



EHESP

**Filière des inspecteurs de l'action
sanitaire et sociale**

Promotion : **2007-2009**

Date du Jury : **mars 2009**

**Développement, pilotage et évaluation d'un
dispositif récent de lutte contre les exclusions :
l'exemple des maisons-relais de Lot-et-Garonne**

Chrystèle MARIONNEAU

Remerciements

Je tiens à adresser mes remerciements à M. Francis Garcia, responsable du service cohésion sociale de la DDASS de Lot-et-Garonne, qui, par son écoute et ses conseils avisés, a permis que la réalisation de mon mémoire professionnel se déroule dans les meilleures conditions possibles, et qui a facilité mes rencontres avec les différents acteurs locaux du dispositif de lutte contre les exclusions.

Je remercie également sincèrement l'ensemble des personnes rencontrées pour avoir pris le temps de répondre à mes nombreuses questions et pour avoir partagé leurs réflexions qui ont alimenté cette étude.

Enfin, je remercie les personnes qui ont accepté de relire mon mémoire, et qui, par leurs critiques constructives, ont permis d'améliorer la qualité de ce travail.

Sommaire

Introduction	1
1 Un développement fort du dispositif des maisons-relais en Lot-et-Garonne conformément aux orientations nationales	7
1.1 L'incitation gouvernementale à créer des maisons-relais.....	7
1.1.1 La genèse et le fonctionnement du dispositif.....	7
1.1.2 La montée en charge du dispositif dans les politiques publiques	13
1.2 Le développement du dispositif en Aquitaine	18
1.3 La forte capacité d'accueil du département de Lot-et-Garonne.....	20
1.3.1 La reconnaissance préalable par les acteurs de la singularité de ce dispositif dans le domaine de la lutte contre les exclusions	20
1.3.2 L'existence d'un contexte politique et social favorable	21
2 La volonté d'un pilotage fort et clairement identifié du dispositif maisons-relais.....	25
2.1 L'état des lieux du dispositif maisons-relais dans le département de Lot-et-Garonne.....	25
2.1.1 L'existence de trois opérateurs	26
2.1.2 L'accueil de publics divers	28
2.1.3 Les pratiques de gestion et de fonctionnement différenciées des maisons-relais	30
2.2 La recherche d'une harmonisation des pratiques dans la gestion et le fonctionnement des diverses maisons-relais	34
2.2.1 La mise en place d'une charte départementale des maisons-relais de Lot-et-Garonne.....	34
2.2.2 La mise en place future d'une plateforme départementale de gestion du dispositif maisons-relais	37
2.2.3 La création d'un support commun de présentation du dispositif maisons-relais..	38
2.3 L'impact majeur de cette démarche d'harmonisation pour l'ensemble des acteurs et les bénéficiaires du dispositif.....	39
2.3.1 Pour les services déconcentrés de l'Etat	39
2.3.2 Pour les opérateurs et les hôtes	40
2.3.3 Pour le public	41

3 Leviers d'action pour assurer la pérennité de la dynamique locale émergente	43
3.1 La mise en œuvre effective de la fiche action « maisons-relais »	43
3.1.1 L'identification des freins éventuels à la mise en œuvre des actions inscrites dans la fiche action.....	43
3.1.2 La mobilisation continue des acteurs concernés.....	45
3.2 L'établissement annuel d'un bilan évaluatif du dispositif maisons-relais....	47
3.2.1 L'élaboration d'un questionnaire à destination des résidents.....	48
3.2.2 L'objectif et le contenu du bilan évaluatif du dispositif.....	49
3.2.3 Les conditions de réussite de l'évaluation du dispositif	53
3.3 L'évaluation de la démarche d'harmonisation et le transfert des compétences acquises	54
Conclusion	57
Bibliographie.....	59
Liste des annexes.....	I

Liste des sigles utilisés

AAH	Allocation Adulte Handicapé
AGGIR	Autonomie Gérontologique Groupes Iso-Ressource
ALT	Allocation de Logement Temporaire
APL	Allocation Personnalisée au Logement
CADA	Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile
CAR	Comité de l'Administration Régionale
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHU	Centre d'Hébergement d'Urgence
CILE	Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions
CMS	Centre Médico-Social
CMU	Couverture Maladie Universelle
DALO	Droit Au Logement Opposable
DDASS	Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
DDCSPP	Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
DDE	Direction Départementale de l'Équipement
DDJS	Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports
DDT	Direction Départementale des Territoires
DGAS	Direction Générale de l'Action Sociale
DRASS	Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DRJSCS	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
FAP	Fondation Abbé Pierre
FNARS	Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale
GEM	Groupe d'Entraide Mutuelle
GIR	Groupe Iso-Ressource
HCLPD	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
HLM	Habitation à Loyer Modéré
MDPH	Maison Départementale des Personnes Handicapées
PALULOS	Prêt pour l'Amélioration de Logements à Usage Locatif et Occupation Sociale
PARSA	Plan d'Action Renforcé pour les Sans-Abri
PCS	Plan de Cohésion Sociale

PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PEEC	Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
PLA-I	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLH	Programme Local de l'Habitat
RGPP	Réforme Générale des Politiques Publiques
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SAHI	Schéma de l'Accueil, de l'Hébergement et de l'Insertion
SAMSAH	Service d'Accompagnement Médico-Social pour Adultes Handicapés
SAVS	Service d'Accompagnement à la Vie Sociale
SDFE	Service des Droits des Femmes et de l'Égalité
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains
STATISS	Statistiques et Indicateurs de la Santé et du Social
UDAF	Union Départementale des Associations Familiales
UNAFAM	Union Nationale des Amis et Familles de Malades psychiques

Introduction

« Le droit à un logement décent et indépendant (...) est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière (...) n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir »¹. Le mouvement des tentes lancé par l'association « les Enfants de Don Quichotte » a permis de faire adopter dans l'urgence un droit revendiqué depuis longtemps par les associations : le droit au logement opposable. Toutefois, pour les personnes à la rue souffrant de difficultés économiques et sociales, de problématiques liées à des conduites addictives, d'exclusion, l'accès à un logement individuel autonome est parfois difficilement envisageable. Mais comme tout un chacun a droit à un « chez soi » pour se stabiliser et exercer tous les aspects de sa citoyenneté, la question de l'accompagnement se pose alors avec une acuité particulière. L'accompagnement peut se définir par l'aide apportée à une personne pour qu'elle réussisse à faire émerger des projets individuels, en fonction de ses envies, sans faire les choses à sa place. Cet accompagnement doit impérativement être individualisé car, sous le terme de « SDF »², se cachent aujourd'hui des réalités multiples.

Afin d'offrir des solutions adaptées aux personnes sans-abri, le gouvernement tend depuis quelques années à multiplier et à diversifier les dispositifs. Ces dispositifs vont de l'accueil et de l'hébergement d'urgence à l'accès à un logement ordinaire en passant par un hébergement d'insertion et/ou temporaire et un logement adapté avec un accompagnement social ou de proximité. Ainsi, ont récemment été créés l'hébergement de stabilisation, les lits halte soins santé, les maisons-relais, etc..

L'accroissement des dispositifs d'aide aux personnes sans domicile a conduit la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) à diffuser en 2005 un référentiel national Accueil, Hébergement, Insertion³. Ce document a clarifié les missions du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion et a précisé l'offre de services proposée en distinguant les prestations de premier accueil et les prestations d'insertion. Ces dernières contiennent les prestations d'accompagnement vers et dans le logement dont font partie les maisons-relais⁴.

¹ Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, article 1.

² Sans domicile fixe

³ Ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre les exclusions, *Référentiel national Accueil, hébergement, insertion*, mars 2005.

⁴ Il convient de préciser que le dispositif maisons-relais est, dans une large mesure, prévu pour proposer des solutions de sortie des structures d'accueil et des hébergements aux SDF et que c'est pour cette raison que le référentiel y fait référence. Cependant, il ne leur est pas exclusivement destiné.

