avec l'UDCCAS et les principaux CCAS du territoire pour co-construction de politiques ou mise en œuvre partagée d'aller vers - Liens directs et conventionnés avec des acteurs du champ élargi : banque alimentaire de l'Isère, associations en relations avec les demandeurs d'asile, collectifs <p>Non-réalisée :</p> <p>Les actions prises avec le secteur de la veille sociale ne vont pas jusqu'à un accompagnement structuré</p>

	de ces acteurs pour améliorer leurs pratiques liées à l'accès au logement.
Mettre en œuvre des actions favorisant l'accès au logement (ex. permanences logement, ateliers collectifs)	<p>Réalisée :</p> <p>Les deux travailleurs sociaux de la plateforme participent à des maraudes, et deux autres réalisent des permanences dans les accueils de jour.</p>
Accompagner le changement des pratiques des acteurs	
Communiquer sur l'offre globale d'accompagnement lié au logement (dont service de suite des CHRS)	<p>Réalisée :</p> <p>Cinq « matinées d'information Logement d'abord » se sont tenues depuis juillet 2019 à destination des travailleurs et travailleuses sociales du territoire, permettant notamment de communiquer autour de l'offre globale d'accompagnement lié au logement et la mise en cohérence en cours au travers de la plateforme d'accompagnement LDA.</p>
Elaborer des outils partagés (par exemple, une grille d'évaluation des besoins d'accompagnement)	<p>Partiellement réalisée :</p> <p>Il existe un dossier unique pour la Commission LDA, alimenté notamment par les fiches de demande SI-SIAO. Cependant, aucune nouvelle grille d'évaluation des besoins d'accompagnement n'a été élaborée.</p> <p>En cours :</p> <p>Réflexion sur les bilans de fin de mesure et de renouvellement de mesure</p>
Sensibiliser et accompagner l'amélioration des pratiques des acteurs de la veille sociale	<p>Partiellement réalisée :</p> <p>Des actions de sensibilisation ont été réalisées, soit par des séances d'information ou par une sensibilisation <i>in situ</i> par les travailleurs sociaux de GAM lors des permanences ou des maraudes.</p>