COLLECTIF LOGEMENT RHÔNE

L'ACCOMPAGNEMENT, UNE CONDITION ESSENTIELLE DE LA REUSSITE DU « LOGEMENT D'ABORD »

Premières réflexions du CLR
JUILLET 2018

A l'heure où la Métropole de Lyon a été retenue dans l'appel à manifestation d'intérêt de l'Etat et de la DIHAL « Logement d'Abord », nos associations souhaitent contribuer à la réflexion.
Ce document est une première étape contributive. Rédigé à l'issue de deux séances de travail avec des membres du CLR, il vise à lancer une discussion inter partenariale entre l'ensemble des acteurs concernés ainsi qu'à stimuler les échanges autour des formes que pourraient prendre l'accompagnement dans ce cadre en profond renouvellement.

Genèse :

Les projets et politiques « logement d'abord » ont émergé il y a une dizaine d'années en France. Cependant, les approches visant à faire accéder des personnes en difficulté à un logement pérenne sont parfois bien antérieures à la politique du « logement d'abord » lancée à la fin des années 2000. De même, les contributions antérieures rédigées par le Collectif Logement Rhône ont régulièrement préconisées une philosophie et des orientations proches de celles proposées dans le cadre du logement d'abord[1].

Une réforme structurelle :

Annoncé en septembre 2017, le plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) propose une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans-domicile. Il répond au constat d'une saturation toujours croissante des dispositifs d'hébergement d'urgence dans les territoires, confrontés d'une part à une demande de plus en plus pressante à l'entrée et d'autre part à des difficultés, pour les personnes hébergées, à accéder rapidement au logement.

Le plan propose un changement de modèle et vise à réorienter rapidement et durablement les personnes sans domicile de l'hébergement vers le logement, grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire. En accélérant l'accès au logement des personnes à la rue et hébergées, le plan Logement d'abord entend rompre avec la logique de l'escalier et fluidifier l'hébergement d'urgence afin de lui permettre de retrouver sa vocation première d'accueil inconditionnel pour les personnes en situation de grande détresse.

Afin de mettre en œuvre une telle réforme, il parait indispensable de dépasser une logique d'expérimentation, ce qui est l'intention de la Métropole. Le plan Logement d'abord implique en effet des évolutions structurelles et organisationnelles tant des dispositifs existants que des pratiques professionnelles complémentaires à la production de logements abordables.

Les publics visés :

Les publics visés par ce plan sont les personnes sans-domicile, ainsi que les personnes en difficultés d'accès ou de maintien dans le logement pouvant mener à des ruptures (dont les expulsions locatives).

[1] « Pour un parcours hébergement- logement digne et efficace », CLR, 11/15
« Contributions au projet de Métropole et du Nouveau Rhône », CLR, 2014

Les objectifs à 5 ans sur la Métropole lyonnaise
- Réduire au moins de moitié le nombre de personnes sans-abri dans l'agglomération, *sur la base d'un panel d'indicateurs à établir (nombre de recours déposés au titre du DAHO, baisse de la file active du SIAO dont le nombre de demandeurs au 115, résorption des campements illicites,…)*
- Apporter à chaque jeune sans domicile et sans ressources, une solution logement et le soutien dont il a besoin pour devenir autonome.
- ***En finir avec les « sorties sèches » d'institutions***, *pour les personnes qui sortent de l'aide sociale à l'enfance, de détention ou d'hôpitaux psychiatriques sans solution logement.*
- ***Éviter les expulsions locatives*** *liées à un logement trop cher ou à des problématiques psycho-sociales non prises en charge, sans solution alternative (sur le parc public et le parc privé).*

L'accompagnement social : un levier essentiel…
L'optimisation et la réorientation des dispositifs dans le champ de l'hébergement et l'accès au logement seront essentielles, en particulier sur le volet de l'accompagnement social.
Il s'agira de proposer un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire.
Comme le rappelle le Ministère de la cohésion des territoires[2] : « **L'accompagnement social est un levier essentiel pour accélérer l'accès au logement et prévenir les ruptures. Il est la condition sine qua non au succès de toutes les politiques sociales de l'habitat ».**

…pour lequel les moyens alloués diminuent
Même si l'apport financier lié au LDA **permettra le financement de projets spécifiques et pilotes, on peut s'interroger sur la possibilité d'une mise en œuvre plus élargie alors que les moyens globaux alloués sont tous en baisse (FNAVDL HD, financement des CHRS, ASLL…) et que certains des coûts actuellement pratiqués sont largement en deçà des coûts réels pour les structures les mettant en œuvre.**

Faire évoluer les modalités d'accompagnement

Un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire déjà expérimenté sur notre territoire