Selon ce référentiel, l'ensemble de ces dispositifs repose sur une logique de continuité facilitant l'accès définitif à un logement ordinaire. Toutefois, en pratique, il apparaît que la fluidité recherchée n'est pas facile à mettre en œuvre. Par exemple, la chaîne allant de la rue au logement ne fonctionne pas toujours comme l'illustre l'engorgement de certains dispositifs. Il est également à noter que la distinction entre l'hébergement et le logement reste floue pour les usagers voire pour les professionnels eux-mêmes. Sur ce dernier point, la différence majeure que l'on peut souligner est que, contrairement à l'hébergement, les occupants d'un logement possèdent un titre d'occupation et paient un loyer. De plus, sous certaines conditions, ils peuvent bénéficier d'aides personnelles au logement. Plus spécifiquement, il convient d'opérer une distinction entre les logements ordinaires et les logements dits adaptés. Ces derniers sont des formes diverses d'habitat qui bénéficient de financements publics pour fournir un toit à des personnes dont les difficultés pour accéder à un logement ordinaire ou s'y maintenir ne sont pas seulement financières. Dans un logement adapté, le résident est titulaire d'un contrat de résidence et paie ce que l'on appelle une redevance.

Les maisons-relais entrent dans la catégorie des logements adaptés et représentent une offre alternative de logement pour des personnes trop fragilisées pour vivre de façon autonome dans un logement individuel. Selon la circulaire du 10 décembre 2002⁵, ce type de logement constitue une forme particulière de résidence sociale. De petite taille, il est destiné à accueillir des personnes en situation de grande exclusion, ayant pour la plupart fréquenté de façon répétitive les structures d'hébergement provisoire. Il propose à ses bénéficiaires un logement autonome sans condition de durée, des espaces communs, ainsi qu'un accompagnement, notamment dans la gestion de la vie quotidienne (santé, hygiène, alimentation). Il vise également une bonne intégration du résident dans son logement et dans l'environnement local. Ainsi, il permet à la personne accueillie de rompre l'isolement et la solitude dans laquelle elle se trouvait, de (re)devenir un citoyen intégré dans son quartier ou sa commune, de se responsabiliser et dans l'idéal, d'accéder à terme à un logement ordinaire.

Suscitant un intérêt croissant, le dispositif des maisons-relais a évolué ces dernières années. Depuis 2006, il est désormais possible de créer des maisons-relais pour un public spécifique : personnes vieillissantes ou personnes souffrant d'handicaps psychiques, associés à des difficultés sociales. Dès lors, il convient de distinguer trois modalités de maisons-relais : les maisons-relais que nous qualifierons de « classiques »,

⁵ Circulaire n°2002/595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons-relais.

qui découlent de la circulaire précitée de 2002, les maisons-relais pour personnes vieillissantes et les résidences accueil pour les handicapés psychiques.

Un programme de réalisation de 12 000 maisons-relais est prévu d'ici à 2012. Il convient de préciser que le programme maison-relais doit impérativement être inscrit dans le dispositif départemental d'accès au logement. En effet, la maison-relais est une des réponses possibles aux besoins locaux recensés par le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD). Pour améliorer la fluidité des dispositifs sociaux, ce plan, qui peut se définir comme un lieu de convergence et d'initiative pour la mise en œuvre du droit au logement, doit fusionner à brève échéance avec le Schéma d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (SAHI)⁶.

Réaliser mon mémoire professionnel sur la thématique du développement, du pilotage et de l'évaluation du dispositif maisons-relais me semble intéressant dans la perspective de l'exercice de mes futures fonctions, dans la mesure où il appartient aux Inspecteurs de l'Action Sanitaire et Sociale (IASS) d'aider à la création de ces nouveaux dispositifs au niveau départemental et d'en assurer le pilotage et le bon fonctionnement.

Concrètement, pour développer ce dispositif relativement récent de lutte contre l'exclusion par le logement dans le département, l'inspecteur doit s'attacher, en amont, à analyser les besoins de la population et à établir un diagnostic des services existants, en partenariat étroit avec les acteurs locaux. Puis, il peut être amené à mobiliser divers acteurs (association, opérateur HLM⁷, etc.) et à aider les promoteurs à répondre aux appels à projet nationaux. Pour mettre en cohérence les différents projets, il doit travailler en collaboration avec les services de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE). Globalement, il me semble très instructif d'examiner comment l'IASS s'organise et de voir en quoi il peut jouer un rôle d'interface entre tous les acteurs locaux qui possèdent parfois des logiques d'intervention différentes.

Par ailleurs, la thématique choisie concerne un public hétéroclite (personnes dans une situation d'exclusion sociale, personnes âgées, personnes souffrant de troubles psychiques). La complexité de cette population accueillie en maison-relais nous montre l'importance de coordonner les actions sanitaires, médico-sociales et sociales pour développer une approche globale des problématiques qu'elle présente.

⁶ Circulaire n°5279/SG du 22 février 2008 relative à la mise en œuvre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri.

⁷ Habitation à Loyer Modéré

Enfin, cette étude m'intéresse d'autant plus parce qu'il s'avère que le dispositif maisons-relais est l'une des innovations majeures du domaine de la lutte contre les exclusions au cours de cette dernière décennie et que le gouvernement a récemment élevé ce dispositif singulier au rang de priorité⁸.

Dans le département de Lot-et-Garonne, 7 maisons-relais ont été créées et 3 projets de création sont en cours. L'inspecteur qui a en charge le pilotage de ce dispositif qui représente actuellement un financement annuel de fonctionnement s'élevant à près de 500 000 euros, a constaté que ces « structures »⁹ avaient été créées sans réel cadre de référence. En effet, chaque opérateur répondait à son propre cahier des charges. Ainsi, les mêmes concepts pouvaient être définis de manière différente selon le gestionnaire à qui l'on s'adressait. Il devenait donc essentiel pour l'IASS d'émettre l'idée d'harmoniser les pratiques locales dans la gestion et le fonctionnement des maisons-relais pour assurer un meilleur pilotage du dispositif. La révision du SAHI, imposée par une instruction adressée aux Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS) et Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS), le 17 janvier 2007, par le Directeur Général de l'Action Sociale, s'est avérée être un moment opportun pour lancer une telle démarche.

Ainsi, lors de la réactualisation du SAHI de Lot-et-Garonne, un groupe de travail s'est constitué sur la thématique des maisons-relais. A l'issue de plusieurs réunions de travail, les opérateurs des diverses maisons-relais de Lot-et-Garonne ont alors décidé, sous l'impulsion de la DDASS, de se doter conjointement d'un ensemble d'outils et de modalités de fonctionnement communs.

En suivant lors de mon stage d'exercice professionnel la réalisation de ces travaux, je me suis posée la question suivante : **quel peut-être l'impact de cette démarche d'harmonisation des pratiques dans la gestion et le fonctionnement du dispositif des maisons-relais dans le département de Lot-et-Garonne?**

Suite à ce questionnement de départ, plusieurs sous-questions se sont alors posées. En premier lieu, je me suis demandée quelle était la réelle plus-value de cette démarche pour les services déconcentrés de l'Etat. Peut-elle réellement permettre à la DDASS de parfaire le pilotage du dispositif? En deuxième lieu, je me suis interrogée sur les incidences que pouvaient avoir eu de tels travaux aussi bien sur les pratiques des

⁸ Voir la fiche action « création de maisons-relais (pensions de famille) » du chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans abri ou mal logées, 26 novembre 2008.

⁹ Pour ne pas répéter sans cesse le mot dispositif, le terme de « structures » sera parfois injustement utilisé dans mes développements.

professionnels que sur l'accueil et l'accompagnement des résidents. De manière plus générale, la question était également de savoir si le lancement d'une telle démarche d'harmonisation des pratiques dans la gestion et le fonctionnement des maisons-relais pouvait favoriser une synergie entre les acteurs départementaux concernés par le dispositif. En troisième lieu, tous les outils communs n'étant pas encore formalisés, je me suis demandée subsidiairement quels pourraient être les freins à leur mise en place et à leur mise en œuvre effective. Enfin, tout le long de mon étude, je me suis attachée à examiner quel avait été l'accompagnement et la promotion de cette démarche d'harmonisation par l'IASS.

Pour répondre à ma question de départ et aux sous-questions qu'elle engendre, plusieurs méthodes de travail ont été utilisées. Au début de mon étude, j'ai consacré une grande partie de mon temps à examiner les politiques publiques en matière de lutte contre les exclusions et plus particulièrement dans le domaine du logement. Il m'a également semblé essentiel de lire un certain nombre de rapports nationaux rédigés à la suite de l'évaluation nationale du dispositif maisons-relais ou visant, entre autres, à déterminer les difficultés que rencontraient les professionnels sur le terrain lors du montage des dossiers de création. Puis, j'ai eu l'occasion de rencontrer plusieurs catégories de professionnels travaillant dans le secteur social en participant à des instances de coordination de l'urgence sociale ou à des réunions des groupes de travail, lors de la révision du SAHI de Lot-et-Garonne. En outre, mes entretiens avec plusieurs intervenants et gestionnaires des diverses maisons-relais m'ont été très profitables dans la mesure où ils m'ont permis de mieux comprendre la finalité du dispositif lui-même mais aussi de réinterroger certaines pratiques professionnelles¹⁰. J'ai également été invitée à visiter plusieurs structures et à participer à une réunion mensuelle avec l'hôte¹¹ et l'ensemble des résidents d'une maison-relais. Ces rencontres avec le public se sont révélées très enrichissantes. Parallèlement, mes échanges multiples avec l'IASS et l'agent ayant en charge le dispositif des maisons-relais de Lot-et-Garonne, m'ont permis de me rendre compte de l'importance du contexte politique et social local dans la mise en œuvre de politiques publiques. Enfin, pour mieux appréhender le dispositif Lot-et-Garonnais et mesurer l'impact des travaux qui ont été réalisés par les acteurs locaux, j'ai contacté par mail ou par téléphone d'autres inspecteurs des départements voisins.

¹⁰ Cf. Annexe I

¹¹ L'hôte est le nom donné à la personne qui intervient dans les maisons-relais.

Ainsi, le développement fort du dispositif des maisons-relais dans le département de Lot-et-Garonne, conformément aux orientations définies au niveau national, (1) a impliqué l'instauration d'un pilotage plus fort et clairement identifié de ce dispositif à l'échelle départementale (2). La démarche d'harmonisation des pratiques dans la gestion et le fonctionnement des maisons-relais lancée par les acteurs, sous l'impulsion de la DDASS, s'est avérée plus riche que prévu en générant une forte dynamique locale autour de ce dispositif qu'il convient de pérenniser (3).

1 Un développement fort du dispositif des maisons-relais en Lot-et-Garonne conformément aux orientations nationales

Afin de lutter contre l'exclusion des personnes en difficulté, le gouvernement souhaite adapter les dispositifs aux besoins des publics accueillis. Dans ce contexte, il entend développer le dispositif des maisons-relais. Cependant, la réalisation du programme maisons-relais prend du retard au niveau national. C'est pourquoi il a été décidé de fixer régionalement des quotas départementaux (1.1). Au sein de la région Aquitaine, le département de Lot-et-Garonne a largement atteint les objectifs qui lui ont été fixés (1.2) et offre désormais des places à un public diversifié dans une large gamme de maisons-relais (1.3).

1.1 L'incitation gouvernementale à créer des maisons-relais

Pour encadrer ce nouveau dispositif que sont les maisons-relais, anciennes pensions de famille, le gouvernement a tout d'abord diffusé une **circulaire en date du 10 décembre 2002 dite Versini**¹². Elle fixe les objectifs et le cadre réglementaire des maisons-relais et présente leurs caractéristiques. Puis, le gouvernement a fortement encouragé les professionnels à créer de plus en plus de maisons-relais. A cette fin, différents textes sont venus préciser le fonctionnement des maisons-relais, qui se sont diversifiées, et des rapports ont été publiés pour trouver des moyens facilitant la réalisation du programme national. Ainsi, de manière chronologique, nous allons étudier la genèse et le fonctionnement du dispositif (1.1.1) et la montée en charge du dispositif dans les politiques publiques (1.1.2).

1.1.1 La genèse et le fonctionnement du dispositif

Historiquement, les maisons-relais font suite au programme expérimental « pensions de famille » initié en 1997. Toutefois, leur cadre de mise en œuvre et de fonctionnement est plus précisément décrit dans la circulaire Versini.

A) La genèse des maisons-relais

Il convient de rappeler que les pensions de famille, première version des maisons-relais, constituent une forme particulière de « résidence sociale ». Les résidences sociales, qui sont régies par les **articles R.353 et suivants du code de la construction et de**

¹² Op.cit. p.2

l'habitation¹³, font elles-mêmes partie des « logements foyers ». Elles sont destinées aux personnes ou aux familles ayant des difficultés d'accès ou de maintien dans un logement autonome, en situation d'habitat précaire, et ayant des ressources ne dépassant pas un certain plafond de ressources. Chaque résidence définit, dans son projet social, le type de public accueilli (jeunes, travailleurs immigrants, familles, etc.) et les moyens mis en œuvre pour leur permettre d'accéder à un logement autonome.

Les spécificités des pensions de famille par rapport aux résidences sociales sont données par la **circulaire n° 965733 du 17 décembre 1996**¹⁴. La pension de famille y est décrite comme une habitation communautaire de petite taille, destinée à des personnes désocialisées. Contrairement à la résidence sociale « classique », qui s'adresse à un public fragilisé mais dont les perspectives d'insertion sont prévisibles à court ou moyen terme, ce dispositif s'inscrit dans une logique d'habitat durable. En effet, la durée de logement y est souvent plus longue que dans une résidence sociale¹⁵. Cette dérogation au décret n°94-1129 de 1994 relative à la durée de séjour est essentielle pour le dispositif des pensions de famille dont la finalité est l'intégration de publics isolés et désocialisés dont le projet de vie ne comporte, dans un premier temps, que le maintien dans un logement. Ce programme a également comme particularité d'être géré par un ou des hôtes qui peuvent présenter des profils variés : conseiller en éducation sociale et familiale, travailleurs sociaux expérimentés, aide médico-psychologique, etc.. Ils ont pour mission d'animer les espaces et les temps communs, de mettre en relation les résidents et de les aider à tisser des liens avec l'environnement local. Leur rôle d'écoute est primordial pour anticiper les problèmes individuels ou collectifs risquant de compromettre la convivialité et la sécurité des lieux.

Suite à l'appel à projets diffusé en 1997 aux structures locales par les services départementaux de l'Etat, 18 projets ont été retenus sur les cinquante transmis au comité de pilotage national. En 2001, un cabinet d'études urbaines et rurales, OPSIS, a réalisé l'évaluation de dix pensions¹⁶. Cette évaluation, positive, a démontré le bien fondé de cette formule d'habitat adapté et a entraîné l'inscription dans la circulaire du 10 décembre 2002¹⁷, d'un « *programme plus ambitieux* » : la création sur cinq ans de 200 pensions de

¹³ Décrets n°94-1128, n°94-1129, n°94-1130 du 23 décembre 1994 relatif aux résidences sociales et circulaire n°95-33 du 19 avril 1995 prise en application de ces décrets.

¹⁴ Circulaire n°965733 du 17 décembre 1996.

¹⁵ Dans une résidence sociale, la durée maximale du séjour est fixée à deux ans.

¹⁶ SECRETARIAT D'ETAT AU LOGEMENT. *Evaluation du programme expérimental « pensions de famille »*, synthèse d'étude, cabinet OPSIS, juin 2001, 8 p.

¹⁷ Op.cit. p.2

famille rebaptisées « maisons-relais »¹⁸ d'une capacité moyenne de 25 places, soit un total de 5000 places¹⁹.

B) Le fonctionnement des maisons-relais

Pour bien comprendre le dispositif des maisons-relais, il est nécessaire d'examiner en quoi celui-ci s'inscrit dans la continuité de l'expérimentation des anciennes pensions de famille et d'étudier les nouveaux principes posés par la circulaire du 10 décembre 2002 relative aux maisons-relais²⁰, dont découle leur spécificité. En complément, nous verrons que cette circulaire a fait l'objet, en **2003, d'une instruction interministérielle**²¹ concernant sa mise en œuvre. Dans un souci de clarté, une présentation thématique du dispositif maisons-relais a été choisie.

a) Le public visé :

Comme les pensions de famille, les maisons-relais sont destinées à des personnes en difficulté. Il est inscrit dans la circulaire Versini que ce dispositif peut être proposé à des personnes :

- « *au faible niveau de ressources,*
- *dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde,*
- *et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible, à échéance prévisible, leur accès à un logement ordinaire ».*

Il est également précisé que les maisons-relais s'adressent de manière privilégiée aux personnes « *fréquentant ou ayant fréquenté de manière répétitive les structures d'hébergement provisoire et qui ne relèvent pas des structures d'insertion de type Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) ni d'un logement autonome* »²².

Toutefois, la particularité des maisons-relais réside principalement dans le profil des populations accueillies qui doit être mixte. En effet, les publics doivent présenter, autant que possible, des profils (âge, sexe, situation familiale, problématiques) et des parcours suffisamment variés pour dynamiser la vie sociale interne de l'établissement et éviter toute forme de « *ghettoïsation* » de résidents qui partageraient un même passé²³. Par

¹⁸ Dans l'article 23 du projet de loi de mobilisation pour le logement, il est prévu de rebaptiser les maisons-relais en pensions de famille.

¹⁹ 1000 places doivent être créées dès 2003.

²⁰ Op. cit. p.2

²¹ Instruction du 11 mars 2003 relative aux maisons-relais.

²² Loc.cit.

²³ Instruction interministérielle de 2003. Op.cit. p.9

conséquent, sont exclus a priori les projets dédiés à des catégories de publics spécifiques (jeunes, femmes, immigrés vieillissants, etc.). Enfin, pour ce qui est du public visé, il est à noter l'absence de précisions concernant la possibilité d'accueillir des enfants ou des couples dans les maisons-relais.

b) Un habitat de type communautaire, durable et de petite taille

La maison-relais représente elle aussi une variété de résidence sociale²⁴. A l'instar des pensions de famille, c'est un habitat original dans la mesure où elle offre un « chez soi » au sein d'un lieu de vie collectif. Il s'agit d'une structure de taille réduite, comportant entre 10 et 25 logements. Le bâti peut être diversifié c'est-à-dire qu'il est possible de reconvertir de vieux bâtiments ou des maisons individuelles en logements ou bien de construire de nouvelles structures. Dans les deux cas, une localisation proche du centre-ville ou du centre bourg est conseillée. En outre, une bonne articulation entre les espaces collectifs et les logements individuels doit être recherchée pour favoriser la convivialité des lieux. Il importe de souligner que la maison-relais ne s'inscrit pas dans une logique de logement temporaire mais bien d'habitat durable, sans limitation de durée. Cependant, ce dispositif ne doit pas être considéré comme un logement définitif parce qu'un accès ultérieur au logement ordinaire peut être envisagé pour des personnes qui font le choix de partir, après par exemple avoir retrouvé un emploi.

c) Un encadrement spécifique

Force est de constater que les maisons-relais s'articulent de la même manière que les pensions de famille, autour de la fonction d'« hôte ». Les attributions de l'hôte n'ont pas sensiblement évolué entre 1997 et 2002. Il assure toujours un accompagnement de proximité. Pour cela, il remplit des fonctions d'animateur et de régulateur dans la gestion de la vie quotidienne. Par sa présence durant la journée²⁵ et son soutien, il rend les espaces de vie chaleureux et sécurisants. Une de ses missions essentielles consiste à faciliter l'accès des bénéficiaires à divers services extérieurs (mairie, etc.) et les aider à tisser des liens avec le voisinage et les commerçants locaux. Là encore, les termes de la circulaire de 2002 restent flous et engendrent, nous le verrons, des disparités notamment dans le domaine de l'animation.

²⁴ Cf. Annexe III

²⁵ Sa présence n'est prévue qu'en journée, il n'assure pas de fonction de veilleur de nuit.

d) Le projet social, élément clef de la validation du projet de création

Tout d'abord, il convient de rappeler que la maison-relais peut-être gérée directement par le propriétaire ou bien par un gestionnaire qui signe une convention de location avec le propriétaire. Dans les deux cas, ils doivent avoir reçu un agrément préfectoral de type « résidence sociale » qui atteste de leur aptitude à assurer la gestion de ce type de structures ainsi que de leur compétence dans le suivi des publics en difficulté.

Puis, une fois cette formalité réalisée, le « dossier-projet » de création de la maison-relais pourra être présenté devant un comité régional²⁶ chargé de le valider. Ce projet doit indiquer clairement pourquoi la maison-relais est la solution appropriée aux besoins du département, par préférence, entre autres, à un CHRS ou à une résidence sociale. A ce titre, le comité de validation examine si le projet présenté s'appuie réellement sur l'analyse des besoins locaux et s'il s'articule de manière cohérente avec les autres dispositifs que sont le PDALPD, le SAHI et le Programme Local de l'Habitat (PLH). Le projet peut également se référer au contrat de ville signé dans le cadre de la politique de la ville. Cela explique pourquoi il est inscrit dans la circulaire Versini que l'élaboration du projet « *doit se situer très en amont de la définition du projet de création* » et « *susciter une démarche partenariale de l'ensemble des acteurs concernés* »²⁷. En pratique, le projet peut se subdiviser en plusieurs projets distincts : social, de fonctionnement et financier.

La spécificité des maisons-relais tient surtout à leur projet social. Dans les faits, ils existent autant de projets sociaux que de maisons-relais. Leur caractéristique commune est qu'ils sont tous centrés sur l'objectif d'intégration sociale des résidents. Ainsi, lors de l'étude du projet social, le comité régional de validation examine quels sont les aménagements et le mode de gestion prévus qui visent notamment à favoriser l'accès des résidents à une plus grande autonomie dans leur vie quotidienne ainsi que leur responsabilisation croissante. Il vérifie également si la maison-relais s'ouvre vers l'extérieur et s'intègre bien dans l'environnement local. Enfin, en fonction du profil des résidents, il regarde si un partenariat a été organisé par exemple avec les services sociaux de secteur ou avec le secteur psychiatrique. Il apparaît donc que l'hôte, par les missions qui lui sont confiées, se situe au cœur du projet social.

²⁶ Le comité est composé d'un représentant du préfet de région et de représentants du directeur régional des affaires sanitaires et sociales et du directeur régional de l'équipement.

²⁷ Op. cit. p.2

e) Deux sources de financement principales

En premier lieu, le financement de l'investissement est assuré par le Ministère chargé du logement. Il existe plusieurs types d'aide. S'agissant d'une résidence sociale, une décision de la DDE peut ouvrir un droit au Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLA-I) dont le taux est relativement faible (3,70%)²⁸. Ce prêt peut financer l'achat de terrain et la construction de logements neufs ou l'acquisition de logements anciens avec, éventuellement, les travaux d'amélioration nécessaires. En outre, l'opération PLA-I bénéficie d'un conventionnement des logements ouvrant droit à l'Allocation Personnalisée au Logement (APL) pour les résidents, d'une exonération possible de taxe foncière sur les propriétés bâties d'une durée de quinze ans et de l'attribution d'une subvention étatique. De plus, le maître d'ouvrage peut déposer une demande de subvention à l'amélioration des logements locatifs sociaux dite subvention PALULOS²⁹ à la DDE, qui a en charge de l'instruire. Enfin, d'autres financements peuvent être recherchés comme ceux issus de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC) et ceux en provenance des collectivités locales, des caisses d'allocations familiales ou des caisses de la mutualité sociale agricole, afin d'adapter au mieux le montant de la redevance à la capacité contributive des résidents.

En deuxième lieu, le fonctionnement des maisons-relais est financé par le versement d'une subvention de l'Etat³⁰. Il s'agit de la rémunération de l'hôte qui est plafonnée à l'époque à 8 euros par jour et par place³¹. Pour d'autres prestations telles que la veille de nuit, l'achat de mobiliers ou l'animation de la résidence, il convient de rechercher d'autres sources de financement, comme pour le financement de l'investissement, de la part des collectivités locales ou des caisses précitées.

Ainsi, deux agréments doivent être obtenus pour la création d'une maison-relais:

- l'agrément de la DDE pour la création de maisons relais (financement PLA-I) ou la réhabilitation (financement PALULOS),
- l'agrément de la DDASS pour le projet social portant sur l'animation et l'organisation de la vie collective dans la structure.

Nous pouvons déduire de ce qui précède que la circulaire Versini fixe un cadre de référence relativement imprécis pour la mise en œuvre et le fonctionnement des maisons-relais. Cependant, il est possible que le gouvernement ait décidé volontairement d'établir

²⁸ Une enveloppe est attribuée annuellement à chaque DDE pour les PLA-I.

²⁹ Prêt pour l'Amélioration de Logements à Usage Locatif et Occupation Sociale.

³⁰ A l'époque, il s'agit des crédits du chapitre 46-81, article 20 du budget du Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Aujourd'hui, les crédits appartiennent au budget opérationnel n°177 : Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables.

³¹ Aujourd'hui, le financement s'élève à 16 euros par jour et par place.

un cadre réglementaire plutôt large pour offrir aux services déconcentrés de l'Etat et aux structures concernées par le dispositif une certaine marge de manœuvre dans l'application des textes. Cette souplesse d'adaptation du cadre réglementaire va permettre, quelques années plus tard, la montée en puissance du dispositif dans les politiques publiques, notamment avec l'émergence de projets dits atypiques.

1.1.2 La montée en charge du dispositif dans les politiques publiques

Depuis 2002, nous assistons à une augmentation continue du nombre des maisons-relais. En 2005, « 111 maisons-relais fonctionnent, offrant une capacité de 1799 places réparties sur soixante départements »³². Toutefois, ces chiffres restent en dessous de l'objectif des 5000 places à créer sur cinq ans. C'est pourquoi **le Plan de Cohésion Sociale³³ et la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005³⁴** mettent l'accent sur ce dispositif. Dans cette perspective de développement, le gouvernement décide quelques mois plus tard d'autoriser l'expérimentation de projets n'entrant pas dans le cadre de référence initial des maisons-relais. Des rapports vont également être produits visant à évaluer le dispositif ou à repérer les éléments facilitateurs ainsi que les difficultés et facteurs de blocages à la création des maisons-relais.

A) L'élargissement du concept de maisons-relais :

Le PCS a été adopté en Conseil des ministres le 30 juin 2004. Il porte sur trois piliers : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Les moyens financiers exceptionnels ainsi que les dispositions législatives nécessaires à sa mise en œuvre ont été prévus par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005³⁵. En matière de logement, trois programmes ont été élaborés. Le programme 14 intitulé « résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence » concerne le dispositif maisons-relais³⁶. Il ressort de ce texte que l'effort doit se poursuivre. Ainsi, le PCS prévoit l'établissement futur d'une programmation des maisons-relais au niveau départemental, à l'occasion des réunions des comités régionaux de validation des projets. **La note d'information précitée en date 13 avril 2005³⁷** a pour objet la mise en œuvre du Programme 14 du PCS. La mesure phare de cette note est sans nul doute la

³² Note d'information n°DGAS/DGUHC/PIA/IUH/2005/189 du 13 avril 2005 relative à la mise en œuvre du programme 2005 maisons-relais-pensions de famille.

³³ MINISTERE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESIONS SOCIALE, Plan de Cohésion Sociale, 2005-2009.

³⁴ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

³⁵ Loc. cit. Elle prévoit le financement de 4000 places d'ici 2007, dont 1000 en 2005 et 1500 pour les deux années suivantes.

³⁶ Loc. cit. , p. 32.

³⁷ Loc. cit.

réévaluation du financement de l'hôte au 1er janvier 2005 (de 8 à 12 euros par jour et par place). Toutefois, au-delà de cette mesure, le texte rappelle des principes essentiels posés par la circulaire de décembre 2002³⁸. Il insiste sur l'importance de l'analyse des besoins locaux au travers des PDALPD. De plus, cette note explique clairement que les maisons-relais ne relèvent ni du dispositif d'hébergement, ni du dispositif médico-social puisqu'aucune prise en charge spécifique n'est assurée au sein de ces structures. Enfin, une évolution de la réglementation se dessine par la référence dans la note à l'accroissement de la présentation de projets ciblant un public spécifique (familles monoparentales, jeunes en errance, immigrés vieillissants, femmes victimes de violence, handicapés psychiques, etc.). Il est néanmoins réaffirmé dans le même temps l'impossibilité pour ces projets de recevoir un agrément maison-relais. Puis, pour mieux appréhender cette évolution, il est demandé une remontée à la DGAS des projets atypiques en plus des difficultés et blocages lors du montage et du suivi de l'ensemble des dossiers.

Suite à cette remontée d'information et aux dispositions du **Plan « psychiatrie santé mentale »**³⁹, des maisons-relais « de deuxième génération » vont être créées. Le **comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) dans son relevé de décisions du 12 mai 2006** prévoit en effet dans deux fiches distinctes l'adaptation du dispositif maisons-relais afin qu'il puisse bénéficier à des publics ciblés. Toutefois, il faut insister sur le fait que le principe de mixité des maisons-relais « classiques » n'est pas remis en cause. La fiche n°6 affirme la possibilité de n'accueillir dans une maison-relais que des personnes sans domicile fixe vieillissantes. Un appel à projets est lancé pour l'ouverture en 2007 de 100 places adaptées. La fiche n°7, quant à elle, a pour objet la création à titre expérimental de résidences accueil pour les personnes en situation de précarité et d'exclusion et souffrant de handicap psychique⁴⁰. Il s'agit de décliner le concept maison-relais de manière adaptée aux personnes souffrant de handicap psychique, intégrant systématiquement un accompagnement et un suivi sanitaire et social des publics accueillis. Ainsi, il est prévu qu'un partenariat doit être formalisé par le biais de conventions avec le secteur psychiatrique et les services d'accompagnement social ou médico-social. Pour ce programme, il est également proposé de créer une centaine de places.

³⁸ Op.cit. p.2

³⁹ MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS, DE LA SANTÉ ET DE LA FAMILLE, Plan de santé mentale 2005-2008, mesure n°1.3.3 « favoriser l'accès à un logement ou un hébergement adapté », pp. 29-33.

⁴⁰ Depuis la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, la notion de handicap psychique est reconnue.

Quelques mois plus tard, après le relevé de décisions du CILE, **une note d'information est rédigée sur l'expérimentation des résidences accueil**⁴¹. Elle vise à définir précisément leurs objectifs et leurs modalités de mise en œuvre. Ainsi, elle réaffirme que les résidences accueil constituent une modalité des maisons-relais et sont donc techniquement rattachées à leur réglementation que ce soit pour le financement, l'investissement ou les règles de fonctionnement. Les conditions d'accès à ce programme sont également précisées. Par exemple, l'accès à la résidence accueil n'est pas subordonné à la reconnaissance du handicap par la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH). Dans cette note d'information, il faut aussi souligner le rappel aux spécificités du projet social et aux modalités de partenariat. Un cahier des charges spécifique à destination des porteurs de projet est d'ailleurs joint à la note.

Au 31 décembre 2006, 160 maisons-relais, totalisant 2749 places, ont été identifiées. En dépit des efforts consacrés à l'élargissement du dispositif, le nombre de maisons-relais reste insuffisant. Le gouvernement s'attache alors à trouver des mesures qui permettraient de faciliter l'accélération du programme.

B) La recherche de moyens facilitant la réalisation du programme maisons-relais :

En matière d'hébergement et de logement, l'année 2007 a été importante dans la mesure où deux grands principes ont été institués : celui d'un Droit Au Logement Opposable (DALO) et celui de la continuité de l'accueil en matière d'hébergement par **le Plan d'Action Renforcé pour les Sans-Abri (PARSA) en date du 8 janvier 2007** et **la loi DALO n° 2007-290 du 5 mars 2007**⁴².

Dans ce nouveau contexte où il importe d'apporter des solutions diversifiées de logement, ces deux textes encouragent le développement du dispositif « maison-relais ». Au 15 novembre 2007, 4322 places étaient recensées. Pour atteindre le nouvel objectif de 12

⁴¹ Note d'information n° DGAS/PIA/PHAN/2006/523 du 16 novembre 2006 relative à la mise en place de l'expérimentation des résidences accueil.

⁴² Les contacts engagés à la fin de l'année 2006 avec les associations caritatives par le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ont donné lieu à la publication le 8 janvier 2007 d'un relevé de décisions, détaillant l'ensemble des mesures gouvernementales prises en faveur des personnes sans-abri. Ce dispositif exceptionnel – qui fixe des objectifs techniques et précise la mise à disposition des DRASS de moyens budgétaires spécifiques – prend le nom de PARSA. Désormais, « *toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans la parc privé conventionné, dans un CHRS, un Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA), un LogiRelais (résidence hôtelière à vocation sociale), une maison-relais ou un hébergement de stabilisation* ». Ces décisions ont été renforcées par l'article 4 de la loi sur le droit au logement opposable : « *toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation* ».

000 places inscrit dans le PARSA, l'ensemble des obstacles, auxquels de nombreux projets se heurtent, doivent être dépassés.

Face aux difficultés rencontrées pour la création de maison-relais, un **rapport d'évaluation nationale des maisons-relais** a alors été réalisé par le bureau d'études Ville et Habitat. Il a été présenté aux acteurs concernés lors d'une journée de travail à la DGAS le 8 janvier 2008. Pour améliorer et optimiser le dispositif, plusieurs propositions ont été formulées. Elles se structurent autour de quatre axes :

- *Axe 1 : assurer l'accueil des publics visés par la circulaire de 2002 dans un cadre partenarial, en cohérence avec les dispositifs publics ;*
- *Axe 2 : préciser les conditions nécessaires au montage des projets et faciliter leur mise en œuvre ;*
- *Axe 3 : consolider les fonctions développées par les personnels intervenant en maison-relais et les compétences nécessaires pour les mettre en œuvre ;*
- *Axe 4 : renforcer le pilotage et l'animation du dispositif⁴³.*

De manière plus générale, pour répondre au défi de l'hébergement des personnes sans-abri et du droit au logement, le Premier ministre, François Fillon, a chargé Etienne Pinte⁴⁴ d'une mission dont l'objectif sera de rédiger un contrat de partenariat entre l'Etat et les associations pour la mise en place d'une nouvelle politique interministérielle. Suite à la remise d'une première série de propositions le 29 janvier 2008⁴⁵, le Premier ministre, dans une **circulaire du 22 février 2008**⁴⁶, a annoncé les modalités du « grand chantier prioritaire pour 2008-2012 » pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Cette nouvelle politique est structurée autour de trois axes⁴⁷ qui sont déclinés en six chantiers prioritaires. Concernant le logement adapté, l'engagement de l'Etat pour réaliser 12 000 places en maisons-relais sur la période 2008-2012 est réaffirmé. Il est également prévu la revalorisation homogène du financement de fonctionnement à 16 euros par place et par jour. Selon Etienne Pinte, il apparaît que les obstacles majeurs à la réalisation du programme sont principalement la rareté et le coût du foncier, et la hausse du coût de la construction. La réticence des élus et des riverains est également citée comme un facteur paralysant. Concrètement, pour accélérer la création des maisons-relais, diverses mesures sont envisagées : la fixation d'objectifs à

⁴³ DGAS. *Evaluation nationale du dispositif maisons-relais*. Ville et Habitat, avril 2008, p.15.

⁴⁴ Député des Yvelines.

⁴⁵ E. PINTE, *Propositions pour une relance de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement*, 29 janvier 2008.

⁴⁶ Op. cit p.3

⁴⁷ Les trois axes sont : ne plus condamner à la rue, offrir des solutions adaptées à tous ceux qui veulent sortir de la rue et se donner plus de moyens pour appliquer la loi du 5 mars 2007.

atteindre pour chaque préfet de département, un accord avec l'union sociale de l'habitat pour mobiliser l'ensemble des bailleurs sociaux sur ce programme, une prise en compte double des maisons-relais dans le calcul du quota des logements sociaux prévu par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)⁴⁸ ou encore un soutien à la constitution d'associations régionales entre les bailleurs sociaux et les fédérations d'association⁴⁹.

Parallèlement, en décembre 2007, une mission nationale d'évaluation des freins au développement des maisons-relais a été confiée par la Ministre du logement à M. Pélissier, ancien président d'ADOMA⁵⁰. **Le rapport définitif de la mission d'appui pour la mise en œuvre du programme de maisons-relais** a été présenté le 25 juin 2008, à l'occasion d'une journée consacrée aux maisons-relais organisée par l'UNAFO⁵¹. Quinze propositions ont été formulées. Elles concernent les publics accueillis, le montage des projets et le financement des maisons-relais. Nous pouvons par exemple citer la rédaction d'un « guide de bonnes pratiques » rappelant quels sont les publics relevant du dispositif ainsi que les attributions de l'hôte ; l'organisation d'une communication destinée aux élus et aux bailleurs sociaux pour qui le dispositif reste encore parfois méconnu ; l'amélioration du financement de l'investissement ; la déclinaison de l'objectif des 12 000 places par région ; l'inscription du dispositif dans la programmation du logement social ; la simplification des procédures d'instructions des dossiers ou encore la possibilité de créer des maisons-relais avec des logements diffus avec un local commun situé à proximité.

La **circulaire du 27 août 2008 relative à la création de maisons-relais**⁵² s'inscrit également dans le cadre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement. Conformément aux propositions de la mission d'appui précitée, elle instaure une répartition territoriale de l'objectif des 12 000 places. Ainsi, il appartenait aux Préfets de région, avant le 30 octobre 2008, de fixer en Comité de l'Administration Régionale (CAR) les objectifs départementaux en s'appuyant sur les diagnostics locaux. En outre, des instructions ont été annexées pour faciliter le montage du projet financier et la mise en œuvre des règles concernant l'accessibilité du dispositif aux personnes

⁴⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴⁹ Pour aller plus loin : le 13^e rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD), « *Dérouler les implications du droit au logement opposable* » de février 2008 formule également des propositions visant à pallier les conséquences du coût élevé du logement.

⁵⁰ ADOMA, anciennement Société nationale de construction de logements pour les travailleurs (Sonacotra), est une société d'économie mixte contrôlée par l'État qui construit et gère des logements sociaux.

⁵¹ L'UNAFO est une association composée de gestionnaires de foyers ou de résidences sociales, représentant un millier d'établissements et environ 130 000 personnes logées, situés dans toute la France.

⁵² Circulaire n°DGAS/DGALN/2008/248 du 27 août 2008 relative à la création de maisons-relais.

handicapées. Nous pouvons également lire en annexe qu'il existait 4638 places ouvertes en maisons-relais sur le territoire français fin décembre 2007 ainsi que 3839 places non encore ouvertes mais ayant reçu un accord pour ouverture. La différence entre l'objectif à atteindre et le nombre de places ouvertes ou ayant accord pour ouverture s'élève donc encore à 3523 places. Dans le département Lot-et-Garonne, force est de constater que le dispositif maisons-relais a connu un fort développement ces dernières années et que les objectifs fixés régionalement par la DRASS ont été largement atteints.

1.2 Le développement du dispositif en Aquitaine

Pour appréhender le dispositif des maisons-relais dans le département de Lot-et-Garonne, il est préalablement indispensable d'avoir une vision régionale du dispositif. En effet, elle permettra de mettre en exergue la forte capacité d'accueil de ce territoire.

Le tableau ci-dessous recense le nombre de places en maisons-relais déjà ouvertes et celles ayant eu accord pour ouverture, fin décembre 2007. Il précise également les objectifs départementaux déterminés par la DRASS dans la région Aquitaine.

Programmation territoriale des créations de places en maisons-relais :

	Objectif	Places ouvertes à fin déc 2007	Places ayant accord pour ouverture mais non ouvertes à fin déc 2007	Total places ouvertes ou ayant accord pour ouverture	% total places ouvertes ou ayant accord pour ouverture /objectif	Différence entre l'objectif à atteindre et le nombre de places ouvertes ou ayant accord d'ouverture
Dordogne	65	70	0	70	107	-5
Gironde	213	49	83	132	62	81
Landes	41	13	31	44	108	-3
Lot-et-Garonne	52	92	99	191	364	-139
Pyrénées-Atlantiques	113	56	30	86	76	27
Aquitaine	484	280	243	523	108	-39

Source : circulaire du 27 août 2008 relative à la création de maisons-relais

A la lecture de ce tableau, on constate que le département des Landes disposait de 13 places ouvertes fin décembre 2007. Depuis, les 31 places ayant eu un accord pour ouverture sont ouvertes. Il s'agit de maisons-relais « classiques » même si les occupants présentent dans une large proportion des troubles psychologiques. Bien qu'ayant légèrement dépassé le quota régional, 40 nouvelles places sont envisagées dont 20

places en résidence accueil. L'emplacement de cette résidence reste néanmoins à fixer. Selon l'IASS ayant en charge le dispositif maisons-relais des Landes, il n'y a pas eu d'étude de besoins spécifique réalisée avant la création des maisons-relais « classiques », la connaissance du terrain par l'ensemble des partenaires ayant suffi à les déterminer. Les élus et les associations étaient, semble-t-il, assez « frileux » au départ, face à la création d'un tel dispositif. C'est la réussite de la transformation de 8 places en logements conventionnés au titre de l'allocation de logement temporaire (ALT) en maison-relais à Dax qui les a « rassurés » et a permis l'émergence de nouveaux projets. Finalement, les principales difficultés auxquelles l'IASS a du faire face sont liées à l'immobilier mais également à la présence de peu d'associations professionnalisées sur le territoire.

En Dordogne, il y a à ce jour 70 places ouvertes qui se répartissent sur deux maisons-relais « classiques », situées à Périgueux : 36 places gérées par le CCAS de la ville et 34 autres par une association (SAFED). Ces dernières places résultent de la transformation d'une résidence sociale. Le quota est également légèrement atteint dans ce département mais il est prévu d'ouvrir de nouvelles places en 2009 : 35 places en maisons-relais « classiques » et 14 places en résidence accueil, prioritairement. L'implantation des maisons-relais déjà existantes s'est effectuée sans difficulté de la part des élus ou autres acteurs du secteur social puisque des besoins avaient déjà été repérés et que l'ouverture des maisons-relais apportait une solution. Pour ce qui concerne les nouveaux projets, des études de besoins ont été menées. Les principaux obstacles en Dordogne pour créer des maisons-relais tiennent à l'immobilier (coût, localisation, état des bâtiments) et au réseau associatif. En effet, si le réseau associatif est étoffé à Bergerac et à Périgueux, il faut noter que le reste du département est moins couvert et moins dynamique. Les petites associations reposent en majeure partie sur le bénévolat, vieillissant qui plus est, donc plus difficile à mobiliser. Leur réactivité est moindre lorsque des opportunités se présentent. Enfin, il faut souligner que sur ce territoire, l'IASS, récemment en poste, évoque la crainte persistante de créer des "maisons de retraite" ou des "structures psychiatriques" à bas coût.

Contrairement aux départements des Landes et de la Dordogne, nous pouvons remarquer dans le tableau que les départements de la Gironde et des Pyrénées-Atlantiques n'avaient pas encore atteint les objectifs qui leur avaient été fixés à la fin de l'année 2007. Faute d'avoir pu obtenir les données nécessaires, il m'est impossible d'évoquer l'influence éventuelle du contexte local sur la situation de ces deux départements. De même, aucune information sur le nombre actuel de places ouvertes ne peut être communiquée en l'absence de certitude.

Le département de Lot-et-Garonne proposait, quant à lui, dès décembre 2007, 92 places en maisons-relais et résidences accueil, soit près d'un tiers de la capacité d'accueil de la région. S'agissant des maisons-relais pour personnes vieillissantes, 25 places ont été ouvertes en Lot-et-Garonne, soit l'équivalent d'un quart de l'objectif fixé nationalement en 2007. Le pourcentage de places ouvertes ou ayant accord pour ouverture par rapport à l'objectif s'élève, à la fin de l'année 2007, à plus de 360. Il convient alors d'observer dans quel contexte et comment le département de Lot-et-Garonne a réussi à développer si fortement le dispositif des maisons-relais.

1.3 La forte capacité d'accueil du département de Lot-et-Garonne

Si dans le département de Lot-et-Garonne, le dispositif maisons-relais a été autant développé c'est d'une part, grâce à la reconnaissance préalable des acteurs de la singularité d'un tel dispositif dans le domaine de la lutte contre l'exclusion (1.3.1) et d'autre part, en raison de l'existence d'un contexte politique et social plutôt favorable (1.3.2).

1.3.1 La reconnaissance préalable par les acteurs de la singularité de ce dispositif dans le domaine de la lutte contre les exclusions

En pratique, il s'avère que les opérateurs des diverses maisons-relais de Lot-et-Garonne se sont interrogés sur la place et la pertinence de ce nouveau dispositif dans le domaine de la lutte contre les exclusions avant de s'engager à les gérer. Ils avaient le souci de ne pas construire ces structures par défaut, pour pallier le manque éventuel de CHRS, de résidences sociales ou de logements sociaux. De même, la substitution des résidences accueil aux appartements thérapeutiques⁵³ était un risque évoqué encore récemment par certains professionnels.

Toutefois, un large consensus sur l'intérêt de ce dispositif est vite apparu. Les acteurs locaux considèrent en effet que cette formule originale laisse le temps de stabiliser des parcours chaotiques, de restaurer les liens sociaux et la dignité des personnes. Pour le public visé par la circulaire Versini⁵⁴, l'accueil en Centres d'Hébergement d'Urgence (CHU), en CHRS et le logement autonome ont largement démontré leurs limites et leurs dangers. En effet, des grands exclus se « *chronicisent* », par exemple, au sein de structures d'urgence, entraînant leur engorgement.

⁵³ Les appartements thérapeutiques, dans le cadre des alternatives à l'hospitalisation, sont des structures d'hébergement conçues pour un petit groupe de personnes malades ou handicapées dont le maintien à domicile n'est plus possible ou souhaitable.

⁵⁴ Op.cit. p. 2

Dans d'autres cas, l'hébergement devient répétitif et se traduit par ce que certains ont appelé un « *cyclage* » dans les dispositifs⁵⁵. Les professionnels estiment qu'il faut aussi prendre en considération que certaines personnes en difficulté ne souhaitent pas aller dans un CHRS à cause du règlement qu'elles jugent trop contraignant ou parce qu'elles y souffrent d'un manque d'intimité.

Le manque d'hébergement et de logement adaptés apparaissait comme un véritable frein à la mise en œuvre du droit à l'hébergement et au logement. Il était donc essentiel d'interpeller la réalité et d'interroger les pratiques afin de structurer au mieux les réponses à apporter à ces publics en difficulté. Sans limitation de durée, la maison-relais permet d'aider le public visé à se réadapter à la vie sociale dans un environnement chaleureux, convivial et sécurisé. L'espace collectif qu'elle offre est un véritable lieu d'échanges qui met un terme à l'isolement social et affectif. Pour les personnes suffisamment autonomes, qui ne peuvent s'engager dans un projet de réinsertion sociale et professionnelle lourde, elle présente moins de contraintes institutionnelles. De plus, l'existence de logements privatifs rend la promiscuité moins pénible. La maison-relais favorise, grâce à tous ses aspects, la mise en place d'une dynamique d'insertion et constitue un maillon essentiel dans le parcours résidentiel vers le logement ordinaire.

Il a donc été mis en évidence que la maison-relais ne peut être considérée « *ni comme un CHRS bas de gamme, ni comme une résidence sociale haut de gamme* » mais bien comme un nouveau dispositif destiné à un public spécifique, ne trouvant pas sa place dans les dispositifs déjà existants. Il convient d'ajouter que lorsqu'on leur pose la question, les professionnels disent avoir pris en compte lors de leur décision de créer de tels dispositifs, l'existence d'une dotation significative de fonctionnement, qui n'existe pas pour les résidences sociales. Cette dotation correspond à la singularité de l'accompagnement de proximité qui y est offert. Enfin, la souplesse du cadre réglementaire a également été appréciée.

1.3.2 L'existence d'un contexte politique et social favorable

Démographiquement, le département de Lot-et-Garonne est le moins peuplé de la région Aquitaine. Au 1er janvier 2006, la population totale était estimée à 318 999 habitants. Département rural, il se distingue néanmoins par sa densité de population (60 habitants/km²), largement supérieure à celle des Landes ou de la Dordogne.

⁵⁵ Ce phénomène est national comme on peut le lire dans LANGLET M., 19 avril 2007, « La galère des centres d'hébergement d'urgence », *Lien social*, n°837, p.9-12.

Si l'Aquitaine connaît un taux de pauvreté moins élevé (11,5%) que celui de la France de province (12,1%), le département de Lot-et-Garonne apparaît le plus défavorisé de la région : le taux de pauvreté y atteint 15,5%. Le revenu des Lot-et-Garonnais classe le département parmi les sept départements métropolitains les moins favorisés⁵⁶. Ces données concordent avec les indicateurs sociaux du département de Lot-et-Garonne, qui peuvent être qualifiés de dégradés. Au 30 juin 2007, le département présente un taux de chômage supérieur (8,6%) à ceux de la région d'Aquitaine et à la moyenne nationale, respectivement de 8,1 et 8,3%. Au 1er janvier 2006, les allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) sont au nombre de 5809 et 5160 personnes perçoivent l'Allocation pour Adultes Handicapés (AAH). En outre, 5782 personnes sont bénéficiaires de la Couverture Maladie Universelle de base (CMU)⁵⁷, soit une couverture de la population de 7,6%, la plus forte de la région.

S'agissant du logement, le département de Lot-et-Garonne compte 9048 logements sociaux au 1er janvier 2006 avec un taux de vacances de 1,7%. La part du logement social sur le nombre de résidences principales s'élève à 6,7%⁵⁸. En 2006, il existait deux résidences sociales agréées par l'Etat, à Agen et Villeneuve sur Lot. Dans le diagnostic social départemental, il est inscrit que le département ne rencontre pas de tension s'agissant de l'accès au logement. Au 31 août 2008, le Lot-et-Garonne figurait d'ailleurs parmi les 50 départements comptabilisant moins de 10 recours formulés devant la commission de médiation issue de la loi DALO⁵⁹. En matière d'hébergement d'urgence et d'insertion, le département est bien pourvu avec 147 places en CHRS, réparties au sein de 6 structures différentes, 4 places en structure médico-sociale « lits halte soins santé », 248 places en ALT, 17 places en hébergement de stabilisation et 16 places en structures d'hébergement d'extrême urgence et abris de nuit. Ainsi, pour l'instant, nous pouvons penser que seules les données socio-démographiques peuvent expliquer le développement du dispositif maisons-relais en Lot-et-Garonne. Mais nous allons voir que d'autres facteurs facilitateurs peuvent être invoqués : l'articulation avec les autres dispositifs et la prise en compte des besoins exprimés par les acteurs de terrain.

Au sein du PDALPD 2003-2008, pour répondre aux besoins qui ont été identifiés, il est inscrit qu'il est nécessaire de favoriser des actions en direction des personnes pour lesquelles une insertion par le logement n'est pas envisageable sans intermédiation forte

⁵⁶ Selon le diagnostic social départemental de Lot-et-Garonne, la moitié des Lot-et-Garonnais vivent avec moins de 1194 euros par mois.

⁵⁷ Ces données proviennent des tableaux d'indicateurs demandés par la DRASS Aquitaine aux DDASS de la région pour la mise en perspective régionale des SAHI.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Op. cit. p.1

et durable. Quant au SAHI du 26 novembre 2002 de Lot-et-Garonne, il préconisait une diversification de l'offre de logement. La création des maisons-relais était également cohérente avec les dispositions du Plan Local de l'Habitat (PLH). Surtout, il importe de souligner que lors de réunions à la DDASS⁶⁰, les professionnels du secteur social ont fréquemment relevé le manque de logements adaptés pour un public en grande difficulté sociale. La création des maisons-relais s'est donc faite en articulation avec les dispositifs déjà existants et en prenant en compte les besoins recensés dans la pratique.

Plus concrètement, la programmation des diverses maisons-relais résulte d'une dynamique locale initiée par la DDASS. Concernant leur localisation, celle-ci obéit à une logique de besoins mais également d'opportunités. Ainsi, les trois premières maisons-relais qui ont été créées sont des « maisons-relais classiques ». Afin d'assurer une cohérence territoriale, elles ont été implantées dans les trois grandes villes des bassins de vie du département : Agen, Villeneuve-sur-Lot et Marmande⁶¹. Puis, la DDASS a sollicité diverses associations pour créer des maisons-relais pour personnes vieillissantes et des résidences-accueil. Il s'avère que le département de Lot-et-Garonne est doté de nombreuses associations dynamiques qui se sont révélées être très réactives lors des appels à projet lancés par le gouvernement. La localisation des maisons-relais pour personnes âgées a découlé d'opportunités immobilières. En revanche, pour la première résidence-accueil, le territoire a été choisi en fonction de l'opérateur qui devait connaître les spécificités du public et avoir un réseau partenarial déjà établi avec le secteur psychiatrique. Ainsi, la DDASS a fait appel à l'association SOLINCITE, bien connu sur le territoire marmandais et qui appartient au secteur médico-social. Le territoire de Miramont de Guyenne a été choisi parce ce qu'il est proche de Marmande où sont situés un Groupe d'Entraide Mutuelle (GEM) et depuis décembre 2008, un Service d'Accompagnement Médico-Social pour Adultes Handicapés (SAMSAH). Enfin, l'implantation d'une autre résidence accueil « expérimentale »⁶² a été programmée à Agen, soit sur l'un des deux autres bassins de vie du département.

Au-delà de la grande mobilisation et de l'investissement des associations qui ont permis d'accroître rapidement l'offre de logements en maisons-relais, il faut également souligner l'étroit partenariat existant entre la DRASS/DDASS d'une part et la DRE/DDE d'autre part. Grâce à cette collaboration, les maisons-relais ont rapidement pu fonctionner.

⁶⁰ Aux instances de coordination de l'urgence sociale, par exemple.

⁶¹ Cf. Annexe III

⁶² Infra p.30.

Le fait que le département dispose de nombreux bâtiments vacants de bonne qualité est, en outre, un facteur non négligeable au fort développement du dispositif.

La montée en charge du dispositif des maisons-relais dans le département de Lot-et-Garonne, sans cadre de référence, a engendré une multiplicité des appellations et une diversité des pratiques locales. Ces disparités nécessitent désormais une démarche d'harmonisation dans la gestion et le fonctionnement des maisons-relais pour parfaire le pilotage du dispositif.

2 La volonté d'un pilotage fort et clairement identifié du dispositif maisons-relais

Le développement du dispositif maisons-relais dans le département de Lot-et-Garonne a conduit à la création de structures diverses : maisons-relais « classiques », maisons-relais pour personnes vieillissantes et résidences-accueil. Toutefois, comme pourra en témoigner l'état des lieux départemental du dispositif, l'absence de cadre de référence lors de ces créations a entraîné sur le terrain une diversité dans la gestion de ces dispositifs par les divers opérateurs (2.1). Ainsi, sous l'impulsion de la DDASS qui souhaite mettre en place un pilotage fort et clairement identifié du dispositif maisons-relais, une « démarche de gestion mutualisée »⁶³ des diverses modalités de maisons-relais a été lancée par les acteurs lot-et-garonnais (2.2). Il apparaît que cette démarche qui s'est caractérisée par la mise en place d'outils communs aux différents opérateurs, a eu un impact majeur, en dépassant l'objectif initial de la mise en place d'un meilleur pilotage par la DDASS (2.3).

2.1 L'état des lieux du dispositif maisons-relais dans le département de Lot-et-Garonne

Ayant développé fortement le dispositif, le département de Lot-et-Garonne offre désormais une large gamme de maisons-relais pouvant accueillir des publics divers (2.1.2). Ces structures sont gérées par trois opérateurs qui possèdent leur propre philosophie de gestion (2.1.1). Cette diversité tant pour le public que pour les gestionnaires engendrent sur le terrain la mise en œuvre de pratiques de gestion et de fonctionnement différenciées des maisons-relais (2.1.3).

Avant d'approfondir l'état des lieux, il est nécessaire de présenter synthétiquement le dispositif départemental. Le tableau ci-dessous présente chronologiquement quels sont les opérateurs, les lieux d'implantation, les noms, le nombre de places, les modalités et les dates d'ouverture des diverses maisons-relais du département.

⁶³ Expression employée dans la fiche action « maisons-relais » du SAHI de Lot-et-Garonne.

Présentation synthétique du dispositif maisons-relais du département de Lot-et-Garonne :

Gestionnaire	Ville	Nom	Places	Modalité de maison-relais	Date d'ouverture
HERMITAGE	Agen	Georges Delpech	12	Maison-relais « classique »	1 ^{er} mai 2003
UDAF	Villeneuve	La Passerelle	20	Maison-relais « classique »	1 ^{er} nov 2005
HERMITAGE	Marmande	Le Fleuve	15	Maison-relais « classique »	1 ^{er} déc 2006
HERMITAGE	Monsempron Libos	Le Foulon	19	Personnes vieillissantes	1 ^{er} août 2007
SOLINCITE	Miramont de guyenne	Jean MIALET	20	Résidence accueil	1 ^{er} oct 2007
HERMITAGE	Agen	St Fiary	6	Personnes vieillissantes	1 ^{er} déc 2007
UDAF	Agen	Lacour-Rochebrune	20	Résidence accueil (expérimentale)	1 ^{er} juil 2008

Source : DDASS de Lot-et-Garonne

2.1.1 L'existence de trois opérateurs

Les maisons-relais de Lot-et-Garonne sont gérées par trois opérateurs bien connus par le service de cohésion sociale de la DDASS en raison de leur lien plus ou moins étroit avec le secteur social.

- CILIOPEE Hermitage : créée en 2003 par le Groupe CILIOPEE, CILIOPEE Hermitage est une association (loi 1901) d'insertion par le logement. Elle est agréée par l'Etat pour la gestion de résidences sociales dans le département de Lot-et-Garonne. