



Association régionale Hlm

LE RÉSEAU
DES ACTEURS
LOCAUX
DE L'HABITAT

Auvergne-Rhône-Alpes

QUOI DE NEUF CHERCHEURS EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES ?

Logement d'ABORD :
DEUX ans PLUS TARD, où en est-on ?

Les Actes - Juin 2020

ACTES DU RÉSEAU DES ACTEURS LOCAUX DE L'HABITAT QUOI DE NEUF CHERCHEURS EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES ? LOGEMENT D'ABORD : DEUX ANS PLUS TARD, OÙ EN EST-ON ?

Pour faire suite à une première rencontre organisée en 2018, au moment de la mise en place du Plan Logement d'Abord, le Réseau des acteurs locaux de l'habitat en Auvergne-Rhône-Alpes se retrouve deux ans plus tard, pour partager avec les acteurs de sa mise en œuvre sur les enjeux et avancées, et bénéficier du regard de la recherche.

La crise sanitaire a conduit l'AURA Hlm à proposer de nouveaux formats d'animation. Cette séance n'a pas eu lieu en présentiel, comme prévu initialement, mais fait l'objet d'une série de vidéos.

Nous remercions vivement les intervenants qui ont accepté de maintenir leurs interventions dans ce nouveau format.

1. Les grandes phases de la politique du logement au cours du temps Intervention de René Ballain, Chercheur associé au Laboratoire PACTE

Le Logement d'Abord constitue-t-il une nouvelle étape dans les politiques sociales du logement ? Afin de répondre à cette question, René Ballain propose, dans cette première séquence, d'identifier quelles sont les grandes phases de la politique en faveur du logement, qui ont précédé le Logement d'Abord.

L'approche historique permet d'identifier les périodes, leurs caractéristiques, ainsi que leur héritage. Afin de mettre en perspective le concept de Logement d'Abord dans le temps, il faut donc revenir en premier sur les politiques sociales du logement telles qu'elles se sont déployées depuis la fin de la 2^{de} guerre mondiale. En effet, c'est à partir de cette période charnière que l'intervention de l'Etat dans le domaine du logement s'est mise en place.

On peut identifier trois périodes distinctes, chacune pouvant être désignée par une notion. Dans les années 1950, c'est la notion de « sans-logis » qui structure les interventions de l'État dans le domaine du logement. Dans les années 1970, l'intervention publique se structure autour de la notion de « mal logés ». Enfin, c'est dans les années 1990, que se concentre l'intervention autour de la notion de « défavorisés ».

Ces notions émergent dans un contexte où les politiques du logement ne parviennent pas à répondre à l'ensemble des besoins sociaux. Leur capacité à désigner une problématique sociale, à organiser l'action publique et à mobiliser les acteurs autour d'un projet commun, permettent à ces notions de s'imposer auprès des politiques publiques. Le découpage historique proposé ne connaît pas de rupture franche. Dès les années 1945, on voit apparaître les prémices des politiques sociales qui vont s'imposer dans les années 1950. De même, la politique en direction des mal-logés trouve son origine avant les années 1970 et va se poursuivre pendant une vingtaine d'années avant de montrer ses propres limites. De plus, il est important de noter que les difficultés mises en évidence dans une période ne disparaissent pas dans la période suivante. Toutefois, elles ne constituent plus le référentiel de l'action publique. D'une période à l'autre, ce n'est pas la même notion qui va inspirer et organiser la dimension sociale des politiques du logement.

Les années 1950 et la notion de « sans-logis »

Au lendemain de la 2^{de} guerre mondiale, la situation est assez catastrophique. Cette période est marquée par l'insuffisance de construction neuve, qui aboutit à une pénurie de logement massive, générée en partie par l'insuffisance de la production dans toute la période de l'entre-deux guerres. **On a construit en France moins de 100 000 logements par an entre les années 1919 et 1939. Une pénurie amplifiée par les destructions de la seconde guerre mondiale.** On compte plus de 1,5 million de logements détruits ou gravement endommagés.

De plus, l'accélération de l'exode rural et le mouvement de concentration urbaine renforcent fortement cette pénurie. A cela s'ajoute la mauvaise qualité des logements existants et l'absence quasi généralisée des principaux éléments de confort.

Face à ses problématiques de plus en plus visibles à la fin de la seconde guerre mondiale, la question du logement devient de plus en plus préoccupante. Elle est portée dès le début des années 1950 par un certain nombre de mouvements sociaux, qui tous indiquent que la nature du problème est celui des sans-logis. On peut identifier trois mouvements : on a tout d'abord le mouvement des Squatteurs, qui va organiser l'occupation illégale du logement, il prendra une ampleur tout à fait significative à partir des années 1947 ; puis les comités d'aide aux sans-logis initiés par le mouvement EMMAÛS, qui vont renforcer leur activité à la suite de l'appel de l'Abbé Pierre du 1er février 1954 ; le troisième mouvement qu'on peut aussi énoncer, bien que plus modeste mais qui renvoie également à la même réalité sociale, est le mouvement des Castors. Ce mouvement est mis en évidence par un regroupement de 10 à 15 familles qui vont s'auto-organiser pour se porter assistance et construire leur propre logement.

Ces mouvements signalent l'enjeu que constitue le développement de la construction, enjeu auquel les responsables politiques vont répondre par des mesures de portée générale et qui vont conduire à porter un soutien massif à la construction, qu'ils s'agissent de logements publics ou privés. Toutes ces mesures se déploient entre 1947 et 1953, et elles vont constituer tout le socle de l'intervention publique dans le soutien à la construction.

Dès 1958, on voit déjà apparaître l'efficacité de ces mesures, puisqu'entre 1953 et 1958, le niveau de construction est multiplié par trois. On passe de 100 000 logements par an construits à 300 000 logements en 1958. Ces nouvelles constructions vont dans le même temps répondre aux problèmes de mauvaise qualité du logement. En plus des aides financières apportées au logement, sont mises en œuvre des normes sanitaires et de confort qui permettent de lutter contre la mauvaise qualité.

Malgré cet effort, et l'ampleur de cette intervention publique, la pénurie demeure vive. Un certain nombre de ménages, qui pourtant exercent un travail, n'ont pas d'accès au logement ou vivent dans des logements de très mauvaise qualité. Dans l'attente des résultats de cette politique de soutien à la construction, les gouvernements de l'époque vont élaborer un certain nombre de mesures spécifiques en direction des sans-logis. Des mesures qui vont aussi être caractéristiques de cette première période.

➤ **Dans une première série d'intervention, on voit se mettre en place la création des cités d'urgence et des cités de transit.** Les cités d'urgence se multiplient à partir des années 1950, elles sont une réponse rustique à l'absence de logement. Il s'agit de loger les « sans-logis ». Les cités de transit, quant à elles, apparaissent dans les années 1954, elles sont porteuses d'un autre projet. Ce modèle ne répond pas seulement à l'urgence et à l'absence de logement, il a aussi une visée thérapeutique. A l'époque, pour qualifier les personnes « sans-logis » - du moins un certain nombre d'entre-elles - on parle alors de famille « à éducation sociale douteuse », à ce titre les cités de transit sont utilisées comme support pour développer une action de « rééducation sociale » visant à favoriser l'intégration des habitants.

➤ **Le deuxième axe d'intervention des pouvoirs publics en direction des « sans-logis » est constitué, de façon assez paradoxale, par un abaissement des normes du logement.** Des normes qui venaient d'être instituées (1947 pour les logements sociaux et 1950 pour les logements privés). Pour accélérer la construction, on abaisse la qualité de logement, tant au niveau des surfaces que de l'équipement.

Au total pour qualifier cette première période, il faut retenir trois caractéristiques. C'est au cours de cette période que la politique sociale du logement contribue à constituer une étape transitoire avant l'accès au logement, axe d'action qui aura la vie longue. Il s'agit d'une étape transitoire au cours de laquelle le travail social est mobilisé pour préparer les ménages à habiter dans un logement collectif « normal ». Deuxième

trait de cette période, c'est le moment où s'opère un rapprochement entre absence de logement, mauvais logement et pauvreté. Le **logement devient le marqueur des inégalités de revenus et cette faiblesse des revenus va justifier l'exclusion du logement**. En quelque sorte mauvais logement et sans abris vont de pair. Le mauvais logement et le sans-abris sont des problèmes de pauvres, de salariés pauvres, qui n'ont pas accès aux logements neufs et confortables. Dernière caractéristique de cette période, c'est le **maintien d'une frontière entre hébergement et logement, ce qui correspond à la séparation entre la sphère du logement et celle de l'action sociale**.

Les années 1970 et la notion de « mal-logés »

A partir des années 1960, la construction de logements a dépassé les 400 000 unités par an. L'augmentation significative du nombre de logements construits permet d'apporter une solution pour un certain nombre de ménages « sans-logis ». Ce développement de la construction neuve va finalement conduire à un déplacement de la ligne de partage au sein de la population. **On ne sépare plus ceux qui ont un logement et ceux qui n'en ont pas comme durant la période précédente, mais ceux qui occupent un logement neuf et confortable et ceux qui demeurent dans un logement ancien, dénué de confort**. C'est en cela, que la figure du « mal-logé » s'impose dans les années 1970. Cette notion est notamment proposée dans les travaux préparatoires du 6ème plan. Toutefois, la substitution de la notion de « mal-logé » à celle de sans-abris, ne signifie pas que les sans-abris disparaissent. Toutefois, l'action publique se déplace autour de cette nouvelle notion qui sera à l'origine de mesures spécifiques en direction des populations les plus vulnérables. Ces dernières vont être qualifiées par leur faiblesse économique d'une part et sociale d'autre part, ne leur permettant pas, à juste titre, d'être des candidats valables pour l'accès au logement. **Ces populations dites les plus vulnérables concernent les jeunes travailleurs, les jeunes ménages, les familles nombreuses, les familles monoparentales, une énumération assez importante qui va devenir la cible de l'action sociale**. A partir du milieu des années 1970, le volet social de la politique du logement va s'adresser à ces typologies de population. Le volet social évoqué comporte quatre dimensions. Pour faciliter l'accès au logement social des plus fragiles, et notamment pour les ménages en provenance des bidonvilles ou de l'habitat insalubre, la priorité va leur être donnée dans les attributions de logements sociaux. C'est un texte de 1968 qui est le premier à fixer cette orientation.

Deuxième dimension du volet social de **l'action en faveur des mal-logés, c'est le lancement d'une politique d'amélioration avec la loi sur la résorption de l'habitat insalubre en 1970**. On note également une amplification progressive des actions d'amélioration de l'habitat ancien principalement situé en centre-ville. De plus, dans une volonté de viser directement les différents publics précédemment évoqués, sera instaurée l'allocation logement à caractère social, dès les années 1972, et qui complète l'allocation logement familiale instaurée depuis les années 1948.

Puis, **à côté de cette mise en place de l'allocation logement à caractère social, on va assister à la mise en place d'une action soutenue de développement de foyers pour les jeunes travailleurs, pour les immigrés, pour les personnes âgées, avec toujours cette logique catégorielle**.

La quatrième spécificité de cette action publique des années 1970, c'est **la relance de la formule des cités de transit**.

Si les isolés en provenance des bidonvilles ou de l'habitat insalubre peuvent être dirigés vers les foyers dont la relance de la construction vient d'être organisée ; pour les familles, c'est la formule de la cité de transit qui est réactivée. Avec ce modèle s'impose l'idée d'une étape entre l'habitat défectueux et l'habitat normal, avec une intervention pédagogique en direction de ce public. Ce public sera considérablement élargi, à partir de 1974, avec la relance de l'immigration familiale. Le fonctionnement des cités de transit ne va plus avoir le même caractère confidentiel que dans les années 1950-60. Elles vont devenir un modèle d'action beaucoup plus conséquent. Dès les années 1974, on a un alignement du fonctionnement des cités de transit

sur celui des CHRS, élargissant ainsi les champs d'action et les populations concernées. Les cités de transit sont sujet à disparaître, toutefois le modèle d'intervention qui a été forgé va perdurer et s'exporter dans les fractions du parc à vocation sociale. On le mesure notamment avec la **création de l'action socio-éducative liée au logement en 1979**.

Ce qui va caractériser au fond cette période, c'est le fait que le référent dominant n'est plus celui de la pauvreté dans sa dimension socio-économique, mais celui de l'inadaptation sociale avec la mise en place d'une forme d'action socio-éducative. **On pourrait dire, en forçant à peine le trait, que les sans-abris et les mal-logés deviennent des handicapés sociaux nécessitant une intervention spécifique, qui va lier la fourniture d'un logement et une forme de prise en charge sociale à caractère socio-éducative.**

Finalement dans cette période, la figure de l'inadapté social va se confondre avec celle du mal logé.

Les années 1990 et La notion de « défavorisé »

La 3ème période, celle qui s'ouvre en seconde partie des années 1980 au début des années 1990, est qualifiée comme étant la période des défavorisés. Cette période est la plus connue, nous vivons toujours sous le régime des dispositions adoptées dans ce cadre. Au cours de cette période, on assiste à une réactivation, dès le milieu des années 1980, de la crise du logement mais sous des formes nouvelles. Elle réapparaît après la période de forte croissance de la construction qui a culminé en 1972 avec 550 000 logements construits dans l'année. Au début des années 1980, le niveau de production est de 400 000 logements, puis de 300 000 à la fin des années 80 début des années 90. On observe, à nouveau, une insuffisance de la construction par rapport aux besoins qui tient notamment à l'augmentation du nombre de ménages du fait de la diminution de leur taille.

On assiste aussi, **à partir des années 1980, à un décalage entre le coût du logement qui continue à progresser et les capacités financières des ménages qui sont, dans la période, fragilisées par la montée de la précarité économique et l'évolution des structures familiales.** Un fossé déjà profond qui va justifier la mise en place de mesures progressives. La politique du logement se trouve en effet confrontée à de nouveaux défis. Il y a toujours des sans-abris, des mal-logés, mais deux difficultés majeures ont émergé progressivement à la fin des années 1980, dont témoignent à la fois les associations gestionnaires de foyers, comme les foyers de jeunes travailleurs, les CHRS et les organismes Hlm. Ces deux difficultés sont celles de l'accès et du maintien dans le logement auxquelles on ne peut répondre simplement par l'augmentation de la construction, si les logements neufs ne sont pas adaptés aux ressources des ménages. On ne peut pas répondre aux difficultés de maintien uniquement par le renforcement du statut des locataires, comme ça a été le cas avec la loi de 1989. Ces ménages sont en difficulté financière ce qui conduit à des impayés et parfois à des expulsions. Ces difficultés d'accès et de maintien vont être à l'origine de diverses initiatives qui vont se mettre en place et qui pour la plupart d'entre elles seront reprises, amplifiées et généralisées par la loi du 31 mai 1990.

Cette loi s'inscrit dans le sillage de deux lois importantes : **la loi de décembre 1988 qui a institué le RMI et contribué à promouvoir le concept de l'insertion, qui sera repris dans le domaine du logement ; et la loi de 1989 qui a reconnu le droit au logement comme un droit fondamental. En s'appuyant sur cette loi de 1990, et cette problématique de l'insertion, le logement va devenir le support d'un processus d'insertion pour les personnes mises en difficulté pour accéder à un logement.**

Dans les années 1970, la notion d'approche socio-éducative va se retrouver dans le titre d'un certain nombre de structures : des CHRS s'appelaient Habitat éducatif, par exemple, de même des fédérations vont directement intégrer la notion d'insertion.

Sont concernées par cette politique spécifique, des mesures mises en place telles que la création d'une nouvelle forme de logement social le PLAI, la mise en place des plans départementaux, ...

La notion de défavorisés apparaît de façon significative dans le rapport du Conseil National de l'Habitat en

1985 et elle va être consacrée par la loi de 1990 visant justement à mettre en œuvre le droit au logement. Cette notion désigne une problématique sociale : celle de la pauvreté associée à la montée de la précarité. Elle a aussi comme intérêt de permettre de revenir à une approche socio-économique, après l'approche psycho-sociale qui a dominé dans la période précédente. Elle est relativement ouverte, large, et elle se dégage d'une approche catégorielle pour intégrer aussi bien les situations d'absence de logement, de mal logement (années 50-60), que celles des publics de l'action sociale des années 1970 : les ménages monoparentaux, les familles nombreuses, les étrangers ainsi que les publics de la précarité des années 90 : les jeunes avec une faible qualification, les personnes en recherche d'emploi ou en emploi précaire. Mais cette notion est peu opératoire, et face à cette indétermination la loi de 1998 va tenter d'introduire une distinction entre les personnes et les familles dont la difficulté d'accès ou de maintien proviennent essentiellement de difficultés financières, et les personnes et familles dont la difficulté est liée à un cumul de problèmes financiers et de difficultés d'insertion sociale. Pourtant malgré cette distinction, les frontières demeurent particulièrement floues et ce sont les opérateurs qui vont finalement construire la distinction entre ces deux publics.

Le Logement d'ABORD EST-IL UNE NOUVELLE ÉTAPE, UN NOUVEAU MOMENT DE LA POLITIQUE SOCIAL DU LOGEMENT ?

La stratégie du Logement d'Abord est mise en œuvre à partir de 2018 dans le cadre d'un plan quinquennal. En fait c'est depuis 2009, autour de la refondation du dispositif de l'hébergement et de l'accès au logement, que la doctrine du **Logement d'Abord apparaît comme la meilleure solution pour réduire le sans-abrisme et fournir un vrai logement aux personnes qui en sont dépourvues**. C'est une solution fondée sur l'efficacité démontrée d'un certain nombre d'exemples étrangers et sur un certain nombre d'expériences conduites en France, notamment dans le cadre d'un chez-soi d'abord.

On peut considérer que cette stratégie constitue bien un nouveau moment de la politique sociale du logement. En effet, nous sommes confrontés à un nouvel état de la crise du logement à travers le déficit de logements abordables, et surtout aux limites et à l'épuisement des politiques antérieures. En effet, la politique en faveur du logement des défavorisés a été conçue selon les propos mêmes de Louis Besson, qui était Ministre du Logement à l'initiative de cette loi, pour faire face à un nombre limité de situations et elle est mise en échec par la massification des difficultés de logement.

Deuxième constat partagé, c'est que malgré l'attention portée à l'accès à un logement indépendant et décent, s'est développée une inflation de solutions spécifiques qui constituent autant d'étapes transitoires en amont du logement. C'est-à-dire que la dynamique de constitution de cette étape antérieure à l'accès au logement, qui est impulsée depuis le milieu des années 1950, n'a pas pu être cassée véritablement.

Le troisième constat partagé est que politique conduite depuis le début des années 90 n'a pas empêché la persistance du sans-abrisme et la saturation croissante des dispositifs d'hébergement d'urgence, qui mobilisent pourtant de plus en plus de moyens. Face à l'épuisement de ces politiques antérieures, à l'évidence il faut revisiter les modes d'action publique.

Également, la stratégie du Logement d'Abord constitue à l'évidence une rupture puisque l'on voit apparaître une remise en cause du parcours en escaliers, coûteux pour la collectivité et pénalisant pour les personnes. Ce parcours étant fondé sur l'appréciation de la capacité à habiter. Cet héritage des années 1970 est toujours extrêmement vivace. Deuxième élément de rupture avec le Logement d'Abord : le logement n'est plus le terme du parcours d'insertion, il en devient la condition. Ce qui remet en cause l'approche développée depuis 1990. A cela s'ajoute un troisième élément de rupture, la logique du Logement d'Abord semble en phase et cohérente avec le droit au logement. Le Logement d'Abord se met en place dans le cadre d'une stratégie assez construite, déclinée au niveau territorial, dans le cadre de programme d'actions spécifiques qui favorise la mobilisation des acteurs. Pour autant, la logique et la stratégie du Logement d'Abord compte un certain nombre de limites et de réserves. Première limite, le périmètre du Logement d'Abord est relativement limité ;

un périmètre territorial d'abord puisque seulement 23 territoires sont concernés, 20 nouveaux devraient entrer dans le jeu après les élections municipales, mais tout le territoire national n'est pas concerné. Puis le périmètre du Logement d'Abord est aussi limité parce que demeure encore une incertitude sur les publics concernés, qui a priori n'apparaissent pas aussi larges que ceux désignés dans le cadre des plans départementaux en faveur du logement des personnes défavorisées. Également, les conditions de sa réussite ne sont pas assurées. L'élargissement de l'offre de logements prévus dans le cadre du plan quinquennal est relativement limité (augmentation de 20 % de la production de PLAI - développement de l'intermédiation locative). Du fait de ces limites, on peut penser que c'est essentiellement le parc Hlm existant, ces fractions les plus anciennes qui sont aussi les moins chères, qui serviront de parc d'accueil des personnes concernées.

La troisième limite tient au fait que la démarche qui nous est proposée, pas tant dans le plan que dans la pratique, laisse dans l'ombre la transformation de l'offre d'hébergement pour réduire les marches de l'escalier. La logique du Logement d'Abord remet en cause le parcours de l'escalier ; mais si on conserve autant de marches, il sera difficile de mettre en œuvre cet objectif. Notamment n'apparaît pas, pour le moment en tout cas ou pas suffisamment, une démarche qui conduirait à repenser les hébergements d'urgence qui constituent pourtant une des dimensions du plan quinquennal.

Et puis, quatrième réserve peut être la plus importante, qui tient au fait que **l'extension de l'accompagnement social prévu dans le cadre du Logement d'Abord aille se substituer au passage par des formes d'habitat et des statuts d'occupation spécifiques, avec le risque que le Logement d'Abord se transforme en l'accompagnement d'abord.**

On peut considérer que nous entrons dans une nouvelle étape de la politique sociale du logement, puisque cela semble à la fois en phase avec la nécessité de renouveler les modes d'action publique en direction des populations les plus fragiles, tout en marquant aussi une rupture nécessaire dans les modes d'action. Cette nouvelle étape est marquée par le rôle central accordé à l'accompagnement. En cela, plutôt que de qualifier ce moment de la politique sociale du Logement d'Abord, il conviendrait plutôt de parler du logement accompagné. Par ailleurs, avec cette politique, il y a un risque que ne se creuse un fossé entre ceux qui accéderont au logement dans ce cadre (cadre d'une approche administrée et accompagnée) et ceux dont la demande ne présentant pas d'aspérités pourront recourir à la location active dont le développement semble inéluctable. Il y a donc un enjeu à travers ça qui est de redonner au public du Logement d'Abord une liberté de choix, même limitée comme peuvent l'avoir désormais les demandeurs de logement social.

« LOGEMENT D'ABORD, DE QUOI PARLE-T-ON ? REPRÉSENTATIONS ET OPINIONS ASSOCIÉES À LA NOTION DE LOGEMENT D'ABORD »

INTERVENTION DE NADYAH ABDEL SALAM, SOCIOLOGUE

L'intervention proposée s'appuie sur une recherche en cours depuis 2017 qui porte sur le déploiement du Logement d'Abord dans la Métropole lyonnaise et les transformations à l'œuvre dans le monde de l'hébergement et de l'habitat social.

Nadyah Abdel Salam effectue une thèse de sociologie sur le Logement d'Abord, sous la direction de Gérard Gaglio, à l'Université de Nice Sophia Antipolis au GREDEG. Cette recherche est menée en CIFRE, en partenariat avec le GIE La Ville Autrement où elle est chargée de mission. Le GIE La Ville Autrement réunit les opérateurs de l'habitat social, de l'hébergement et de l'insertion que sont Est Métropole Habitat, La Fondation Aralis, Rhône Saône Habitat, Alynéa et la Société Villeurbannaise d'Urbanisme.

OBJET ET CONTEXTE DE RECHERCHE

Cette recherche analyse l'action publique en cours d'élaboration dans le cadre du Logement d'Abord, au niveau local et dans ses connexions au niveau national et transnational (réseau européen Housing First

Europe Hub). Elle se fonde sur une enquête de terrain de plus de trois ans, en immersion parmi les acteurs impliqués dans la mise à l'agenda et la mise en œuvre de l'approche Logement d'Abord. La méthodologie d'enquête s'appuie sur la participation observante, un suivi longitudinal de la dynamique partenariale et des projets engagés, une cinquantaine d'entretiens qualitatifs avec les acteurs partie-prenantes (services de l'État, collectivité, bailleurs sociaux, opérateurs associatifs et bénéficiaires).

L'analyse est située dans le temps, puisque l'enquête a démarré en avril 2017, quelques mois avant l'annonce de l'engagement d'un plan quinquennal pour le Logement d'Abord et la lutte contre le sans-abrisme. Elle l'est également au regard des caractéristiques propres à la Métropole lyonnaise. En 2011, celle-ci a été un des 10 territoires pilotes du Logement d'Abord. Depuis 2018, c'est également un des 23 territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'Abord. C'est un territoire dynamique, prospère, et à cet égard représentatif des impasses de l'action publique pour réduire le sans-abrisme. Le nombre de personnes sans solution progresse fortement malgré le développement soutenu de l'habitat social et l'augmentation des capacités d'hébergement (plus de 8 500 ménages en attente d'un hébergement au SIAO 69 – plus de 70 000 demandeurs de logements sociaux à fin 2019).

C'est un écosystème propice à l'expérimentation et à l'institutionnalisation. Dans le champ des politiques sociales de l'habitat, de nombreux acteurs et dispositifs sont mobilisés de longue date autour du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées. **C'est un territoire où les acteurs publics disposent de ressources pour agir et ont des capacités d'influence sur les politiques publiques via les réseaux politiques et professionnels.** C'est une intercommunalité forte avec une Métropole qui a intégré depuis 2014 les compétences du département en matière de solidarité, en sus de la compétence habitat.

Le Logement d'ABORD, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Pour répondre à cette question, Nadyah Abdel Salam a choisi de s'appuyer sur les représentations et les opinions associées au Logement d'Abord, telle qu'elle a pu les analyser dans le cadre de cette recherche. Polysémique, la notion de Logement d'Abord renvoie à différentes conceptions et appropriations par les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre. Elle est source de controverses et de clivages. Elle catalyse aspirations au changement et défiances à l'égard des logiques à l'œuvre dans le monde de l'hébergement et du logement.

POLYSÉMIE

Le sens donné au Logement d'Abord diffère grandement selon les acteurs et les contextes. Schématiquement, quatre grands types d'usages ressortent.

Le terme est utilisé pour désigner une nouvelle approche du sans-abrisme et des personnes sans domicile où l'accès au logement est posé comme un préalable et un point de départ pour permettre aux personnes concernées de s'inscrire dans un parcours de (ré)-insertion. Selon les interlocuteurs, cette approche peut-être plus ou moins précise dans ses contenus (philosophie, principe directeur ou mode opératoire codifié). Elle peut aussi concerner un périmètre plus ou moins large de situations de sans-abrisme.

Le terme est aussi utilisé pour désigner les programmes ou les dispositifs de prise en charge des personnes en situation de sans-abrisme qui s'inspirent de cette nouvelle approche.

Il est également employé pour désigner une politique publique de lutte contre le sans-abrisme basée sur le logement – plutôt que sur des solutions d'hébergement temporaire. Ou encore pour désigner plus spécifiquement, la stratégie mise en œuvre depuis fin 2009 en France pour refonder la politique d'hébergement et d'accès au logement.

On ne parle donc pas toujours de la même chose...

Et un même acteur peut avoir des opinions ou exprimer des jugements différents sur le Logement d'Abord,

selon le contexte et le sens donné en situation à cette notion. Par exemple, il peut considérer que c'est une approche intéressante que de commencer par proposer un logement aux personnes qui en sont dépourvues et d'accompagner ces personnes en fonction de leurs besoins. Mais il peut avoir un avis différencié sur la pertinence ou l'efficacité de tel ou tel programme Logement d'Abord. Également, il peut appeler de ses vœux une politique de lutte contre le sans-abrisme ambitieuse fondée sur le logement, et en même temps exprimer des critiques sur tel ou tel aspect de la stratégie de mise en œuvre au niveau local, national ou transnational.

Références plurielles

La notion de Logement d'Abord est protéiforme. Elle renvoie pour les acteurs qui l'utilisent à des références plurielles. On peut distinguer trois sources d'inspiration principales.

La première source d'inspiration renvoie au modèle Housing First Pathways, expérimenté et théorisé aux États-Unis par Sam Tsemberis, à partir de 1992, dans le cadre de l'association Pathways To Housing (Chemin vers le Logement). Ce modèle de programme concerne spécifiquement des personnes avec des besoins de soutien dits complexes et élevés (sans abrisme chronique, troubles psychiatriques, addictions, ...). Le programme Un Chez Soi d'Abord, qui fait référence en France en matière de pratique du Logement d'Abord, est directement inspiré de ce modèle.

La seconde source d'inspiration est la stratégie finlandaise de réduction du sans-abrisme. Engagée par le gouvernement finnois depuis 2008, cette stratégie renvoie à une politique publique de réduction du sans-abrisme « orienté logement » (Housing Led) qui a vocation à répondre à la diversité des situations potentiellement concernées. Elle s'est accompagnée d'une transformation structurelle de l'offre d'habitat et des services à destination des personnes sans-abri, avec également une dimension préventive.

La troisième source d'inspiration renvoie à une diversité d'expérimentations et de dispositifs alternatifs de logement accompagné, dont les acteurs ont connaissance ou dans lesquels ils sont (ou ont été) impliqués, qui font écho et sont congruentes de leur point de vue, avec l'approche Logement d'Abord.

Sur le terrain et en pratique, le Logement d'Abord ne se présente pas comme un modèle type, unique, figé, que les acteurs se proposent de dupliquer et d'étendre. La pluralité des références donne lieu à une forme de syncrétisme, à une hybridation des approches et des pratiques, dans des logiques d'appropriation, d'adaptation et de transformation.

Conception(s) du Logement d'Abord

Schématiquement, on peut distinguer trois conceptions du Logement d'Abord, qui coexistent. Chacune dessine une trajectoire de déploiement du Logement d'Abord distincte.

Le Logement d'Abord peut s'envisager comme une approche ciblée, qui s'adresse avant tout voir exclusivement, **aux personnes sans-abri avec un long parcours de rue, des troubles psychiatriques, des addictions**. Soit une petite part des personnes sans domicile, dans le non-recours, évincées des dispositifs de prise en charge ou pour qui ces dispositifs s'avèrent inadaptés. Dans cette conception, la fidélité au mode opératoire du modèle Housing First Pathways – ou aux pratiques codifiées d'un programme de référence tel que le Un chez Soi d'Abord en France - est jugée déterminante pour l'efficacité de l'action. Le Logement d'Abord en tant que programme ou service d'intervention n'a pas vocation à devenir la réponse prédominante au sans-abrisme. En termes de déploiement, sur un territoire ou à l'échelle d'un pays, il s'agit alors d'essaimer ces programmes pour couvrir les besoins du groupe cible. Les perspectives de déploiement du Logement d'Abord sont limitées à la part de ces situations parmi l'ensemble de celles concernées par le sans-abrisme.

Une deuxième approche du Logement d'Abord peut être qualifiée d'extensive. Dans cette conception, le **Logement d'Abord recouvre tout un ensemble de pratiques librement inspirées du modèle Housing First Pathways, sans exclusive, qui permettent de procurer au plus tôt un toit aux personnes sans domicile, de les accompagner en fonction de leurs besoins, de favoriser l'autodétermination et la pleine citoyenneté.** Les acteurs se dotent en quelque sorte de leur propre référentiel pour définir les marqueurs du Logement d'Abord, les lignes rouges ou les dévoiements possibles, les modalités de transposition en fonction des catégories de public, des besoins identifiés et des institutions qui les prennent en charge. Le Logement d'Abord peut concerner tout ou partie des situations de sans-abrisme et aussi intégrer un volet prévention de la perte du logement. Dans cette conception, le Logement d'Abord est envisagé comme une adaptation des pratiques et une évolution des modes de prise en charge, plutôt que comme une transformation radicale du cadre d'intervention et de l'action en matière de sans abris et d'habitat social.

Une troisième conception du Logement d'Abord peut être qualifiée d'approche transformative. Il s'agit alors de changer les représentations et les relations aux personnes en situation de sans abris ou de vulnérabilité résidentielle, de transformer en profondeur et dans la durée les réponses apportées, les modes de prises en charge, les métiers et l'organisation des activités, les politiques publiques. Le Logement d'Abord est porteur d'une transformation systémique. **Au-delà du curatif, il doit aussi agir sur les causes structurelles du sans-abrisme** (marché du logement, prévention des expulsions, des ruptures institutionnelles, du non-recours, accès aux droits, ...)

Ces **trois conceptions du Logement d'Abord coexistent et se combinent dans l'action publique**, à l'échelle d'un territoire tel que la Métropole Lyonnaise, mais aussi dans la stratégie nationale et dans les cercles de promotion du Logement d'Abord au niveau européen et international.

Clivage(s)

Protéiforme, le Logement d'Abord est aussi une notion clivante. Dans un contexte de fortes incertitudes sur les logiques à l'œuvre, le Logement d'Abord divise les acteurs. Plusieurs sources de clivage sont identifiables. Espérances versus menaces. Le Logement d'Abord est porteur d'espérances pour les acteurs qui se mobilisent pour le promouvoir et le mettre en œuvre. C'est un espoir pour les sans-abri avec une maladie mentale sévère pour qui les professionnels n'avaient pas de réponse adaptée. Il incarne un plus grand respect des individualités et une progression des droits : une véritable écoute des attentes, le droit au logement sans prérequis, la possibilité d'un vrai chez soi (choisi, avec les droits et obligations de tout un chacun, sans limite de temps). Il véhicule l'espoir d'une plus grande justice sociale, d'une société moins normative et plus inclusive, où les déterminismes sociaux sont moins prégnants ("il n'y a rien d'établi à l'avance"). Pour des acteurs très critiques à l'égard des résultats des politiques menées, c'est une voie de progrès pour les politiques sociales et un moyen de sortir des impasses du système d'hébergement. C'est aussi un modèle "capacitaire". Il met l'accent sur les ressources et capacité des personnes concernées. Il met également à distance le sentiment d'impuissance et d'inefficacité vécu par les professionnels. La transformation du système et la fin du sans-abrisme devient un but atteignable. Pour d'autres acteurs, le Logement d'Abord est associé à des menaces fortes : la disparition de certaines activités, la spécialisation du parc Hlm, un transfert de la responsabilité du soin des plus vulnérables vers la société civile et le logement social, la dégradation de la prise en charge des publics qui ne relèvent pas du logement et l'invisibilisation dans les logements de situations qui pourraient dériver.

Autre source de clivage, en France notamment, le Logement d'Abord se présente comme une politique publique ambiguë. Si la visée de résorption du sans-abrisme est consensuelle, les objectifs opérationnels poursuivis sont jugés flous, au niveau national et local. Plusieurs points cristallisent spécifiquement les incertitudes : le devenir de l'offre d'hébergement, les droits des "sans droit" (au séjour), les moyens alloués pour la mise en œuvre, l'offre de logement effectivement mobilisable. La mise en œuvre du Logement d'Abord s'accompagne d'un changement des règles de prises en charge et d'une fragilisation des

modèles économiques des opérateurs associatifs et des bailleurs sociaux. Dans un contexte de maîtrise de la dépense publique et d'injonction à la réduction des coûts, une partie des acteurs envisage le Logement d'Abord comme le moyen d'une plus grande efficacité de la dépense publique. Pour d'autres, il s'agit d'un discours de légitimation de la baisse des crédits. Observant ces ambiguïtés dans l'action publique, les acteurs adoptent des postures différenciées : pragmatisme, volontarisme et/ou confiance dans la capacité à infléchir les logiques à l'œuvre, ou à l'inverse défiance voire opposition affirmée.

L'affirmation et la promotion du Logement d'Abord, comme une voie alternative pour mettre fin au sans-abrisme, passe par une critique de l'existant, pour faire valoir la nécessité du changement. On observe une mise en tension des postures pour caricaturer l'ancien monde ou en vis-à-vis caricaturer le nouveau annoncé par les promoteurs du Logement d'Abord. Les oppositions se fondent sur les valeurs et sont alimentées par des descriptions caricaturales - ou pouvant paraître comme telle - des pratiques préexistantes que le Logement d'Abord doit transformer ou à l'inverse des pratiques à développer dans le cadre du Logement d'Abord. L'image du parcours en escalier utilisée par les promoteurs du Logement d'Abord pour illustrer le changement nécessaire de paradigme est un exemple de réduction qui occulte la diversité des situations, des pratiques et des motifs qui les guident. Les trajectoires individuelles, l'absence de titre de séjour et de ressources peuvent ainsi expliquer une partie des parcours dits en escalier, sans mettre en jeu une idéologie valorisant les vertus de l'hébergement temporaire et du transitoire. Les récits simplificateurs sont utilisés de part et d'autre. Ils mettent en scène le rapport aux personnes accompagnées et l'usage des principes clés du Logement d'Abord (la notion de logement inconditionnel et ses limites par exemple).

CATALYSEUR

Poser le logement comme un préalable est un changement de perspective dans l'univers de l'hébergement et du logement. Le Logement d'Abord met en cause des pratiques ancrées dans les cultures professionnelles, des normes qui structurent les dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile. **Le Logement d'Abord peut ainsi être abordé comme un catalyseur de changements dans le monde de l'hébergement et du logement**, que ces changements soient jugés souhaitables ou non par les différentes parties prenantes. En termes de changement, trois registres sont mis en avant par les acteurs.

Le premier concerne l'exploration de nouvelles pratiques d'accompagnement. **L'interdépendance entre habitat et accompagnement est interrogée**. Dans les dispositifs d'hébergement et de logement accompagné, l'obtention d'un logement et le maintien dans les lieux sont conditionnés à l'adhésion de l'usager à l'accompagnement proposé. Cette interdépendance se traduit aussi par des relogements successifs lorsque l'accompagnement n'est plus nécessaire ou change de nature. La pratique du diagnostic social et l'évaluation des capacités à habiter sont également questionnées ainsi que les prérequis posés à l'accès au logement. La critique de la dimension éducative et normative de l'intervention sociale est très prégnante. Au regard de ces réflexions critiques, des pratiques alternatives sont explorées dans le cadre des programmes liés au Logement d'Abord.

Le Logement d'Abord est un vecteur de transformation du travail social. Les finalités de l'intervention auprès des personnes se déplacent. Plutôt que le règlement des difficultés, le soin ou l'insertion, l'intervention vise le mieux-être, la prévention des risques et le rétablissement. En contre-point d'une pratique traditionnelle du travail social décrite comme normative, avec des prestations d'accompagnement standardisées et des dispositifs autocentrés, sont mis en avant l'aller-vers, la pluridisciplinarité, la flexibilité, la disponibilité. L'accompagnement s'adapte aux besoins et attentes de chacun. Il doit permettre d'explorer de nouvelles articulations entre le logement, la santé et l'emploi. Le travail social se transforme aussi par le développement de pratiques soutenant le choix, l'autodétermination, la capacité à agir (empowerment), la participation et l'action collective. Ces différentes notions sont des marqueurs de l'accompagnement dans le cadre du Logement d'Abord. La nouveauté de ces pratiques est discutée et certains professionnels abordent ces changements comme un retour aux fondamentaux du travail social.

Deuxième registre de changement, le Logement d'Abord repositionne les formes d'habitat à mobiliser pour les personnes sans domicile. Il pose le logement individuel comme l'habitat de référence, en mettant en avant l'insertion dans la cité. Il acte l'inadaptation du modèle asilaire et la transformation nécessaire des structures d'hébergement collectif (« les modèles tout-en-un ne sont pas des bons modèles »). Il suppose de disposer de suffisamment de logements pour couvrir les besoins. **Au-delà du logement classique, Le Logement d'Abord invite également à explorer de nouvelles formes d'habitat, intermédiaires entre l'habitat individuel et l'habitat collectif (pension de famille notamment), ou à des formes d'habitat moins normées (habitat mobile notamment).** Dans cette perspective, la notion de logement recouvre potentiellement une diversité d'habitat dès lors qu'il est choisi. L'enjeu du choix par les personnes de leur habitat est mis en avant. Il faut différentes formes d'habitat accompagné pour que ce choix soit effectif. Cette question des formes d'habitat à mobiliser dans le cadre du Logement d'Abord est controversée. Elle met en jeu la restructuration de l'offre d'hébergement préexistante, la mobilisation des logements privés et sociaux, ainsi que la production de différentes formes d'habitat dit spécifique.

Le troisième registre de changement porte sur la recomposition des univers socio-professionnels. Le Logement d'Abord suppose de réagencer - autour du logement - l'offre d'accompagnement et les services aux personnes. La prise en charge de situations complexes en particulier se traduit par des porosités et une interdépendance entre les sphères du logement, de l'accompagnement (social et socio-professionnel) et du soin (médical et psychiatrique). Le développement de ces coopérations et le réagencement des champs de compétences et de responsabilité laisse présager des transformations profondes dans ces différents univers socio-professionnels.

L'élaboration et la conduite de la politique publique du Logement d'Abord donne aussi à voir une gouvernance des politiques sociales de l'habitat qui se transforme. La stratégie nationale de déploiement se revendique d'un nouveau mode de pilotage de l'action publique, basée sur des preuves scientifiques, avec une traduction opérationnelle des intentions politiques, des objectifs ciblés mesurables évaluables, une évaluation des actions menées et de leurs effets. La mise en œuvre du Logement d'Abord doit se traduire par un décloisonnement des politiques sectorielles et des dispositifs, gage d'une cohérence et d'une efficacité accrue. De nouvelles articulations entre politiques nationales et territoires sont recherchées. L'Etat privilégie une approche partenariale et incite les collectivités locales à s'impliquer fortement dans le pilotage avec des moyens délégués. Les incertitudes portent sur la place respective des parties-prenantes dans ce système en recomposition : Etat, collectivités, opérateurs de l'accompagnement et du soin, bailleurs sociaux et privés, personnes concernées.

Un processus d'innovation institutionnelle

En conclusion, le Logement d'Abord se présente comme une notion floue et un mot d'ordre ambivalent. **Le sens du Logement d'Abord n'est pas stabilisé et se construit dans l'action.** Ce sens est tributaire des interactions, négociations et compromis à trouver pour qu'une appropriation des changements souhaités soit possible. Il ne s'agit donc pas d'une catégorie d'action figée. Elle évolue dans le temps et en fonction des contextes pour que l'appropriation de ces nouvelles normes et pratiques soit possible. En ce sens, on peut envisager le Logement d'Abord comme un processus d'innovation à l'œuvre, dont on peut appréhender au fil du temps les effets, ainsi que les degrés et les formes d'institutionnalisation. L'issue de ce processus est indéterminée.

« LES ACTIONS PHARES DÉPLOYÉES DANS LES TERRITOIRES EN MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE »

INTERVENTION DE CAROLINE DAMBRUN, CHEFFE DE PÔLE À LA DDCS DU PUY-DE-DÔME

En 2017, au moment de la candidature du Conseil Départemental du Puy-de-Dôme et de Clermont Auvergne Métropole pour la mise en œuvre accélérée du plan Logement d'Abord, le département du Puy-de-Dôme venait d'élaborer le plan départemental pour l'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées. Ce plan, co-piloté par le Conseil Départemental et l'État, a permis d'asseoir une démarche partenariale qui fut entreprise sur la base d'un état des lieux, d'un diagnostic qui avait abouti à un plan d'actions. Il a pour principe fondamental celui du Logement d'Abord. S'ajoute à ce contexte départemental, une montée en compétence sur le développement de l'habitat solidaire du côté de la Métropole qui s'explique par plusieurs raisons. Clermont-Ferrand devient, en 2018, Clermont Auvergne Métropole, ce qui conduit à l'acquisition de nouvelles compétences pour les EPCI et devient chef de file des politiques locales de l'habitat. Cela s'est traduit par le renouvellement du schéma départemental de l'habitat, en 2018 avec une première orientation sur le plan Logement d'Abord. La Métropole avait aussi en perspective la prise de compétence sur le Fond Solidarité Logement au 1/01/2019, ainsi que la prévention spécialisée.

Cela a donc mené à un trinôme dans le pilotage de ces politiques entre le Conseil Départemental, la Métropole et l'État.

En termes d'hébergement, le Puy-de-Dôme était dans un contexte similaire à celui du niveau national, avec une très forte augmentation des dispositifs d'hébergement d'urgence. On est passé de 49 places en 2013 à 270 en 2017 et à 636 à ce jour. Une forte croissance marquée par un effet de rattrapage qui impose de se poser la question de la fluidité de ce dispositif, et notamment de l'accès au logement.

Pour préparer la candidature, un travail avec les structures d'hébergement et les bailleurs sociaux a été réalisé, un recensement des personnes ayant une demande de logement social en cours a été réalisé, des rencontres avec les bailleurs ont permis de comprendre comment ces publics étaient concrètement, individuellement pris en compte par les bailleurs sociaux. Globalement, les situations étaient bien connues des bailleurs, avec l'élaboration d'attribution en fonction des besoins de chaque ménage, de ses possibilités de ressources, en fonction donc de leurs capacités et des produits disponibles. Cela a révélé, une pénurie de petits logements et poussé à ce que la candidature pour la mise en œuvre accélérée du plan Logement d'Abord dans le Puy-de-Dôme se focalise sur la mobilisation du parc privé et sur des mesures d'accompagnement des publics.

INTERVENTION DE CHRISTELLE DÉAT, RESPONSABLE DU SERVICE LOGEMENT, MAISON DE L'HABITAT ET DU CADRE DE VIE, PÔLE PATRIMOINE HABITAT COLLÈGES DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE PUY-DE-DÔME

Comme indiqué, l'animation de la démarche s'articule autour d'un groupe pilote entre l'État (DDCS et DTT), le Département et Clermont Auvergne Métropole.

L'ensemble de ces acteurs se sont adjoint, en fin d'année 2018, une Coordinatrice pour répondre à la nécessité accrue de transversalité et de coordination entre les porteurs de projets. La candidature du Département intervient autour d'un **plan d'intervention sur le territoire et repose sur 4 grandes orientations : la captation du parc public et privé, le développement de la médiation locative et le développement des PLAI adaptés.** La captation du parc privé intervient notamment avec la constitution d'une agence immobilière solidaire sous la forme d'un groupement d'intérêt public porté par l'État, le Département, la Métropole Clermont Auvergne et l'association ADIL, qui ont mis à disposition un certain nombre de personnels. La formation de

cette agence immobilière était préalablement indiquée dans le PDALHPD, toutefois la candidature à la mise en œuvre accélérée du plan Logement d'Abord en a permis l'accélération.

La candidature porte également sur l'axe de l'accompagnement des publics, avec plusieurs actions : la lutte contre les expulsions locatives, avec une expérimentation portée par l'ADIL ; un accompagnement renforcé et global sur le volet insertion professionnelle, insertion sociale encouragé par la Métropole ; l'accompagnement psychologique pour des publics ayant un parcours d'errance long ; enfin, l'analyse, l'évaluation et le suivi, notamment avec plusieurs études portant sur le recensement des squats et des campements et la demande sociale en logement. Cette orientation est encline à formuler par la suite des actions de formation, de changement de pratique professionnelle.

Aurélie Duffey, Responsable du service Gestion du Logement Social et de l'Hébergement, Direction Foncier Habitat, Direction générale Cohérence Territoriale à Grenoble-Alpes Métropole

En premier lieu, les acteurs se sont reconnus dans la notion d'accélération. En effet, depuis presque 10 ans, sur le territoire, il y a une antériorité de petits dispositifs répondant au principe du Logement d'Abord, donc un certain historique. On retrouve une attente si ce n'est une appétence des acteurs, au moins de l'hébergement, pour un déploiement à une échelle plus importante, soutenu par l'Etat, la Métropole et le Département. Même si en 2017, le Département n'avait pas souhaité co-porter la candidature du territoire. Deuxième point, plus spécifique à la Métropole et à l'État, c'est l'ambition de construire le volet social de la politique logement qui s'est accélérée avec la loi ALUR de 2014 et **la volonté des élus de poursuivre sur cette lancée, en veillant à ce qu'une politique d'attribution dans le parc social soit cohérente et puisse intégrer les ménages cibles de la politique du Logement d'Abord pour ne pas en faire une catégorie à part.**

Dans cet ordre d'idée, sur le territoire, on constate une hausse continue de la demande de logement social qui se traduit à peu près par 1 000 demandes en plus annuellement depuis le début du mandat en 2014. En parallèle, une baisse des attributions due à une production peut-être un peu moins importante.

Le plan de mise en œuvre accélérée du Logement d'Abord a comme objectif de répondre, sur les 5 ans à venir, à 1 600 ménages (300 ménages/an) repartis pour 2/3 dans le parc social et 1/3 dans le parc privé. Ce plan reprend également les axes nationaux, comme la production plus importante de logements abordables et un meilleur accompagnement des personnes, en partant de leurs besoins avec la révision des référentiels. Des actions systémiques ont également été portées répondant à l'ambition de la Métropole d'intégrer la politique du Logement d'Abord et sa mise en œuvre accélérée dans les politiques de droit commun d'ici 2022. La Métropole est attachée à construire un circuit Logement d'Abord, c'est-à-dire que les ménages à la rue sont accompagnés jusqu'à leur entrée dans le logement, en repensant notamment le rôle du SIAO. Également, on voit s'amorcer un début de dialogue entre les différents dispositifs antérieurs existants. Ces dispositifs « clé en main » proposent en fait toutes les différentes dimensions du Logement d'Abord, que ce soit l'accompagnement ou la mobilisation du logement, comme un « chez-soi d'abord » par exemple. Ce qui a apporté quelque chose d'appréciable dans le dialogue entre les bailleurs sociaux notamment et les acteurs de l'hébergement.

Également, **le territoire métropolitain, le Département et l'État ont conclu, en 2019, la stratégie territoriale de résorption des campements et des bidonvilles, qui s'inscrit vraiment dans la politique du Logement d'Abord et pour laquelle des moyens supplémentaires sont prévus**, à la fois sur des crédits de l'Etat et sur des crédits propres de la Métropole. L'objectif en 2022 est une très forte baisse du nombre de personnes vivant dans ces sites.

Également en accompagnement de cette démarche accélérée du Logement d'Abord, un redéploiement

de crédits, visant des mesures d'accompagnement supplémentaires, est orienté vers les sortants de prison et les publics jeunes.

Plus spécifiquement, la Métropole soutient une expérimentation de mutualisation des mesures d'accompagnement pour les personnes, au sein d'un grand groupement associatif qui vise à penser l'accompagnement en fonction des besoins des personnes, et non plus de l'origine des financements.

Enfin, la Métropole comme action significative propre a aussi souhaité renforcer le travail fait dans les accueils de jour, pour permettre un accompagnement global. Les moyens donnés au droit commun ne sont pas dimensionnés pour un accès au droit à ce public cible.

MARTINE CHANAL, CHARGÉE DE MISSION, À LA DIRECTION DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT DE LA MÉTROPOLÉ DE LYON

Le Logement d'Abord est entré dans la grande acceptation de l'innovation. Sur les fondamentaux, de la réponse de la Métropole à l'appel à manifestation d'intérêt, tout d'abord cette dernière estimait avoir un format institutionnel qui se prêtait bien : logique de mise en cohérence des politiques sociales, urbanistiques, de lutte contre l'exclusion, protection de l'enfance, ... donc un ensemble de compétences qui faisait qu'il y avait un intérêt à se positionner sur cette approche.

Ensuite, la Métropole de Lyon travaille déjà depuis quelques années avec les Offices Publics de l'Habitat sur la mise en œuvre du Logement d'Abord, Est Métropole Habitat travaillait dans ce cadre sur la question des flux et des parcours résidentiels.

Assez rapidement s'est imposé le constat que la question des parcours résidentiels avait un peu du mal à régler les problèmes d'engorgement de l'hébergement. La meilleure solution manifestement serait d'éviter l'hébergement et de faire des systèmes directs.

La Métropole a contribué à la création du Hub Housing first au niveau européen. Face au consensus que la politique actuelle telle qu'elle était gérée ne fonctionnait plus, et la maîtrise progressive des concepts du Logement d'Abord, la Métropole a pris la décision de partir dans cette direction. La montée des moyens dédiés à l'hébergement, l'engorgement de plus en plus manifeste et une insatisfaction un peu généralisée par rapport à la gestion du dispositif, n'ont fait que confirmer leur choix.

La réponse portée était ambitieuse, en ce qu'elle s'est positionnée comme en rupture avec le modèle. Les travailleurs sociaux étaient déjà dans « l'aller vers », cependant, il y a un changement de paradigme qui s'effectue. L'objectif était de réduire de moitié le sans-abrisme, bien que manquant cruellement de données sur le nombre de sans-abri. Aujourd'hui, un travail est effectué sur la mise en place d'outils, afin d'avoir une meilleure lisibilité de la cible à atteindre. De plus, un enjeu sur le volet jeune, puisque la Métropole est compétente en matière de protection de l'enfance, et puis des enjeux sur la question des sortants d'institutions en général et sur la prévention des expulsions. Tout ceci, a conduit la Métropole à une réponse sur trois axes, trois piliers : augmenter l'offre de logements accessibles d'une part, combiner logement et nouvelles formes d'accompagnement, et enfin ce que la Métropole a appelé le mécanisme de l'amélioration permanente du Logement d'Abord. Un mécanisme qui par sa fonction engagerait l'évolution de l'ensemble des acteurs sur des questions culturelles, de pratiques et de formation.

Concernant l'objectif d'**augmenter l'offre de logements accessibles, la Métropole a fortement mobilisé les bailleurs sociaux pour leur demander d'accélérer la mise à disposition des logements. Il n'y a pas volonté de centrer l'action sur le logement social, mais c'est celui-ci qui est le premier disponible.** Aujourd'hui, les actions se concentrent davantage autour du parc privé avec la nécessité de mettre en place une nouvelle méthode de captation de ce parc, parce que dans un secteur tendu comme celui de l'agglomération c'est

extrêmement compliqué de parvenir à faire de la captation de manière traditionnelle.

Sur la combinaison logement et nouvelle forme d'accompagnement, la Métropole se repose aussi sur des axes d'actions comme des alternatives aux expulsions, la continuité résidentielle notamment pour les jeunes et pour les sortants de prison ; un axe emploi et logement qui ciblait les campements et bidonvilles notamment européens (avec un objectif d'inverser la logique, beaucoup ont accès à un travail mais pas à un logement) ; et puis un travail sur les lieux repères c'est-à-dire les accueils de jour. Tous ces axes d'actions se sont développés pendant les premières années, autour de 25 projets pilotes.

A cela est venue s'ajouter la stratégie pauvreté. L'articulation entre ces deux politiques nécessite un questionnement.

Concernant le mécanisme d'amélioration permanente du Logement d'Abord, beaucoup de travail a été effectué ces derniers temps sur l'ingénierie financière. La mutualisation des financements devient une nécessité. La question n'est pas de savoir d'où vient l'argent, mais quel est le besoin pour le ménage ? Il y a eu aussi quelques réflexions autour de la transformation du secteur de l'hébergement.

Autres points importants, pour la Métropole, le volet observation et animation partenariale. L'ensemble des acteurs a été embarqué dans cette perception du Logement d'Abord.

Le plan 0 remise à la rue confirme ce besoin de trouver des logements et non pas des formes d'hébergement. Enfin, concernant la formation, le diplôme universitaire, mention Logement d'Abord va ouvrir ses portes en octobre 2020.

« BILAN, IMPACTS ET RÉSULTATS, DEUX ANS APRÈS, DANS LES TERRITOIRES EN MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE »

Cécile Scocard, COORDONNATRICE LOGEMENT D'ABORD, ADIL 43

Initialement, la coordination était portée en interne par les différentes collectivités puis, en octobre 2019, une coordinatrice est embauchée. Ce qui a permis de pouvoir appuyer un peu plus largement sur l'animation de la démarche et aider à la coordination et la mise en œuvre des différentes actions.

La mise en œuvre accélérée a joué un rôle dans la **constitution de l'agence immobilière à vocation sociale qui a débuté son fonctionnement. Cette agence était une volonté inscrite dans le PDALHPD. Le territoire voulait se doter d'un outil mutualisé.** Le plan Logement d'Abord a permis une véritable accélération de cette mise en œuvre avec un fonds de sécurisation pour les garanties locatives et d'inscrire son action en lien avec les dispositifs et accompagnements sociaux préexistants.

L'action « Rétablis toi » a aussi été développée. Il s'agit d'une initiation d'un dispositif pour l'accompagnement dans le logement des personnes avec des troubles psychiatriques. Une sorte de prémices d'un « chez-soi d'abord » à tester sur le territoire.

La mise en œuvre accélérée, c'est aussi des actions autour de l'insertion professionnelle, partant du principe qu'un des freins majeurs au logement c'est la question des ressources et donc de l'emploi, le territoire a voulu se doter d'actions mêlant logements et insertion professionnelle dans le cadre d'accompagnements globaux spécifiques pour les personnes qui avaient des problématiques de logement : d'action d'alphabétisation, de codes sociaux sur la question du logement, ...

Le Logement d'Abord c'est un renversement de pratiques et un changement de paradigme, qui nécessite une formation. Accepter l'accès direct au logement pour des personnes à la rue, là où avant il fallait prouver sa capacité à habiter, n'est pas une chose aisée, qui vient confronter la pratique quotidienne des acteurs en termes d'accompagnement des publics, mais aussi du management de l'impact des organisations avec

un fonctionnement décloisonné.

La nécessité de définir, de quantifier, d'observer l'objet des actions et leurs impacts a permis la mise en place sur le territoire d'un observatoire du sans-abrisme.

Par ailleurs, la question du logement vacant fût aussi travaillée, une étude fût réalisée à l'échelle de Clermont Auvergne Métropole. Elle devrait dans les mois à venir s'étendre à l'échelle du département.

Le plan Logement d'Abord intervient dans des actions spécifiques qui sont financées en direct, mais s'articule aussi avec des mesures nationales comme le renforcement de l'accompagnement vers et dans le logement. **Cela se traduit par l'attachement de deux travailleurs sociaux spécifiques au Logement d'Abord au sein du SIAO, qui gèrent l'interface pour fluidifier les parcours en proposant une meilleure coordination hébergement-logement.**

Cette mise en œuvre accélérée traite également la question, dans les hébergements d'urgence, de la stabilisation. L'idée est d'éviter la rotation pour faciliter la dynamique d'insertion ; cela se traduit par le développement d'une intermédiation locative avec l'agence immobilière à vocation sociale, mais aussi par des sous-locations ou des baux glissants. C'est le développement des pensions de famille avec l'instruction de deux projets qui sont en cours de développement suite à un appel à projet lancé en 2018, et une instruction qui a été faite en commun avec l'Etat et les collectivités.

Le plan Logement d'Abord n'a fait que renforcer cette cohérence qui existait déjà entre les trois institutions en action (État – Département – Clermont Auvergne Métropole), dans le cadre des politiques publiques menées. Une cohérence sur un plan politique et sur un plan technique. Ce qui a demandé un changement de pratique, d'apprendre un langage commun afin de travailler ensemble. En un sens, il s'agit d'aller vers des instances décisionnaires pluridisciplinaires et communes.

