



Le Logement d'abord à l'épreuve du terrain

Retours d'expériences sur les projets
Logement d'abord accompagnés par l'Ansa
(2018-2020)



Camille Toldre, Ben Rickey
Responsables de projet
« Logement d'abord »



www.solidarites-actives.com

Directeur de la publication : Michèle Pasteur
Responsable de la rédaction : Camille Toldre, Ben Rickey
Conception graphique : Agence Bolivie
Janvier 2021

Introduction

Depuis 10 ans, l'Ansa accompagne des acteurs publics et associatifs dans la définition et la mise en œuvre de leurs politiques de lutte contre le sans-abrisme. A travers ces missions et contributions au débat public, l'Ansa a cherché à soutenir à son échelle, la généralisation de l'approche Logement d'abord.

Depuis 2018 et le **lancement par le gouvernement français du Plan quinquennal pour le Logement d'abord**, l'Ansa est intervenue auprès de 5 territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord pour les accompagner dans le cadre de missions d'ingénierie de projet, d'évaluation et de formation - sensibilisation des acteurs.

Diverses autres missions auprès de partenaires associatifs et publics sur les politiques de lutte contre le sans-abrisme ont également été menées (appui à l'élaboration de PDALHPD, diagnostic du fonctionnement de SIAO, enquêtes et recherche-action, etc.).

L'Ansa souhaite ici **partager les principaux enseignements tirés des deux dernières années d'interventions actives et contribuer ainsi à un déploiement croissant et transformateur du Logement d'abord sur plus de territoires.**



Le Logement d'abord : un vecteur de transformation de la politique du logement ...

Dès 2009 et les premières moutures du Logement d'abord en France, à l'initiative d'associations, l'Ansa s'est associée au déploiement de cette politique en appui au ministère du Logement.

Avant cette date, le terme « Logement d'abord » désignait un modèle d'intervention spécifique, proposant un accès direct au logement et un accompagnement intensif aux sans-abris chroniques. Cette intervention a été validée dans différents contextes, à l'étranger et en France, comme en atteste l'évaluation du programme Un chez soi d'abord en France, et de Pathways to Housing aux Etats-Unis.

Aujourd'hui, **la définition du Logement d'abord s'est élargie pour couvrir une orientation globale, voire une finalité, des politiques de lutte contre le sans-abrisme.**

Le Logement d'abord s'inscrit pleinement dans les valeurs que défend l'Ansa.

- Il vise à rendre effectif un droit au logement trop souvent bafoué, alors qu'il s'agit à la fois d'un droit fondamental et d'un besoin vital pour tout être humain.
- En mettant le choix de la personne au centre des propositions de logement et d'accompagnement, cette innovation tient la promesse d'émancipation et de renouvellement des approches du travail social.
- Parce qu'elle s'inspire d'expérimentations réussies menées en France et à l'étranger, cette politique est « éclairée par la preuve ».

Des orientations du Plan quinquennal et nombre de mesures engagées dans ce cadre ont trouvé une traduction concrète sur les territoires. Toutefois, force est de constater que cette **politique peine à produire la transformation attendue des politiques de lutte contre le sans-abrisme, le « changement de paradigme » évoqué par le Plan.**

Malgré les difficultés de mise en œuvre et un bilan en demi-teinte, l'Ansa, avec d'autres, continue résolument à soutenir et s'inscrire dans l'orientation vers le Logement d'abord comme **vecteur de transformation de la politique du logement, pour assurer l'accès de tous à un logement décent.**

... mais une transformation impossible ?



Sur le terrain, forts de l'impulsion gouvernementale, des changements peuvent effectivement être salués. Aux côtés de l'Etat, pilote et financeur principal de la politique, les collectivités – et notamment les métropoles – s'affirment et contribuent au renouvellement du partenariat. La nouvelle gouvernance, qui s'incarne dans des instances politiques et techniques des plans locaux du Logement d'abord, est l'occasion d'une meilleure interconnaissance des acteurs. Des mesures sont prises pour améliorer la connaissance des besoins, telles que la Nuit de la solidarité menée à Grenoble et sur de nombreux autres territoires.

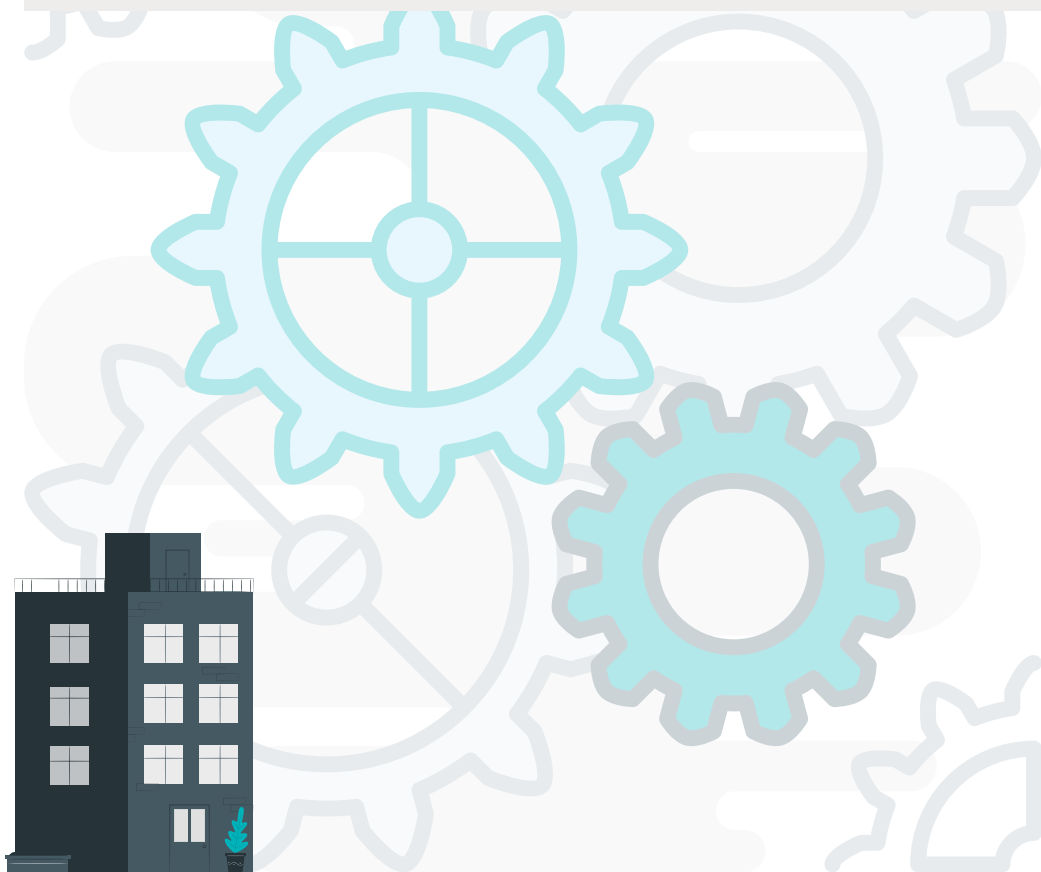
Pour autant, ces évolutions ne constituent pas le socle d'une véritable transformation des orientations de la prise en charge des personnes sans domicile. Des freins historiques persistent, qui tiennent en grande partie à la persistance des modes d'organisation antérieurs :

- **les compétences et interventions demeurent éclatées entre différents échelons** (Etat, Département, villes ou intercommunalités, CCAS, associations) et les **secteurs continuent de fonctionner en silo** malgré la nette interdépendance de leurs interventions. A titre d'exemple, alors que de nombreux ménages issus de la demande d'asile sont hébergés dans des centres d'hébergement généraliste, les politiques d'asile et d'hébergement généraliste sont insuffisamment articulées
- **l'arrivée de nouveaux acteurs, comme les métropoles, se heurte à la prépondérance de l'Etat dans la définition de la stratégie et des moyens** de prise en charge des personnes sans domicile. Au-delà des caractéristiques propres à chaque organisation et histoire locales, il est ainsi difficile de dégager des modèles territoriaux singuliers.

Dans ce contexte, les plans locaux du Logement d'abord ne sont souvent que des plans parmi d'autres, sans que les objectifs des différentes stratégies et planifications s'harmonisent ou s'intègrent : logement des personnes défavorisées, prévention des expulsions, attributions de logements sociaux, etc. **Le changement de paradigme escompté se heurte d'abord à la persistance des schémas de gouvernance et de fonctionnement antérieurs.**

Autre obstacle à ce changement de paradigme : **l'éradication du sans-abrisme est rarement l'objectif visé par ces plans.** Les territoires semblent se détourner de cet objectif « zéro SDF » par peur d'afficher une ambition inatteignable, et dont l'échec pourrait être constaté par tout citoyen côtoyant des personnes sans-abri. Cette frilosité est compréhensible. Sans même aborder la question des moyens à fournir pour reloger toutes les personnes sans domicile, les territoires disposent rarement d'un système d'observation sociale dynamique, intégrant les entrées et les sorties, pour piloter de tels plans « zéro SDF ».

Enfin, **le manque de moyens structurels** pour faire fonctionner les services déconcentrés de l'Etat et la polyvalence de secteur, ainsi que les SIAO, alimente tour à tour la non-réponse et le non-recours. **La mobilisation des solutions d'urgence et la réponse saisonnière restent une norme dont le secteur ne parvient pas à se défaire.**



« Pour faire du Logement d'abord, il faut d'abord du logement »

Nombre d'observateurs s'accordent aujourd'hui pour expliquer qu'une partie du phénomène du sans-abrisme est attribuable au manque de logements accessibles pour des ménages à faibles revenus. Comme on l'a bien souvent entendu par ailleurs, pour faire du Logement d'abord, il faut d'abord du logement !

Sur ce point, **le Plan quinquennal a relancé et fixé un nouveau cap, en mobilisant avec pragmatisme l'ensemble de l'éventail d'offre de logements** : les bailleurs sociaux avec le développement des PLAI et PLAI adapté, le parc privé avec le renforcement de l'intermédiation locative (IML), et les solutions de logement d'insertion (notamment avec la création de nouvelles places de pension de famille). Plus largement, ces mesures ont permis de réaffirmer le relogement des publics comme une finalité de l'accompagnement social.

Mais le « choc de l'offre » promis n'a pas eu lieu : sur le terrain, on ne constate pas une mobilisation massive en matière de construction ou de renouvellement de l'offre, encore moins correspondant aux attentes et budgets des ménages aujourd'hui sans domicile. Les quelques 50 000 attributions annuelles de logements sociaux pourraient être un levier majeur, mais il faudrait pour cela que les politiques d'attribution, et notamment les conventions intercommunales d'attribution, intègrent les objectifs des plans Logement d'abord.

Or, **la réforme des attributions n'a pas permis d'assurer que les personnes privées de domicile soient systématiquement priorisées** (par exemple au moyen de la cotation de la demande), ni de sortir de la complexité des droits de réservations de logements sociaux¹. Par ailleurs, n'oublions pas que les bailleurs sociaux sont soumis à des injonctions contradictoires parfois irréconciliables quant aux publics prioritaires à accueillir. Cette mutation majeure de l'identité et du rôle du parc social – avec un recentrage sur l'accueil des publics les plus précaires – doit être accompagnée pour être réussie.

Enfin, **l'accès au logement reste éminemment problématique pour une importante partie du public sans domicile, les jeunes sans ressources (hors Garantie Jeunes) et les personnes en situation irrégulière**, qui demeure cantonnée aux frontières du Logement d'abord. Les dispositifs dérogatoires et bricolages locaux ne remplacent pas une réponse structurante et interministérielle à des besoins qui sont forts dans les territoires accompagnés.

¹ En matière d'attribution de logements sociaux, l'État, les collectivités territoriales, les EPCI, les chambres de commerce et d'industrie, etc. bénéficient, sous certaines conditions, d'un droit de réservation de logements locatifs d'organismes d'HLM.

L'accompagnement Logement d'abord : à la recherche du modus operandi

Pour étayer l'accès direct au logement des ménages sans domicile, le Plan prévoit un accompagnement social refondé : **passant d'une logique de mesures à une logique de réponse aux besoins, modulable en fonction des attentes et choix des personnes, et d'une logique de fonctionnement en silo à une offre intégrée à l'échelle locale.**

Cette nouvelle orientation est inscrite dans les objectifs des centres d'hébergement, entre autres par le biais d'indicateurs de suivi dans leurs contrats pluriannuels. Des initiatives intéressantes vont dans ce sens localement, comme la rédaction d'un nouveau référentiel des pratiques du travail social à Montpellier ou la **création d'une plateforme pour mieux coordonner l'attribution des mesures d'accompagnement à Grenoble**. En Seine-Saint-Denis, c'est un modèle prometteur qui est en développement, avec un service intégré de relogement et d'accompagnement, ayant une offre de logement à sa disposition en partenariat avec les bailleurs sociaux du territoire. Un centre d'hébergement de l'Association des Cités de Secours Catholique en Seine-et-Marne a également testé « Axé », un modèle d'accompagnement axé sur le logement, avec des résultats encourageants.

Malgré un réel engouement pour le renouvellement des pratiques, peu de territoires ont réussi à refonder l'accompagnement lié au logement. **La logique de mesure persiste, tout comme l'éclatement de l'offre entre les différents prescripteurs et financeurs**, notamment les mesures Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) de l'Etat et Accompagnement social lié au logement (ASLL, financé par les Fonds de solidarité pour le logement) des Départements et métropoles.

Certes, les nouvelles « plateformes d'accompagnement » semblent favoriser une meilleure articulation, voire une mutualisation, des mesures ASLL et AVDL. Or, ces plateformes ont rarement impulsé la transformation attendue, ni en matière de simplification des procédures de demande, ni en matière des pratiques professionnelles. L'accompagnement est encore trop souvent financé par des crédits d'hébergement ou de logement d'insertion. **En finançant ainsi l'accompagnement et le toit de manière intégrée, les pouvoirs publics tendent à reproduire le parcours en escalier.** Il n'est donc pas étonnant que sur le terrain, on oriente encore les personnes sans domicile à besoins complexes principalement vers les centres d'hébergement, comme les CHR, en capacité de mettre en place un accompagnement renforcé. L'alternative – à savoir orienter ces personnes vers un logement avec un accompagnement court et peu intensif – semble encore trop risqué.

Enfin, au-delà des incitations à la participation, à la pluridisciplinarité ou encore à la pair-aidance, le flou demeure quant aux évolutions véritablement attendues du contenu et de l'organisation de l'accompagnement, ainsi que des pratiques et des postures des travailleurs sociaux. **L'accompagnement au changement des structures et la formation initiale et continue des travailleurs sociaux constituent à ce titre un enjeu à part entière pour le déploiement du Logement d'abord** aujourd'hui. Ces deux éléments devront permettre la consolidation d'un mode opératoire clair pour accompagner dans le temps les acteurs et opérationnaliser la direction impulsée par l'Etat.

Les SIAO, acteurs centraux du futur service public « de la rue au logement »



Dix ans après leur création, les SIAO sont aujourd'hui au cœur de l'orientation des personnes sans domicile au niveau local. Leur rôle d'interface et de régulation entre les besoins et les réponses ne peut qu'être amené à se renforcer et à se structurer, et c'est bien ce qui est envisagé aujourd'hui dans la perspective d'un service public de la rue au logement, annoncé dans l'acte II du Logement d'abord.

De nombreux exemples prometteurs vont déjà dans ce sens : la gestion des mesures AVDL en Haute-Savoie² ; les référents évaluateurs Logement d'abord proposant un accès direct au logement dans les Alpes-Maritimes (cf. notre rapport) ; ou encore la priorisation des ménages sans domicile dans les Accords collectifs départementaux (ACD) via Syplo en Seine-et-Marne.

Mais la plupart des SIAO peinent aujourd'hui à apporter une réponse rapide et intégrée de logement et d'accompagnement et à organiser un suivi individuel du parcours des ménages à l'échelle requise.

Ils manquent de moyens pour :

- **développer leurs interventions et actionner en direct les différents leviers d'accompagnement et de logement**
- **tisser des partenariats avec les institutions pour prévenir les sorties sèches, mais aussi avec les différents prescripteurs en amont, et opérateurs en aval.**

Par ailleurs, des outils et interfaces avec les systèmes existants (SNE et Syplo) sont encore à concevoir.

² Rapport à paraître, commandité par les Ali (Fapil, Unafo, Soliha) : Recherche-Action : Le SIAO et les Acteurs du Logement d'insertion.

Quelles priorités pour demain ?



L'Ansa soutient les mesures gouvernementales engagées depuis 2017 visant à mettre le logement au cœur de la lutte contre le sans-abrisme. La transformation du secteur visée par le Plan quinquennal prendra du temps, à la fois à être déployée et à réduire le sans-abrisme en France. L'Acte 2 du Plan quinquennal, lancé en septembre 2020, devrait apporter un second souffle à cette politique. Bien que plusieurs des éléments nécessaires à cette transformation soient en présence, l'essai reste encore à transformer.

Toute la difficulté du changement de paradigme proposé par le Logement d'abord repose sur la nécessaire mobilisation concomitante d'une multitude de leviers et d'un véritable changement d'approche, davantage centrée sur les choix et les appétences de la personne. Il reste pourtant un horizon abordable, pour peu que les efforts requis ne soient pas sous-estimés.

Il semble ainsi particulièrement prioritaire d'axer ces efforts dans les années à venir sur :

- **le renforcement du SIAO, en tant que pilier local de la politique du Logement d'abord**, avec une offre de logement social et d'accompagnement à sa disposition, un système effectif de référents de parcours individualisés, une véritable animation et coordination de la veille sociale et une observation sociale dynamique
- **la mise en cohérence des politiques d'habitat avec le Logement d'abord**, avec un système d'attribution simplifié priorisant les personnes sans domicile dans le parc social, un réel choc d'offre de logements sociaux dans les zones tendues, et une action forte pour prévenir des hausses de loyers dans le parc privé : lutte contre les locations saisonnières et la vacance, encadrement des loyers
- **une politique d'intégration des migrants** qui favorise l'insertion des personnes à droits incomplets et des solutions adaptées pour les ménages « ni, ni » couplées à un plan d'actions pour la résorption des nuitées hôtelières
- **la refonte de l'offre d'accompagnement**, passant par une harmonisation des financements, une simplification des circuits d'attribution, la formation des professionnels et l'accompagnement au changement des structures pour leur permettre d'adapter vraiment leurs pratiques au paradigme LDA.

La refonte de l'offre d'accompagnement nécessite également de clarifier les meilleures modalités d'accompagnement vers le logement pour différents publics sans domicile, non-ciblés par Un chez-soi d'abord, entre autres par l'expérimentation et l'essaimage de nouveaux modèles d'accompagnement, s'inspirant de ceux testés en France et à l'international, tels que le Critical Time Intervention (voir encadré), expérimenté aux Etats-Unis, au Danemark, au Pays-Bas et en Grande-Bretagne.

Critical Time Intervention (CTI)

L'objectif du CTI est de prévenir les remises à la rue des personnes sortants d'établissement ou d'institution, comme les prisons, les hôpitaux ou les centres d'hébergement. Pendant 9 mois après la sortie, un référent dédié accompagne la personne à accéder, et à se stabiliser, dans un logement « dans la cité ». Ce référent CTI accompagne la personne concernée à naviguer dans un système fragmenté de services et de soutiens, et à créer des « ponts » entre la personne et ce système. Afin d'éviter des ruptures de parcours et de prise en charge, le référent CTI connecte également la personne à des réseaux informels (familles, amis, voisins). Lors d'un essai randomisé contrôlé auprès d'hommes sortants d'hébergement à New York au début des années 1990, le CTI a sensiblement réduit le taux de retours à la rue suite au relogement. Sur une période de 18 mois suivant l'intervention, les bénéficiaires de CTI avaient, en moyenne, passé trois fois moins de nuits à la rue que le groupe témoin. Une décennie plus tard, lors d'un deuxième essai randomisé contrôlé, le CTI a divisé par quatre le taux de sans-abrisme pour des hommes et des femmes sortants d'hôpital psychiatrique³. Trois pays européens ont déployé le CTI - le Danemark, le Royaume-Uni et les Pays-Bas - indiquant que le modèle peut être transposable au contexte européen. Alors qu'une évaluation au Danemark a fait état d'un bon taux d'accès et de maintien dans le logement des bénéficiaires du CTI, les résultats d'un essai randomisé au Pays-Bas étaient toutefois plus mitigés. Ces expériences indiquent qu'il faut probablement l'adapter aux spécificités de chaque contexte local⁴.

³ <https://www.criticaltime.org/research/critical-time-intervention-cti-in-the-transition-from-hospital-to-community-pi-daniel-herman-funded-by-the-national-institute-of-mental-health-nimh-2001-2007/>

⁴ <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28872196/>



www.solidarites-actives.com

Agence nouvelle des solidarités actives
28, rue du Sentier 75002 Paris
Tél. : 01 43 48 65 24