Notre territoire métropolitain connait un certain nombre d'initiatives déjà en œuvre avec une approche pluridisciplinaire ou adaptée. Sans que la liste ne soit exhaustive, on peut citer le fonctionnement de résidence accueil, le projet PLACE, ACT, la garantie jeunes plus, garantie loj, Passage, Passerelles, dispositif incurie, démarche d'aller vers avec les CCAPEX territorialisées, expérimentation villeurbannaise « 1 Ecole, 1 Toit, des Droits», les appartements de coordination thérapeutiques… Certaines association pratiquent par ailleurs depuis longtemps un accompagnement socio-juridique.
Ces projets et pratiques mériteraient d'être capitalisés, cartographiés. Ils devraient être une des sources d'inspiration pour la mise en place élargie d'accompagnements adaptés et/ou pluridisciplinaires.

Des liens à renforcer entre acteurs du logement, de la santé et de l'emploi :

Même si des passerelles existent déjà, celles-ci doivent être renforcées, permettre une interconnaissance et la création d'une culture commune.
Une attention particulière devra être portée sur le renforcement **des liens avec les acteurs socio-professionnels** car ceux-ci restent globalement peu développés aujourd'hui.
Des cycles de travail et de formation communs, des occasions de rencontres professionnelles doivent être créées afin d'atteindre cet objectif.

Un « droit commun », des travailleurs sociaux de polyvalence à impliquer et reconnecter aux acteurs spécifiques/spécialisés:

[2] « Territoires de mise en œuvre accélérée du plan logement d'abord » ; Dossier de presse, Montpellier - vendredi 30 mars 2018

Perçus actuellement comme en retrait, le droit commun, les travailleurs sociaux de polyvalence seront des facteurs essentiels de réussite de la mise en œuvre du LDA. Pour cela, leur rôle en la matière doit être renforcé et leurs pratiques fortement adaptées au vu des attendus.
L'articulation, la complémentarité, la connexion entre accompagnement spécifique/spécialisé et accompagnement de droit commun devront être renforcées.
Il pourrait être ainsi imaginé que des binômes (polyvalence/spécialisation) puissent être systématiquement proposés. Ils seraient les « fils rouges » de l'accompagnement tissé avec et autour de la personne concernée.

Un renforcement de l'entrée juridique dans l'accompagnement pour renforcer la (ré)activation des droits :

Afin qu'elles puissent faire valoir leurs droits, voire accéder à la justice, il s'agit de renforcer la capacité des accompagnants à accompagner les personnes dans le cadre des démarches administratives et juridiques, amiables ou contentieuses.

Modifier le rapport aux personnes :

La participation aux instances :

Les instances actuelles et à venir devront permettre aux personnes concernées d'apporter leur avis et/ou d'être représentées soit par le biais d'un siège dédié, soit par le biais de constitution de groupes d'usagers permettant de prendre en compte dans un cadre accompagné leurs suggestions et propositions. La participation aux instances comme le CCRPA est à régularisée.

Les pratiques de rétablissement :

Plus que la maîtrise des symptômes, le rétablissement permet de retrouver une estime de soi, un rôle valorisant .Le rétablissement, avant d'être une philosophie, est un ensemble de pratiques innovantes, un fonctionnement communautaire où les relations sont les plus horizontales possibles entre les professionnels et les personnes qui viennent chercher des services et de l'aide. C'est la personne qui décide des priorités, des stratégies qui la concerne et peut en changer sans que cela ne pose problème.
Si la philosophie du rétablissement doit être source d'inspiration, il pourrait être nécessaire de la qualifier autrement afin qu'il ne puisse y avoir d'incompréhension à utiliser un terme issu du champ de l'addiction et de la psychiatrie à l'ensemble des ménages en situation de fragilité.

L'absence de prérequis, la déconnexion logement et accompagnement :

Révolution copernicienne au regard de ce qui se pratique aujourd'hui, cela ne pourra se développer et se généraliser sans que l'ensemble des acteurs (et particulièrement les bailleurs) aient des garanties pour que des filets de sécurité (mise en place de sous location a posteriori, possibilité de changer de logement rapidement, offre d'accompagnements mobilisables) puissent être mis en œuvre rapidement lorsque cette absence de prérequis entrainera des désordres locatifs (impayés, troubles….). Cela nécessite également de s'entendre sur les faisceaux d'indice d'alerte permettant d'objectiver le risque perçu.

Le choix :

Bien évidemment, l'accompagnement ne créée pas de logement, ni ne permet de changer le déséquilibre entre offre et demande de logements adaptés en taille et en coût. Comment dès lors, dans le fonctionnement contraint que nous connaissons renforcer le choix des personnes ? Comment les mettre « au cœur » de l'accompagnement et pas seulement « au cœur des contraintes » des dispositifs, comme c'est le cas aujourd'hui ?

- **Revoir les** critères **de sectorisation des filières d'attribution spécialisée** pour, a minima, desserrer les contraintes de secteur pesant sur les ménages devant faire appel à ces filières
- **Développer les systèmes de mise en visibilité de l'offre de logement et d'hébergement** afin que le ménage puisse se positionner par lui-même
- **Ne pas conditionner le passage par un travailleur social**, la saisine et la labellisation dans ces dispositifs

- Renforcer les ateliers, informations permettant à la personne de faire des choix et de **mettre en œuvre une stratégie éclairée** dans un contexte de pénurie.
- Mettre en place des **appartements d'essai,** qui comme leur nom l'indique permettrait de faire un test sans engagement définitif.

La contractualisation :

Les membres du CLR s'accordent à dire que la contractualisation reste un aspect important et nécessaire dans la relation avec la personne accompagnée car elle permet de se mettre d'accord sur les objectifs de l'accompagnement.
La formalisation de cette contractualisation doit pour autant revêtir des formes et un contenu souples et adaptés afin de ne pas être perçue par certaines personnes comme un frein à la mise en place de l'accompagnement. A l'extrême et à la marge, cette contractualisation doit pouvoir revêtir une forme uniquement orale.
De même, **un contrat « global et pluridisciplinaire »** pourrait être envisagé. Retraçant les objectifs, la fréquence et les engagements respectifs, il viendrait en lieu et place de la multitude de contrats que le ménage signe dans le cadre de ses parcours (logement, emploi, santé…).

Accompagner dans la durée et avec un droit de suite :

Il parait difficilement envisageable, dans une philosophie du logement d'abord, de limiter en terme de nombre de renouvellements ou de durée les accompagnements. Si un regard partagé et régulier doit être porté sur les accompagnements au long court et permettre d'évaluer la pertinence de leur poursuite, ceux-ci ne devraient pas être remis en cause uniquement pour des raisons de durée.
De même, et particulièrement dans le champ de la santé mentale, il faut envisager également que pour une partie du public le maintien durable dans le logement ne puisse passer que par le soin. Quitte à ce soit lui qui aille au-devant de la personne plutôt que l'inverse.
D'autres personnes pourraient avoir besoin d'un étayage dans la longue durée voire en permanence.

De même, **un « droit de suite »** pourrait être imaginé permettant de réactiver au besoin et temporairement un accompagnement qui s'est arrêté mais nécessite d'être repris face à une difficulté passagère de la personne.

L'Aller vers :

Equipes mobiles, aller vers des ménages en situation d'expulsion…des pratiques existent déjà. Celles-ci doivent être développées, particulièrement dans le soin où ce dernier devrait aller vers les personnes plutôt que l'inverse.
De la même manière l'information et la prévention devraient également aller au-devant des personnes, cela nécessitera :
- des outils de communication adaptés et inclusifs permettant de prendre en compte des niveaux diversifiés de littératie[3] et de permettre aux non francophones d'avoir accès à l'information (développement de l'interprétariat physique et écrit)
- un renforcement de la possibilité d'effectuer des visites à domicile
- des temps d'information et de prévention « hors les murs », au plus près des habitants.

Identifier des « référents institutionnels facilitateurs » et mettre en place des comités inter administratifs :

Ruptures de droits financiers, absence de déclaration d'impôts, tardivité du renouvellement du titre de séjour…. Trop souvent les parcours vers et dans le logement sont interrompus pour des difficultés administratives et financières pourtant surmontables. Afin de pallier à cela, il s'agirait **d'identifier des référents dans les institutions et administrations concernées permettant d'être facilitateurs dans ces situations de rupture**.

[3]La littératie comprend la capacité d'une personne à comprendre et à utiliser le langage, les chiffres, les images et les technologies afin d'échanger, d'interagir avec les autres, de saisir son environnement, d'acquérir de nouvelles connaissances, de développer son plein potentiel et d'être un citoyen à part entière.
Malheureusement, de nombreuses personnes ont des compétences insuffisantes pour accéder aux usages sociaux de la littératie. Cela se répercute pour elles dans des contextes variés, que ce soit dans les domaines de l'information, de la santé, des apprentissages, du transport, ou de tout autre domaine de l'activité humaine.

Un **comité inter adminstratif** pourrait les réunir régulièrement afin de rendre visible, de mobiliser et de rendre opérationnel la mobilisation d'un cercle large de services à la mise en œuvre du LDA.

Evaluer

La question de l'évaluation peut être abordée sous deux angles différents : évaluation des besoins de la personne et évaluation de la pertinence, de l'efficience de l'action mise en œuvre.

Concernant l'évaluation des besoins de la personne et de la réponse apportée :

La place de la personne doit être renforcée dans ce processus. Des outils et accompagnements lui permettant **d'autodiagnostiquer ses besoins**, de les motiver renforceraient sa capacité à discuter et argumenter sur un pied d'égalité avec le professionnel lui faisant face.

De même, une réflexion autour d'outils homogènes permettant systématiquement d'avoir un **indice de satisfaction** de la personne sur l'accompagnement proposé (en amont, pendant et après celui-ci) serait une piste d'évaluation intéressante.

La MRIE, le collectif soif pourraient être des appuis intéressants pour aider à la création d'outils et de mode de faire.

Une ou des **instances de recours** devrai(en)t clairement être identifiable(s) pour permettre à la personne de s'en saisir en cas de désaccord sur la feuille de route à construire et les propositions qui lui sont faites.

Concernant l'évaluation de l'action mise en œuvre :

Aujourd'hui très descendants, les outils et critères d'évaluation proposés par les financeurs institutionnels ou les dispositifs paraissent peu adaptés à la philosophie du LDA.
Plusieurs pistes d'amélioration pourraient être envisagées :

- Une co-construction des grilles d'évaluation laissant une place importante à l'évaluation qualitative et permettant de fixer des **indicateurs de réussite et d'échec** de l'action ou du projet qui aillent au-delà d'une approche quantitative.
- Travailler à des indicateurs qui permettent **d'évaluer le chemin parcouru plus que celui restant à parcourir**
- Des modes **d'évaluation de cohortes** afin d'avoir des outils d'analyse comparative
- Une **évaluation des coûts évités** permettant d'objectiver le coût de l'accompagnement au regard des conséquences de son absence.

Organiser pour permettre l'interdisciplinarité :

Instance de coordination de l'ingénierie sociale :

A construire, cette instance mériterait, à l'image de la CHAL, de réunir l'ensemble des collèges œuvrant à la mise en place des politiques en lien avec la LDA. Dans sa partie consultative, elle pourrait donner un avis sur les projets, leur rattachement aux 3 catégories de projet (pilote, inspiration LDA et en adaptation à venir) et constituer un corpus de règles permettant de les différencier objectivement.
Les pilotes institutionnels garderaient, bien évidemment, la partie décisionnaire et financière.

Vers des lieux-ressources de coordination inter associatifs et opérationnels proposant une offre de services multidisciplinaires :

Il s'agira de permettre que les offres et expertises possibles sur un territoire donné puissent à la fois être connues de tous (professionnels et usagers) et articulées au bénéfice des personnes. Dans ce cadre, des annuaires ou guides interactifs serait une première étape qui permettrait de mettre en avant la palette des possibles et de l'existant. A terme des plateformes physiques pourraient être mise en place.
Cela pourrait également être le lieu où un accompagnant référent serait désigné ou choisi par la personne. L'accompagnant référent pouvant ensuite faire appel et mobiliser des compétences spécialisées.

Une ou des instances de régulation des situations complexes :

Inter partenariales et à l'image du fonctionnement de celles sur les baux glissants, une ou des instances de régulation seront nécessaires pour que le ménage et les différents acteurs concernés par des situations complexes puissent partager un diagnostic et une stratégie d'action. Une approche territorialisée permettrait en outre de renforcer le lien entre les différents acteurs pouvant être amenés à participer à la mise en œuvre de ces accompagnements.

Des cycles de formation pour appréhender le logement d'abord :

Des temps de formation, des séminaires de travail doivent être proposés largement aux acteurs des territoires afin d'appréhender les attendus et la philosophie du LDA et que ceux-ci soient pleinement compris et partagés par tous.

(Re)penser l'éthique du partage de l'information dans un contexte pluridisciplinaire :

Pour lever les freins au partage d'information, un travail doit être initié afin de (re)penser le cadre éthique et aboutir sur une charte partagée concernant la transmission de l'information.

Mutualiser les financements :

Aujourd'hui, l'entrée « dispositif » des financements ne permet pas la souplesse attendue et nécessaire à la mise en œuvre du LDA. Dans ce contexte, la question de la **mutualisation des financements** reste à imaginer afin d'apporter la souplesse nécessaire à la mise en œuvre du LDA.
Nos associations sont prêtes à échanger pour envisager des modalités de financements qui le permettent et sortent d'une logique de « coût à la mesure ». S'entendre sur un financement à l'ETP et sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs, aller vers un financement du projet global de l'association pourraient être des pistes de travail à explorer.

Quoiqu'il en soit cette mutualisation ne résoudra pas la question de l'insuffisance des moyens financiers dédiés à l'accompagnement.