Aurélié Duffey, Responsable du service Gestion du Logement Social et de l'Hébergement, Direction Foncier Habitat, Direction générale Cohérence Territoriale à Grenoble-Alpes Métropole

La première édition de la nuit de la solidarité avait pointé la faiblesse de l'observation, renforçant la volonté du territoire de mettre en place un réel cheminement collectif et politique. Bien que la deuxième édition n'ait pas pu avoir lieu, globalement l'observation est désormais construite sur le territoire, au-delà même des indicateurs statistiques puisque la Métropole de Grenoble, tout comme celle de Lyon, a fait le choix de soutenir et de participer à la chaire sur les « Publics des politiques sociales ».

Le cheminement politique s'est accéléré en 2019 avec les arrêtés anti-remise à la rue. Même si l'arrêté du Maire de la ville centre n'a pas tenu, il a permis de faire avancer la réflexion. Cela a donné un mandat à la Métropole pour travailler sur le fonctionnement de la prévention des expulsions dans le cadre du futur plan départemental.

Ce cheminement collectif était politique, mais également technique. Tout au long de l'année 2019, des sessions de « formation continue » pour l'ensemble des travailleurs sociaux se sont déroulées - non pas sur les principes du Logement d'Abord mais surtout pour expliquer, confronter la manière dont le Logement d'Abord se construisait sur le territoire au niveau des situations des personnes. Ces sessions étaient en lien avec le démarrage de la plateforme Logement d'Abord, en date du 01/04/2019.

Cette plateforme territoriale d'accompagnement s'est construite avec une adjonction de moyens de la part de la Métropole pour l'animation et le suivi. Cela se traduit concrètement par différentes commissions. La principale regroupe les mesures d'accompagnement « renforcées » sur un référentiel proche de l'AVDL.

105 situations qui ont été examinées et quasiment autant de mesures d'accompagnement décidées qui portaient pour 78 % d'entre elles sur des ménages isolés. Dès le milieu de l'année, un lien intéressant s'est établi entre le besoin et la production de logements, modifiant un peu les orientations sur une production plus importante de petits logements. Également, 12 % étaient des ménages DALO et 40 % avaient une demande préexistante de logement social. Dans les profils économiques, 51% de ces situations avaient un revenu type RSA et 12 % un salaire. 40 % de personnes étaient sans abri et 36 % de personnes étaient hébergées chez un tiers.

A partir de ces données, des enseignements commencent à s'établir, comme on peut le voir avec la question de la production. Cela interroge aussi le fonctionnement global des attributions dans le parc social. Que faut-il tirer de ces 12 % de ménages DALO et de leur visibilité ou non envers les bailleurs sociaux ? Quelles sont leurs ressources ?

Par ailleurs, une plateforme de captation devrait se mettre en place en septembre concernant le parc privé. La Métropole a fait le choix d'accompagner cette plateforme territoriale en doublant une aide directe aux propriétaires qui rentrent dans ce fonctionnement et acceptent de conventionner leur logement à un niveau de loyer plus bas que le PLAI.

Enfin, la mise en œuvre accélérée a le mérite d'une visibilité politique et d'une accélération de la sortie du travail en silo pour les différents acteurs publics et leurs partenaires.

MARTINE CHANAL, CHARGÉE DE MISSION, DÉLÉGATION DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE HABITAT ET ÉDUCATION À LA DIRECTION DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Pour pouvoir mesurer les résultats, la plupart des projets pilotes de la Métropole de Lyon ont lancé leurs évaluations. **Le SI-SIAO établit une centralisation de ces évaluations afin de faire le suivi du nombre de ménages accompagnés, et relogés.** Fin 2019, on comptait 155 ménages qui avaient été accompagnés dans les dispositifs Logement d'Abord et à peu près les 3/4 d'entre eux avaient fait l'objet d'un relogement, notamment grâce au parc social et « marginalement » grâce au parc privé. Ces données sont encore partielles et méritent d'être affinées.

Sur ces projet pilotes, on peut mettre l'accent sur la mise en place d'une plateforme de l'accompagnement pour la prévention des expulsions porté par GrandLyon habitat, le pôle public de l'habitat et rejoint par d'autres bailleurs avec un certain nombre d'opérateurs qui permettent d'avoir des approches et des outils différents.

La Métropole travaille aussi sur une nouvelle organisation, afin de faciliter le dialogue au niveau territorial entre bailleurs et opérateurs de l'hébergement ou du logement d'insertion.

Globalement, la Métropole aussi connaît des modifications dans son fonctionnement. Le poids des mesures collectives a vraiment pris le pas sur les mesures individuelles, renouvelables qui ne sont pas du tout adaptées au public ciblé dans le cadre du Logement d'Abord. Une adaptation aussi concernant les contrats jeunes majeurs. L'idée était de sortir des dispositifs seulement axés sur l'insertion professionnelle.

Dans le même ordre d'idée, l'accord collectif intercommunal d'attribution a lui aussi connu des modifications. La Métropole a décidé qu'1 logement sur 5 mis à disposition par les bailleurs serait orienté vers les projets pilotes.

Aujourd'hui, on est dans une logique de pérennisation des projets d'accompagnement et d'accès direct aux

logements. Il y a plus d'articulation entre les différents opérateurs pour arriver à des logiques pluridisciplinaires, avec de plus en plus de projets transversaux.

Également, la Métropole soutient et finance le travail réalisé dans le cadre du suivi d'une cohorte d'une cinquantaine de ménages afin de mieux prendre en compte le point de vue des bénéficiaires.

Une autre démarche a été engagée avec l'Université Lyon 2 : Cap droit avec des groupes d'usagers qui travaillent avec des chercheurs et des professionnels et qui aboutira à l'organisation d'une conférence au premier semestre 2021 pour que le point de vue des usagers soit entendu sur la question des droits.

Finalement, la nouvelle démarche que représente le Logement d'Abord a permis de changer de manière significative nos politiques sociales.

« PERSPECTIVES DEUX ANS APRÈS, DANS LES TERRITOIRES EN MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE »

INTERVENTION DE ANNE-LUCE MONCELET, CHEFFE DU SERVICE HABITAT SOLIDAIRE, DIRECTION HABITAT ET POLITIQUE DE LA VILLE DE CLERMONT AUVERGNE MÉTROPOLÉ

Quatre perspectives sont identifiées pour les mois à venir. La création de l'agence immobilière à vocation sociale, comme dit précédemment, va connaître un développement et un renforcement par la mise en place d'une plateforme de captation, afin de faire bénéficier les partenaires et les associations du territoire à la mobilisation de logements à des fins de location pour les publics Logement d'Abord. La question de la mobilisation du parc de logements vacants, sur le territoire métropolitain, a conduit ces derniers mois à une étude qui a permis d'identifier les typologies de logements concernées. Ainsi, une grande majorité de logements sont plutôt des petites typologies, de type T2, T3. Ces **constatations ouvrent de nouvelles perspectives d'avenir, en incitant les propriétaires à remettre leur logement sur le marché locatif, notamment via les outils mis à disposition sur le territoire.** Au-delà des opérations programmées, du conventionnement de logements, l'objectif est de pouvoir présenter l'outil, qu'est l'agence immobilière à vocation sociale, pour permettre à ces logements d'être éventuellement confiés à cette AIVS. L'enjeu de demain sera de travailler sur une communication autour de cet outil et d'arriver à développer une communication personnalisée, individualisée auprès de ses propriétaires.

Le deuxième enjeu, c'était la question du déploiement de cette étude de la connaissance du parc vacant à l'échelle départementale. Il y a donc vocation à développer un partenariat entre le Département et les EPCI pour entrer dans cette démarche.

Un autre point que souhaite travailler la Métropole, dans les années à venir, c'est la question de la mobilisation du foncier bâti ou non bâti non utilisé. Souvent sur des opérations d'aménagement d'envergure, il y a des portages de foncier notamment public par des établissements publics fonciers qui durent plusieurs mois, voire plusieurs années, et qui ne peuvent pas bénéficier à d'autres usages.

La question est donc de savoir comment mobiliser ces logements ou ces terrains, notamment, via de l'habitat intercalaire. Cette proposition pourrait répondre à une partie des publics qui sont concernés par la démarche de Logement d'Abord, et notamment les plus précaires.

De plus, il y a une volonté de coupler cette perspective d'avenir avec éventuellement le lancement d'un appel à projets sur du foncier préalablement identifié. Cette intention sera bien évidemment en lien avec l'étude en cours sur le sans-abrisme, à l'échelle départementale, afin de définir quels sont les profils et d'identifier « les invisibles » sur le territoire.

L'accompagnement psychiatrique est également un enjeu pour la Métropole, la mise en œuvre accélérée du plan Logement d'Abord sur le territoire a permis d'expérimenter le dispositif « Rétablis-Toi ». Il y a un réel travail de déploiement de dispositions, une réflexion est faite autour d'un nouveau partenariat qui envisagerait un groupement de coopération sociale et médico-sociale afin de permettre au territoire de candidater, dans les meilleures conditions possibles, au dispositif « Un chez soi d'abord ».

Dans le cadre de la démarche pour le Logement d'Abord, il y a eu un intérêt particulier pour les démarches psychiatriques, l'insertion professionnelle et l'accompagnement des ménages sans logement dans leur insertion et formation, domaines d'action qui tendent à travailler ensemble, c'est pourquoi la Métropole souhaite développer une plateforme d'accompagnement. En outre, il y a un souhait de la part de la Métropole à rattacher ces questionnements à d'autres politiques qui sont développées au niveau du territoire.

Pour finir, le travail en coopération avec les bailleurs sociaux, que ce soit en termes de programmation face au constat d'un manque important de petits logements sur le territoire, mais aussi que ce soit sur les politiques de peuplement, sur la stratégie sur la gestion des contingents en flux, devra évoluer demain.

Par ailleurs, **toute la question est de savoir comment s'assurer que l'usager Logement d'Abord est bien identifié et peut bénéficier de ce parcours.** Le suivi est primordial et bien prévu dans les documents stratégiques de l'accès de ces publics dans le parc social.

Aurélié Duffey, Responsable du service Gestion du Logement Social et de L'Hébergement, Direction Foncier Habitat, Direction générale Cohérence Territoriale à Grenoble-Alpes Métropole

Dans un premier temps, on peut noter le souhait du territoire à inscrire tous les enseignements tirés de la mise en œuvre accélérée du Logement d'Abord dans les politiques de droit commun. A court terme, cela se traduirait par la contractualisation pour la Métropole et l'État dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. A moyen terme, c'est la perspective de la loi 3D. Sur laquelle la Métropole est investie, depuis maintenant deux ans, dans différents groupes pour faire des propositions auprès de l'Etat.

De plus, à partir des enseignements tirés de différentes pratiques innovantes sur le territoire, la Métropole conduit une démarche autour de la place des personnes bénéficiaires de cette politique publique. Une étude sur la conception, et la manière dont les acteurs publics travaillent, est en cours. Les premiers retours permettent par exemple de repenser la formation des chargés de clientèle au sein des bailleurs.

Également, les grands projets portés dans les mois qui viennent sont de 2 ordres : **la mobilisation du parc privé qui doit venir jouer pleinement son rôle.** La plateforme territoriale de prospection et de captation doit être lancée à partir de septembre. Le deuxième dispositif phare en lien avec la stratégie de lutte contre la pauvreté, c'est un appel à projets pour l'emploi et Logement d'Abord pour les jeunes sans ressources. Pour l'instant, il est dimensionné pour 30 jeunes et construit avec 6 bailleurs du territoire.

L'approche 0 personne à la rue, basée sur les constats de la première édition de la nuit de la solidarité, qui englobe le Logement d'Abord entre autres, a pour objectif de s'accélérer dans le futur. Un certain nombre de personnes rencontrées, au cours de la première édition de la nuit de la solidarité, pouvaient émarger à la politique du Logement d'Abord et d'autres non. Pour autant, la Métropole a fait le choix de ne pas s'en désintéresser. Ce qui a pu donner naissance à deux projets d'urbanisme transitoire.

L'objectif est d'accélérer autant que possible ces pratiques, dans les différents programmes qui se mettront en œuvre sur le prochain mandat.

En terme de perspectives, des inquiétudes apparaissent concernant le règlement du nouveau fonds national

AVDL, qui doit se traduire par des approches territoriales efficaces.

En outre, l'ensemble des informations disponibles à ce jour, pose question, car elles donnent peu à voir sur une logique de sortie de dispositif. Pourtant, au vu de l'enseignement de la mise en œuvre accélérée, cela semble être la bonne direction pour la Métropole qui plaide pour une réponse inter-bailleurs, avec plusieurs opérateurs, afin d'avoir une approche qui ne reproduit pas des silos, par la réduction de l'offre.

La Métropole aura une vigilance particulière, collective sur ces nouveaux moyens d'accompagnement. L'idée est de ne pas se renfermer dans des logiques dont la mise en œuvre accélérée a fait prendre conscience à un grand nombre d'acteurs sur le territoire qu'elles étaient dépassées.

MARTINE CHANAL, CHARGÉE DE MISSION, DÉLÉGATION DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE HABITAT ET ÉDUCATION À LA DIRECTION DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Concernant les perspectives futures pour la Métropole de Lyon, il y a quatre enjeux. Le premier implique le changement d'échelle. Via l'AMI, la Métropole a lancé un certain nombre de projets pilotes pour permettre effectivement l'accès au logement de personnes sortant de la rue ou autres. Le changement d'échelle devient une nécessité puisque les besoins sont plus élevés. Cet enjeu se traduit par des enjeux financiers. La Métropole est en train de travailler une réponse collective sur le nouveau programme AVDL. De plus, les banques européennes commencent à être mises à contribution et pourraient permettre de traiter les questions d'urbanisme temporaire, mais aussi le parc privé. L'ingénierie financière est toujours un objectif de la Métropole. **Le changement d'échelle doit s'effectuer par un bouleversement des codes et aller davantage vers une mutualisation des moyens.**

Le deuxième axe fort sera une étude sur le SIAO - MVS. Le territoire a bien pris conscience aujourd'hui, dans le cadre du Logement d'Abord, que le SIAO est une clé de voute, pour autant sa gouvernance n'est pas adaptée. Cela nécessite donc un redéveloppement de cette gouvernance. Il faut remettre les usagers dedans, en plus des bailleurs, des opérateurs déjà présents. Un travail est en cours pour identifier ce qu'il faudra changer dans l'outil pour qu'il soit au service d'une plateforme de l'offre et de l'accompagnement et devienne un véritable service public de la rue au logement, indispensable pour la suite des événements. Un autre enjeu réside dans l'urbanisme temporaire. Des actions dans ce domaine existent déjà, partant du constat qu'une part non négligeable de sans-abris ne va pas rentrer dans du logement (parc social ou privé). Il faut donc avoir d'autres solutions, d'autres formes si on veut réellement réduire le sans-abrisme. Pour le moment, ces autres formes se traduisent par **de l'hébergement, or l'urbanisme temporaire et le logement intercalaire sont vraiment des typologies d'action qui méritent d'être développées.**

S'ajoute aux trois points précédemment évoqués, changement d'échelle, service public de la rue au logement et urbanisme temporaire, une quatrième question qui est la transformation de l'hébergement. Le Logement d'Abord annonce la transformation de l'hébergement d'insertion soit en hébergement inconditionnel, soit en logements. C'est ce qui s'est produit en Finlande. La Métropole souhaite suivre ce modèle-là, et a engagé un travail avec les opérateurs afin de voir quelle est la direction prise par les grandes fédérations. Comment se positionnent-ils ? Comment imaginent-ils leur activité dans les années à venir ? Comment peut-on envisager de transformer ce parc progressivement ?

INTERVENTION DE VÉRONIQUE GILET, DIRECTRICE RÉGIONALE DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

La présentation proposée est formulée d'après le point de vue de la Fondation Abbé Pierre qui endosse des fonctions d'interpellation sur les conditions de mal logement, mais aussi de soutien à l'action, en particulier des actions qui vont dans le sens du Logement d'Abord depuis une dizaine d'années.

La promotion nationale du Logement d'Abord engage des dynamiques différentes sur le territoire. La région Auvergne-Rhône-Alpes n'y échappe pas. Avec effectivement des territoires avec des organisations spécifiques, une animation territoriale et des moyens dédiés comme c'est le cas pour les métropoles de Lyon, Grenoble, de Clermont et le Département du Puy-de-Dôme ; et d'autres territoires qui n'ont pas attendu le démarrage de la politique nationale pour développer des actions qui vont directement ou indirectement dans le sens du Logement d'Abord ; comme c'est le cas en Ardèche qui a démarré, il y a quelques années, une action « d'aller vers » auprès de ménages précarisés qui ne sont pas en lien avec l'action sociale et qui sont au bout du parcours d'expulsion locative. C'est aussi le cas en Savoie, qui expérimente depuis 2016, une action d'accès direct au logement pour des personnes qui ont connu un long parcours de rue et qui est fondée sur le choix du logement. Ou encore en Drôme, avec un travail collectif, initié en 2019, autour de rencontres partenariales et qui a abouti sur une première étape d'enquête de capitalisation des besoins, auprès de personnes qui sont à la rue, qui sont en CHRS ou qui sont relogées, mais qui reste précaires. Cette enquête a été menée par un collectif qui associe travailleurs sociaux et personnes concernées (le collectif D-Base).

Sur ces trois territoires en particulier, la Fondation Abbé Pierre a soutenu des configurations particulières autour des dynamiques qui vont dans le sens du Logement d'Abord. En Ardèche, devant le constat, notamment fait par la DDCS et le Département, de trous dans la raquette trop importants en matière de prévention des expulsions locatives, en particulier auprès de ménages paupérisés en zone rurale, ce sont les institutions qui sont devenues motrices de dynamiques (DDCS et Département).

On retrouve d'autres configurations, comme c'est le cas en Savoie ou en Drôme, où là ce sont davantage les associations, qui sont au contact quotidien des publics sans domicile, ou menacés de le devenir, qui se sont saisies de cet enjeu de l'accès au logement comme prérequis.

Des configurations particulières, avec à chaque fois en commun sur ces 3 territoires, **des acteurs qui se sont mobilisés sur un sujet qui se situe aux interstices du mal logement : entre le sans-abrisme, l'expulsion et le logement trop cher ; et des acteurs qui s'ajustent à des problématiques locales, micro-locales autant qu'aux personnes concernées par ces problématiques.**

Du point de vue de la Fondation, ces actions renvoient également à des caractéristiques qui résonnent avec les attendus du Logement d'Abord autour de 3 points en particulier : le logement comme prérequis ; un accompagnement qui n'est pas cadré dès le départ mais qui s'ajuste aux personnes et à leurs besoins, à leurs aspirations, à leurs difficultés mais aussi à leurs ressources et puis qui tient compte du parcours ; des interventions sociales qui se fondent quand même sur la notion de choix - garantie importante - gage de citoyenneté pour la Fondation.

Il est important de noter que ces actions ne sont pas portées par la Fondation Abbé Pierre directement. Toutefois elle en assure le soutien d'un point de vue financier et partenarial.

En Ardèche, l'action d'aller vers, montée par la DDCS et le Département, s'est établie dans un contexte de constats, face à l'augmentation des assignations, mais aussi du montant de la dette et des situations particulièrement difficiles à résoudre en zone rurale.

Concrètement à partir de la vigilance des acteurs de la CCAPEX vis-à-vis de ménages paupérisés, la DDCS et la CCAPEX dans son ensemble ont mandaté une association qui gère un CHRS pour aller au-devant de ces personnes qui ne répondent pas, qui ne répondent plus sur les 16 communes de 4 intercommunalités du Sud-Ardèche.

Cette association a su développer de l'astuce et de l'agilité pour entrer en contact avec ces ménages, en mobilisant les riverains, le voisinage, la mairie, les associations locales, en rencontrant différents interlocuteurs, elle a fini par entrer en contact d'une manière ou d'une autre, accrocher les ménages et tenir le lien, ce qui dans les procédures d'expulsion est un enjeu capital. 25 ménages sont concernés par an. Il s'agit de personnes précarisées, âgées, avec un faible niveau d'existence et particulièrement rétifs à l'intervention sociale.

Concrètement sur le financement, qui a quand même été bricolé par la DDCS et le Département, puisqu'ils ne bénéficiaient pas de financement ad hoc, l'association travaille à partir d'un bouquet de 25 mesures d'accompagnement et elle détermine de son côté, la graduation des besoins en fonction de ce qui est utile ou pas aux personnes, en lien avec elles, ce qu'elles veulent ou ne veulent pas.

L'expérimentation de la Savoie, portée par l'association « Toit d'abord », vise à permettre l'accès direct au logement de personnes avec un long parcours de rue, d'errance, de vie en squat sur l'agglomération chambérienne. Cette association fonctionne plutôt comme un ensemblier local. Elle dispose d'un accueil de jour ; gère le SIAO, de l'hébergement d'urgence, d'insertion ; dispose de logements temporaires et de pensions de famille entre autres. Elle couvre une espèce de triptyque : SIAO, offres et accompagnement.

L'association faisait le constat de la permanence à la rue ou en squat de personnes qu'elle connaissait et qui étaient passées par toutes les offres de l'association : l'hébergement d'urgence, le CHRS Pour ces personnes, ces offres n'avaient jamais fonctionné longtemps et s'était soldées par un retour à la rue.

Pour cela, l'association a souhaité engager la dynamique du Logement d'Abord en proposant du logement diffus, en bail direct ou en bail glissant. Du logement ordinaire.

La manière d'accrocher les personnes s'est faite autour du choix du logement. L'idée était de vraiment travailler selon le souhait des personnes, notamment la question du quartier (là où la personne a ses ancrages, là où elle souhaite les maintenir). En fonction de la localisation, de la configuration, des niveaux de prix, on va déterminer si on est plus sur une offre du parc privé ou du parc social. Après cette première étape de prospection, ce sont les personnes qui font leurs arbitrages et non l'association. De plus, l'association a fait le choix de déconnecter la partie technique, c'est-à-dire celle qui recherche et mobilise le logement, de la partie accompagnement social des personnes. Du coup, les personnes étaient accueillies par un accompagnement technique qui ne connaissait pas leurs parcours, ce qui a été assez fondamental pour des individus qui ont subi les stigmates de l'exclusion.

Travailler le choix et rechercher le bon logement, cela suppose un peu de temps. L'association a mis quelquefois un mois, un mois et demi pour mobiliser le bon logement, en sachant que l'agglomération chambérienne est un territoire qui est plus faiblement tendu, il y a encore un parc privé que l'on arrive à conventionner. Toutefois, les personnes en attente de logement restent quand même maîtresses de ce qu'elles souhaitent faire pendant l'attente. C'est-à-dire que, pendant ce mois, si elles veulent rentrer en CHRS pour commencer à se poser, l'association mobilise une place. Si les personnes préfèrent rester dans leur refuge, c'est-à-dire au dehors ou en squat, l'association respecte et continue de construire avec les personnes à partir de là.

Pour terminer, cette expérimentation a permis l'accès de 20 personnes depuis 2017, en bail direct ou en bail glissant. Elle a permis de faire levier sur l'accompagnement, l'association a pu négocier avec les services de l'État et le Département une manière d'accompagner et des mesures un peu différentes. Ils ont eu la

possibilité d'expérimenter notamment 10 mesures d'accompagnement que l'association nomme « en ligne de vie » avec un accompagnement qui dure dans le temps, répond au besoin de petit coup de main de 1 h ou 2 h dans les premières semaines et dans les premiers mois, ou quelques années après. Cela garantit le maintien dans le logement à très long terme. Cette expérimentation permet d'envisager les personnes comme des habitants, et pas seulement comme des bénéficiaires d'un dispositif à durée limitée.

Ainsi, le Logement d'Abord est et doit être porteur de changement dans la réponse aux personnes, dans les pratiques et aussi dans la représentation. En visant des réponses qui partent quand même davantage des personnes en situation de mal logement.

Comment les bailleurs sociaux peuvent-ils être acteurs ou continuer à l'être sur le Logement d'Abord ?

Sur les constats et le regard porté sur les données statistiques et un premier regard sur la demande :

En 2019, 1 personne sur 5, qui est à la rue ou en habitat de fortune, accède au logement social en Auvergne-Rhône-Alpes. C'est évidemment une moyenne. Tout cela dans un contexte de multiplication des priorités pour les acteurs et de baisse aussi, pour certains territoires tendus comme la Métropole de Lyon, du volume d'entrée globale sur le parc social.

Une enquête de 2019, réalisée par la mission régionale d'information sur l'exclusion, soutenue par la Métropole de Lyon et la Fondation Abbé Pierre en lien avec des acteurs locaux et de la recherche, a permis d'établir que plus d'une personne sur 3 qui a été rencontrée, et vivant à la rue ou en squat sur Lyon et Villeurbanne, disposaient d'un droit au logement immédiat pour un logement classique. C'est-à-dire que ces personnes avaient fait les démarches pour un logement et pouvaient y accéder dans l'heure si le logement avait pu être mobilisé.

Si on regarde de l'autre côté, les données sur l'offre confirment là aussi les difficultés, dans lesquelles on est un peu enlisé et qui sont relatives à la fragilisation du modèle de production de logements qui soient accessibles économiquement.

Une première donnée interpelle, selon la FAP, la disparition progressive du parc Hlm à bas et très bas loyer. Une première donnée interpelle - selon la Fondation Abbé Pierre - : **la disparition progressive du parc Hlm à bas et très bas loyer (5,50 € du mètre carré). Auvergne-Rhône-Alpes n'est pas isolée sur ce phénomène.** Cette évolution est d'autant plus inquiétante que les ressources des ménages n'augmentent pas. La baisse observée est de près de 90 000 logements sur 6 ans, à bas et très bas loyer dans la région. Cela ne veut pas dire que les logements disparaissent, cela veut simplement dire que les logements très peu chers eux disparaissent pour des ménages qui ont très peu de moyens. Et ce parc très peu cher ne représente aujourd'hui que 9,5 % du parc en Isère, seulement 11 % dans le Rhône et 8 % en Haute-Savoie. Alors que ces 3 départements, concentrent 54 % du parc Hlm d'Auvergne-Rhône-Alpes.

Deuxième donnée, sur l'offre, qui renvoie au parc privé, parce que le parc social ne peut pas tout régler, avec le constat d'un mirage très fort sur le parc privé conventionné à très bas loyer. Seulement 24 logements ont été conventionnés en très social en 2019, alors que 830 conventions ont été signées au niveau régional. Avec des niveaux de loyers de marché qui sont quand même un peu élevés, puisqu'on reste dans des fourchettes qui sont entre 7 et 14 € du mètre carré. On a donc une politique du Logement d'Abord qui n'est pas accompagnée d'une maîtrise des prix, compliquant ainsi sa mise en action.

Enfin, dernier élément chiffré sur l'offre, on a effectivement des objectifs quantitatifs qui eux sont atteints sur le volet de l'IML qui est un des grands outils du Logement d'Abord décliné par la politique nationale. 1 116 places, mais avec une majorité de contrats en-sous location, ce qui pose question : le Logement d'Abord, ce n'est pas réintégrer l'hébergement statutaire à l'intérieur des logements.

Au-delà des chiffres, la Fondation Abbé Pierre sait que les bailleurs sociaux peuvent être au rendez-vous sur le

sujet. Ils sont régulièrement mobilisés sur les territoires pour fournir du logement classique diffus à des acteurs de l'urgence sociale, à des acteurs de l'insertion pour faire de l'hébergement hors les murs, quelquefois même sur certains territoires à des collectifs de citoyens, avec des formules plus privatives pour les personnes. Mais aussi quelquefois pour répondre à des publics qui sont moins visibles, moins bien servis par les dispositifs classiques de traitement : les femmes victimes de violences ; les jeunes ; les sortants d'institutions (médicales ou carcérales).

Les bailleurs sociaux sont particulièrement mobilisés sur les territoires où l'appel à manifestation a octroyé des moyens avec des initiatives sur le Logement d'Abord, comme c'est particulièrement le cas avec les 3 OPH métropolitains de l'agglomération lyonnaise qui sont engagés aux côtés des associations sur le volet prévention des expulsions locatives, avec les équipes territoriales d'alternative globale à l'expulsion, qui cherchent à consolider une animation, un partage des outils ; une vision, puis un maintien des personnes.

Enfin, la Fondation Abbé Pierre a soutenu des expérimentations qui partaient de l'initiative de bailleurs sociaux et qui, en ce sens, rejoignent la dynamique du Logement d'Abord : le dispositif de minoration de bas de quittance et d'accompagnement en Isère qui se nomme Logement toujours. Une expérimentation qui a été montée avec les principaux bailleurs sociaux de l'Isère et l'association Relais Ozanam, qui effectue de l'accompagnement. Cette expérimentation sert d'amortisseur à des ménages locataires du parc social et qui ont des problématiques de ressources fluctuantes dans un contexte de loyer mensuel stable. Dès la constitution d'un impayé suite à une baisse de ressources ou une rupture des droits, l'association est mandatée, le bailleur réduit le montant de la quittance de plusieurs centaines d'euros voire, de l'ensemble du montant de la quittance. Il est arrivé que le loyer soit à 0 pendant quelques mois et sur une durée qui pouvait aller jusqu'à 6 mois pour les personnes qui connaissaient une rupture de droit. De son côté, l'association fait le diagnostic avec la famille, avec vraiment l'idée d'arriver à savoir si on est sur un obstacle ponctuel pour le ménage ou plutôt structurel, c'est-à-dire que le nouveau travail ou les nouvelles conditions matérielles d'existence font que le loyer et les charges ne sont plus adaptés au budget et qu'il faut envisager une mutation. 80 ménages ont été aidés depuis le démarrage de cette expérimentation.

On peut citer également les opérations d'habitat modulaire qui ont été montées en PLAI sur Villeurbanne par Est Métropole Habitat dans le cadre de son GIE, afin de répondre à des ménages en situation d'errance et d'exclusion. Cette opération, soutenue par la FAP via son programme Toits d'Abord, rejoint la notion d'urbanisme transitoire qui est aussi un enjeu local du Logement d'Abord dans un contexte de pénurie de logements.

Le Logement d'Abord ce n'est pas que de la mobilisation d'IML ou des pensions de famille, nous disposons d'autres exemples portés par les bailleurs sociaux qui montrent la possibilité d'innover sur des sujets difficiles ou en tout cas sur des enjeux majeurs pour le Logement d'Abord (rupture des ressources et solvabilisation des personnes, non-accès de publics très exclus dans les dispositifs classiques, problématique du foncier et capacité à produire une offre de logements supplémentaires immédiatement disponibles).

Ces expériences ont démarré en 2015/ 2016 et préfiguraient la politique du Logement d'Abord, mais elles restent d'actualité. Il faut pouvoir s'appuyer sur ce qui se pratique déjà et sur ce qui fait vraiment levier pour les personnes, afin de multiplier des réponses pour ne pas que le Logement d'Abord en reste au stade d'un cumul de petites expérimentations.

Pour terminer, sur la question du point de vue des personnes concernées, de leurs besoins et aspirations dans ce contexte nouveau, la Fondation Abbé Pierre a mis en exergue ces enseignements dans son dernier rapport régional .

Plusieurs initiatives d'enquêtes qualitatives ont vu le jour en Auvergne-Rhône-Alpes, dans un contexte national d'invitation un peu large, avec une volonté d'améliorer la connaissance des publics et des personnes à la rue.

Deux études ont pu être directement soutenues dans leur traitement : l'enquête de la mission régionale d'information sur l'exclusion, auprès de 881 personnes sans abri ou en squat, bidonville sur les communes de Lyon et de Villeurbanne ; et une enquête qui a été menée par un collectif associant des travailleurs sociaux et des personnes concernées qui s'appelle Le collectif D-Base. Ce dernier a mené une enquête avec 99 questionnaires, renseignés auprès de sans-abris qui fréquentaient les accueils de jour de la Drôme, de personnes qui étaient coincées en structure d'hébergement et CHRS, et de personnes qui étaient logées de manière individuelle en parc privé, dans le parc social et plus rarement en pension de famille. On constate en premier lieu, que le Logement d'Abord, dont on parle beaucoup, qui structure beaucoup aujourd'hui les agendas et les orientations de travail des acteurs du logement, est un objet institutionnel qui ne reste pas bien identifié pour bon nombre de sans-abris comme l'a révélé aussi l'enquête lyonnaise, avec le risque d'intervenir dans un système trop administré loin du réel et de la vraie vie des personnes concernées.

Le regard Fondation Abbé Pierre sur l'analyse des résultats de ces enquêtes nous amène à formuler 3 points de vigilance :

En premier lieu, des personnes enquêtées qui perçoivent le fossé qui se creuse entre elles et les dispositifs qui sont censés leur répondre, avec le risque de perdre espoir et d'une perte en capital confiance. Un quart des personnes n'a jamais appelé le 115, 50 % sont en attente d'une réponse suite à une demande de logement ou d'hébergement. Il y a un faible recours aux travailleurs sociaux du droit commun, voir des structures. Et à une heure où l'ensemble des démarches est en train de passer par le prisme d'internet, 75 % n'utilisent pas le numérique, sans compter que 25 % des ménages sans-abri à Lyon et Villeurbanne ne disposent pas d'une adresse administrative nécessaire à l'ouverture des droits, pour pouvoir faire une demande de logement.

Un deuxième point de vigilance porte sur le fait que, quand on leur a expliqué de quoi il s'agissait, les personnes enquêtées se sentent majoritairement en phase avec la philosophie du Logement d'Abord. Pour autant, elles interrogent l'écart entre leur situation concrète et la faisabilité de cet accès au logement : du fait du niveau de loyer et de leur niveau de ressources, et aussi du fait de la représentation que l'on peut avoir à leur rencontre et qui est perçue par elles comme une prise de risques à les loger. Elles indiquent, par exemple, avoir le sentiment que faire part de leur situation, leur parcours, leurs casseroles présentait un risque pour le futur bailleur.

Enfin, le troisième point de vigilance ressort du témoignage de personnes sur le besoin de coups de mains très concrets au moment de l'accès au logement, qui correspond aussi pour elles à un temps où elles sont encore dans la charge mentale de la rue ou du squat, des logiques de survie, et donc qui sont des sujets sur lesquels elles ont besoin d'aide. Il s'agit par exemple de l'aide à l'installation, à l'équipement du logement, mais aussi à des petits travaux pour s'approprier un peu son chez soi. Elles ont évoqué aussi le besoin d'aide sur les premières démarches administratives de prise en main du logement, mais aussi l'insertion dans le quartier parce que ce n'est pas toujours évident que les personnes puissent effectivement choisir l'endroit où elles vont être relogées. Enfin, et c'est particulièrement le cas sur les villes moyennes et les zones rurales, il y a des enjeux de mobilité parce que les relogements se font souvent sur des territoires qui ne sont pas toujours bien raccordés et ceci peut donner l'impression que les personnes sont captives de leur logement, avec évidemment une envie d'en partir.

Ces enseignements méritent d'être mis en évidence pour mieux ajuster des réponses concrètes aux besoins exprimés par les personnes.

Pour conclure, le Logement d'Abord intervient dans un contexte de statu quo économique et social et de très forte tension sur le secteur de la construction, de la production de logements sociaux, des attributions. Pour autant, nous avons un enjeu à travailler autrement avec les personnes. Le Logement d'Abord est un espace des possibles qui peut nous permettre d'avancer. Bien entendu il y a un risque que le Logement d'Abord devienne un nouveau dispositif contraignant, exposant, mais à ce stade il doit rester une occasion

de revisiter nos outils, nos pratiques, nos représentations au service des personnes sans toit. Les expériences rapidement décrites dans mon propos, racontent quelque chose qui nous reconnecte aux personnes qui sont les premières victimes du sans-abrisme et de l'expulsion locative, et qui nous reconnecte à leurs besoins et aspirations. On a collectivement besoin de revenir à cela parce que le mal logement avant d'être une catégorie d'observation, une catégorie de traitement qui certes nous mobilise tous, c'est avant tout les personnes qui le vivent.

« Saisir le point de vue des bénéficiaires »

Intervention de Louis Bourgois, co-porteur de la chaire de recherche «PUBLICS des politiques sociales »

La présentation a pour objet de revenir sur quelques éléments de la recherche portée par la Chaire et qui vise à suivre une cohorte des bénéficiaires du Logement d'Abord à Lyon et à Grenoble. Il s'agit de revenir sur l'approche choisie pour effectuer cette recherche, réalisée par une petite équipe du laboratoire Pacte. Cette approche centrée sur les bénéficiaires a pour but d'essayer de saisir le point de vue des bénéficiaires du Logement d'Abord aux différentes étapes, donc sur un temps relativement long. C'est-à-dire en l'occurrence sur 2-3 ans suivant les bénéficiaires. Cette recherche est soutenue et financée par Grenoble Alpes Métropole, la Métropole de Lyon dans le cadre du pôle public de l'habitat, Est Métropole Habitat, GrandLyon Habitat et Lyon Métropole Habitat et par l'Union Sociale pour l'Habitat.

En préalable, il est rappelé que les premiers éléments présentés font partie d'une recherche qui est actuellement en cours et se situe encore dans la phase d'enquête, les résultats présentés ne sont donc pas définitifs et donnent à voir plutôt des pistes de réflexion.

Concernant les choix méthodologiques, Louis Bourgois énonce quelques repères un peu scientifiques. L'approche du Logement d'Abord impacte et influence à des niveaux extrêmement différents : à des niveaux institutionnels sur les pratiques des professionnels, sur le travail social lui-même, sur le parcours des personnes, ... Le choix fait pour ce travail était de comprendre les effets sur les personnes, de saisir dans quelle mesure le Logement d'Abord conduit ou non à une transformation des relations entre les personnes concernées et « l'offre sociale » de manière large. Le terme « offre sociale » englobe l'ensemble des services, des dispositifs, des politiques, des interventions se proposant comme des ressources pour les personnes concernées, dans tout un ensemble de domaines. **C'est une vision très large, qui ne concerne pas seulement le travail social ou les interventions sociales, mais aussi l'environnement direct de la personne, les aides informelles qu'elle peut recevoir de la famille, des amis ou des personnes du quartier, ...**

Afin de comprendre au mieux ces effets, l'attention se porte sur le point de vue. Il s'agit de prendre au sérieux la parole des personnes et leur point de vue sur leur parcours passé, là où elles en sont aujourd'hui, comment elles se projettent sur la suite. Sont utilisées des approches marquées par la sociologie de la réception des politiques publiques. Une approche qui essaye de comprendre non pas comment une politique s'applique sur les personnes, mais comment les personnes se débrouillent dans le système des dispositifs des politiques, les contournent, les acceptent, essayent de s'accrocher ou au contraire essayent de s'en détourner parfois. C'est l'approche aussi par le non-recours aux droits et aux services. Dans cette recherche a été privilégiée une démarche dynamique afin d'essayer de saisir les évolutions et les transformations du rapport qu'entretiennent les personnes avec l'offre sociale. D'où le choix de faire un suivi de cohorte sur 2 années qui consiste à faire des entretiens réguliers avec les mêmes personnes, à différents moments de leur parcours vis-à-vis du Logement d'Abord.

Les premiers entretiens ont été menés juste avant que les personnes n'entrent dans le logement ou juste après. C'est le début de leur entrée dans les dispositifs des programmes financés via le Logement d'Abord.

Cette recherche est principalement qualitative, concentrée sur 2 territoires : Lyon et Grenoble. Ce qui permet de mettre en perspective certains résultats suivants les spécificités de chaque territoire. **Le suivi de cohorte interroge 50 personnes sur chaque territoire sur 2 ans environ, avec 4 entretiens (T0 ; T+6mois ; T+12mois ; T+24 mois)**. En parallèle de ces entretiens individuels, des temps d'échanges avec les personnes de manière plus collective vont être effectués. De plus, l'avis des professionnels et des intervenants sociaux sera pris en compte au fur à mesure de la recherche.

La volonté est de favoriser le croisement des regards, à différents niveaux. Au sein de l'équipe de recherche elle-même, dans un premier temps, également, au sein des bénéficiaires par le biais de situations extrêmement différentes. Cette approche par le Logement d'Abord permet de voir l'ensemble de la galaxie du mal logement : la situation de personnes sortant d'institutions ; qui vivent chez elles mais qui risquent l'expulsion ou qui vivent à la rue ou en squat. Ce panachage en fonction de la situation résidentielle met en évidence des points de vue variés sur les dispositifs.

Les entretiens menés auprès des personnes ont été menés en deux temps. Tout d'abord, s'est effectué, auprès des personnes, un échange ouvert sur la base d'une grille qualitative, notamment une série de questionnements sur leur parcours avant l'entrée dans le dispositif ; les modalités de l'entrée dans le dispositif ; leurs premières impressions et puis la manière dont elles se projettent dans le futur. Ces premières séries d'entretien sont complétées par des questions validées au niveau international, qui permettent de mesurer le niveau de précarité, notamment le « Score épice ». La Chaire utilise également un questionnaire, initié par le Washington Group lié aux Nations Unies, afin de mesurer la situation de handicap des personnes sans rentrer forcément sur un aspect médical, sur la déficience elle-même, mais plus sur les situations vécues.

Données sur les entretiens et la composition du premier groupe

Intervention de Benjamin Vial – Membre de La Chaire de recherche «PUBLICS des politiques sociales»

Avant la crise liée au Covid, 24 entretiens devaient être réalisés dont 14 à Lyon et le reste à Grenoble. Des entretiens d'une durée de 1h15 en moyenne, majoritairement conduits en français, mais parfois dans d'autres langues notamment en roumain.

Parmi les personnes interrogées, on constate jusqu'à présent qu'il y a une majorité d'hommes, avec une surreprésentation des personnes de 18 à 30 ans et une sous-représentation des personnes de 30 à 50 ans. Les personnes interrogées sont en majorité des personnes isolées avec un niveau d'études inférieur au baccalauréat. Ces variables-là sont sujet à évoluer, puisque l'échantillon va être ajusté au fil des entretiens. A l'heure actuelle, on a clairement une surreprésentation des jeunes.

Concernant les situations résidentielles avant l'entrée dans le dispositif, on remarque qu'il y a 20 % de personnes qui sont en logement (des personnes en risque d'expulsion) ; 20 % des personnes qui sont en hébergement d'urgence ; 15 % des personnes hébergées chez des tiers ; 30 % des personnes en situation de rue (à la rue ou en bidonville) et 15 % des personnes incarcérées. Ces différentes situations renvoient aux populations ciblées par les dispositifs Logement d'Abord, au sein desquels les personnes ont été interrogées.

Concernant le profil des personnes interrogées par rapport à l'accès aux droits sociaux au moment de l'entretien : 1/3 perçoit le RSA ; 10 % perçoivent l'AAH ; et 15 % sont salariés.

Il faut noter, qu'à Lyon particulièrement, une partie importante des personnes perçoivent des aides spécifiques aux jeunes : type garantie jeunes ou contrat jeune majeur. Ce qui explique en partie pourquoi le taux de personnes qui perçoivent le RSA est faible puisqu'on a, à l'heure actuelle, une surreprésentation des personnes de moins de 25 ans.

Sur les droits à la santé, on constate que toutes les personnes ont des droits à la santé ouverts et que la grande majorité des personnes interrogées ont la CMUC ou la CMU seule.

Premières pistes d'analyse : Modalités d'accès au dispositif, perceptions de l'accompagnement social, et focus sur la dimension « santé mentale »

Les premières pistes d'analyse sont abordées à travers deux points : les modalités d'accès au dispositif et les perceptions de l'accompagnement social.

Concernant le processus d'entrée dans le dispositif, la question était de savoir comment les personnes perçoivent et décrivent le processus d'entrée dans le dispositif Logement d'Abord, et plus précisément quelles sont les étapes identifiées ou non identifiées par les personnes ? Et comment l'entrée dans le dispositif Logement d'Abord s'inscrit-elle dans les parcours des personnes ?

Quatre logiques de perception du processus d'entrée dans le dispositif ont été repérées par les personnes.

➤ **La première logique est celle d'un accès au logement du jour au lendemain après de multiples démarches.**

« Nous ne savons rien de comment ça s'est passé. (...) Nous, on est embrouillé, là. (...) Comment l'administration fonctionne ici (Rires). (...) Ca a tombé sur moi. On a été convoqué un jour. (...) Mais c'était comme une main qui tombait du ciel. (...) C'est parce que notre dossier était partout, partout, partout (Rires). »

(Couple, Homme de 59 ans et Femme de 58 ans)

Ce verbatim décrit un accès au logement perçu comme étant du jour au lendemain, après tout un tas de démarches engagées parfois depuis plusieurs années.

➤ **La deuxième logique est celle d'un accès au logement du jour au lendemain après l'abandon des démarches.**

« Un jour, je suis arrivé, ils m'ont fait : « Tu montes dans le bureau, on a à te voir » (...) Ils m'ont attrapé, ils m'ont dit : « Écoute, voilà quoi, stop, suffit la rue ! ». Je lui fais : « Comment je dois comprendre ça ? C'est ma vie, c'est ma vie ». (...) Moi, je ne voulais rien. Je n'ai rien demandé. « Mais si, mais tu as un appart et tu seras tranquille » (...) « J'en ai pas besoin », « Tu le visites aujourd'hui, il faut que tu viennes ! » (...) J'avais pas fait de demande, moi, j'en avais pas formulée. (...) Enfin, quoi que, si ... C'est pas que j'ai pas formulé de demande, j'avais formulé une demande bien avant. Mais j'ai laissé tomber » (Homme, 54 ans)

➤ **La troisième logique montre une entrée dans le dispositif suite à plusieurs démarches administratives identifiées :**

les personnes identifient chacune des démarches qui les ont conduites à accéder au dispositif Logement d'Abord. « Je suis arrivée par le biais (d'un dispositif pour les personnes en situation de handicap) (...). C'est donc eux qui m'ont orientée à la base vers le pôle habitat social (...) Et c'est au cours de ce rendez-vous (avec le pôle habitat social) que la personne a donc évoqué le dispositif (Logement d'Abord) (...) en me disant qu'elle allait soumettre mon dossier. (...) Fin décembre, la Métropole m'a appelée en me disant qu'ils avaient bien reçu mon dossier, qu'ils acceptaient de me faire intégrer le dispositif (...) J'ai reçu une lettre quelques semaines après en me disant que « vous faites partie du dispositif, on va vous contacter », ce qu'on avait déjà expliqué au téléphone finalement. Et effectivement X. m'a contactée, m'a expliquée qu'elle prendra en charge mon dossier ». (Femme, 30ans)

A travers ce verbatim, on constate que les différentes étapes sont très clairement identifiées par les personnes. Enfin, quatrième et dernière logique de perception du processus d'entrée dans le dispositif Logement d'Abord, est une prescription extérieure liée à des problèmes financiers.

« Madame X., oui, et c'est elle qui a mis tout en route. Je peux pas vous dire plus. (...) Ouais, c'est ça, c'est l'assistante sociale (qui travaille pour les bailleurs). (...) (Elle a dit) qu'elle allait s'en occuper alors, moi, j'ai laissé faire » (Homme, 65 ans)

En l'occurrence, ici, il s'agit d'une personne en prévention de risque d'expulsion. Ce qui explique pourquoi la perception renvoie davantage à une prescription extérieure liée à des problèmes financiers.

Ces 4 logiques de perception conduisent à se poser la question suivante du pouvoir de décision des personnes concernant l'entrée dans le dispositif et plus précisément : Les personnes estiment-elles avoir décidé d'entrer dans le dispositif ? avoir été influencées par les intervenants sociaux ? avoir eu une ou plusieurs alternatives au dispositif ?

Il s'agit de se concentrer sur l'influence, telle que perçue par les personnes, des intervenants sociaux concernant la décision d'entrer dans le dispositif Logement d'Abord. Trois logiques d'influence ont été identifiées : la proposition, l'incitation et la prescription. Cela reflète un pouvoir de décision variable.

« Un jour, je suis arrivé, ils m'ont fait : « Tu montes dans le bureau, on a à te voir » (...) Ils m'ont attrapé, ils m'ont dit : « Écoute, voilà quoi, stop, suffit la rue ! ». Je lui fais : « Comment je dois comprendre ça ? C'est ma vie, c'est ma vie ». (...) Moi, je ne voulais rien. Je n'ai rien demandé. (...) Je fais : « Ouais, mais voilà quoi ! Moi, je ne veux pas », « Tu prends ou alors t'as plus de RSA ». Alors j'ai accepté. Depuis, je suis au-dessus. (...) Non, mais c'est pour me faire flipper. Non, mais c'est sympa, quoi ! (...) Mais en fin de compte, j'ai accepté parce qu'ils ont fait beaucoup de trucs pour moi. Ils ont fait un paquet de trucs pour moi, ici, alors j'essaie de jouer le jeu avec eux. Pas refuser ce qu'on me propose. ».

Ce verbatim reprend les propos de l'homme de 54 ans.

Deuxième illustration, « Ah oui, bah on m'a demandé si j'étais d'accord ou pas quand même. Oui, oui. (...) Ils m'ont mise en relation mais après c'était moi, c'était à moi, en gros je sais que les premiers messages qu'on s'est dits, c'est « est-ce que vous êtes toujours sûre, nanani, nananin, vous voulez vraiment nanani, nananin ». En gros, elle m'a laissé tout le week-end pour réfléchir, elle m'a dit « vous me renvoyez un message lundi pour me dire comme quoi vous êtes bien sûre de vouloir » enfin en gros elle m'a quand même demandé quoi, c'est pas « allé hop, tu as rendez-vous avec elle, t'as pas le choix ». Non, non, ils m'ont demandé, j'avais le droit de dire non. » (Femme de 20ans)

On a deux versions, deux déclinaisons de cette perception du pouvoir de décision des personnes dans l'entrée dans le dispositif.

Également, on peut s'intéresser aux appréhensions des personnes au cours du processus d'entrée dans le dispositif. On a repéré jusqu'à présent quatre types d'appréhension.

La première est le fait de se retrouver qu'avec des étrangers ; la 2ème appréhension c'est d'être bouleversé dans son quotidien par les nouvelles démarches ; la 3ème appréhension est ne pas pouvoir accéder à un logement autonome et enfin la 4ème c'est de ne pas pouvoir stabiliser sa situation par la suite.

« Mais moi, ça ne m'intéressait pas parce que ... pff.... Au début, ils ont pris n'importe qui. Moi, je vois ça comme ça. Et moi, je ne voulais pas venir, c'est pour ça. (...) Tu vois, il y a beaucoup de français qui sont à la rue, je sais pas, il doit y en avoir des Des gens qui ont vécu en France ... Ouais, des tas d'étrangers qui viennent d'abord. C'est pas du racisme, attention ! » (Homme, 54 ans)

On a pu voir à quelques reprises des personnes qui pensaient au départ que le Logement d'Abord était réservé à des étrangers.

Deuxième exemple d'une personne qui appréhende les changements liés à son entrée dans le dispositif, toutes les démarches qui sont associées à cette entrée dans le dispositif.

« Pour moi, les changements, même si je suis dans une situation qui est un peu, qui me correspond pas, tout changement, même si c'est pour quelque chose qui est mieux, il faut que je le prévoie que je l'anticipe. Parce que sinon, ça me bouleverse beaucoup trop mon quotidien. Je suis quelqu'un qui a des rituels, qui a des habitudes qui sont très très difficiles à bouleverser du jour au lendemain, donc, je me connais maintenant,

je me fais des transitions, il faut effectivement que j'intègre le fait que je vais chercher un logement, je commence à regarder gentiment » (Femme, 30 ans)

INTERVENTION DE LOUIS BOURGOIS, CO-PORTEUR DE LA CHAIRE DE RECHERCHE «PUBLICS DES POLITIQUES SOCIALES »

Les échanges dans les entretiens autour de l'accompagnement social font ressortir à ce stade une forte satisfaction, voire parfois un sentiment d'incrédulité ou même d'une action divine qui est venue tout d'un coup permettre que les personnes accèdent au logement, parfois après des années sans pouvoir y accéder. Ce sentiment est lié notamment à l'accès relativement rapide au logement, et à un accompagnement adaptatif, qui rompt souvent avec des pratiques éprouvées dans d'autres dispositifs.

Ces éléments semble générer un « capital confiance » fort et une adhésion massive au dispositif.

« Et pour l'instant, est ce que vous êtes satisfait par ce qui vous est proposé ? » « Oui »

« Qu'est ce qui fait que vous êtes satisfait ? » « J'ai mon appartement, je peux dire que je suis chez moi. » (Homme, 20 ans)

De manière très basique et très simple, c'est une satisfaction liée à une accession très rapide au logement, liée à ça un sentiment d'efficacité du dispositif et des intervenants.

- « Nous, on a constaté qu'il y avait une solution dans nos démarches, qu'on nous appelle.

- Oui, c'est ça. Ce qui nous intéressait, c'est que nous sommes maintenant dans de bonnes mains, c'est ça. » (Couple : Homme 59 ans, Femme 58 ans)

- « Vous m'avez parlé du suivi tout à l'heure donc ça, ça fait partie des choses qui font que vous êtes satisfaite ? Oui, ils sont gentils. Et puis ils m'aident par exemple aujourd'hui j'avais une étagère à aller chercher, ils sont venus. M.-H., elle a pris la voiture de fonction et elle est venue m'aider pour la transporter. » (Femme, 20 ans)
Cette démarche d'accompagnement revient régulièrement dans les entretiens. Les personnes ont conscience qu'il y a certain appuis, certaines dimensions de l'accompagnement qui dans d'autres cas pourraient être vus comme sortant des règles.

Également dans les perceptions, il ressort que **le Logement d'Abord est vu comme un moyen de raccrochage au droit**. Plusieurs personnes insistent sur le fait qu'elles ne pensaient pas pouvoir être éligibles à un logement, avec le sentiment d'être un peu privilégiées, ce qui rompt parfois avec un sentiment de déclassement ou de violence sociale.

« Et du coup après, effectivement, j'ai intégré ce dispositif. Ils m'ont expliqué que même avec une situation de précarité on pouvait avoir un logement. Ce qui pour moi était pas possible entre guillemets. C'est vrai, que j'avais une méconnaissance totale de tout ce qui est logement social, les conditions de l'attribution de logements etc. donc effectivement pour ça, le pôle l'habitat social, parce que je suis avec l'association, ça m'aide parce que ça me fait prendre connaissance de mes droits » (Femme, 30 ans)

Ce discours autour de la non-connaissance, permet de montrer que le Logement d'Abord permet de lutter contre ces formes. Il y a aussi énormément de choses qui ressortent sur l'adaptabilité de l'accompagnement en fonction de la situation personnelle, en fonction du contexte, des réponses des autres institutions. Ceci marque une forme de rupture.

« - Et pour l'instant, est-ce que vous êtes satisfaits par rapport à ce dispositif ?

- Oui, tout à fait (...) Parce qu'il y avait beaucoup de barrières que j'arrivais pas à franchir, que j'arrivais pas à lever. Et c'est vrai que l'accompagnement me permet de lever ces barrières (...). Même au niveau

humain comme je vous l'exprimais que dans ce qu'elle m'apporte concrètement (...) ... moi des fois j'ai des problématiques pour sortir si je suis trop exposée à des gens, un moment donné, je sature un petit peu (...) Donc là clairement c'est un moment où j'avais pas envie de sortir donc je l'ai appelée et puis finalement on a fait notre entretien par téléphone. Je lui expliquais qu'aujourd'hui c'est un jour sans, sans foule. (...) Du coup elle m'a dit pas de problème et on a avancé sur ce qu'on devait discuter par téléphone. » (Femme, 30ans) Toutefois, cette adaptabilité de l'accompagnement peut être paradoxale, voire ambivalente. Quelque chose de plus adaptable, plus flexible peut entraîner pour certaines personnes une complexification. Un sentiment d'angoisse peut survenir s'il n'y a pas un cadre défini.

Le dernier point mis en évidence dans l'accompagnement c'est la possibilité donnée de « rester tranquille ». Dans la lignée de l'adaptabilité de l'accompagnement, plusieurs entretiens font ressortir l'importance d'un accompagnement relativement léger, ou en tout cas non intrusif. C'est-à-dire d'un accompagnement adapté aux situations, qui peut être très présent s'il le faut, mais aussi beaucoup moins.

Ce premier éventail de pistes d'analyse permet de mettre en évidence les premières perceptions de l'entrée dans le dispositif et de l'accompagnement. Elles évolueront au cours de la recherche quand de nouveaux entretiens seront réalisées.

Également, les entretiens mettent en lumière le large spectre du mal-logement. On peut aussi évoquer la faible connaissance du Logement d'Abord par les bénéficiaires. Effectivement, la plupart des personnes rencontrées, ne savent pas situer le Logement d'Abord.

Le rôle des bailleurs sociaux présents dans les échanges devra aussi faire l'objet d'une plus ample analyse. Les bailleurs sociaux sont présents dans les échanges avec les intervenants sociaux, toutefois à ce stade ils sont peu visibles surtout pour les personnes en instance d'expulsion.

Les questions autour de la santé devront aussi faire l'objet d'une analyse notamment autour des situations de handicap avec des décalages dans les discours qui s'établissent entre la situation de santé telle qu'on pourrait l'objectiver et puis la situation perçue par les personnes.

On pense qu'il va y avoir des choses à tirer sur un discours eux / nous. On retrouve aussi des sentiments identitaires et des rapports parfois conflictuels perçus par les personnes entre différents types de populations en situation de rue ou de de mal logement. **Les pistes sont encore nombreuses à explorer, ce qui va être vraiment intéressant c'est de pouvoir à partir de ces premiers éléments voir comment le discours des personnes évolue.** Est-ce que ce fort attachement et sentiment d'efficacité du dispositif va perdurer ou est-ce que ça va être une espèce de période dorée de l'accompagnement qui ensuite va un peu s'effiloche. **Quelles évolutions aussi des situations de précarité ? Est-ce que finalement cet accès direct au logement permet (dans quelle mesure et dans quelle durée) de faire baisser le niveau de précarité des personnes ?**



Association régionale Hlm

LE RÉSEAU
DES ACTEURS
LOCAUX
DE L'HABITAT

Auvergne-Rhône-Alpes



Les Hlm, l'habitat en Mouvement

Les Actes - Juin 2020

QUOI DE NEUF CHERCHEURS EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES ? Logement d'ABORD : DEUX ANS PLUS TARD, où en est-on ?



Comité de rédaction & lecture Aura-HLM

AÏCHA MOUHADDAB - Directrice
MATHILDE MARANTZ - Chargée de projet régional
Catherine DE STEFANO - Assistante de direction
CHLOË GIRAUD - Chargée de communication
STACY PASSANT - Etudiante à l'Institut d'Urbanisme de Lyon

AURA-HLM

4 rue de narvik- 69008 Lyon

T: 04 78 77 01 07 / M : aurahlm@aura-hlm.org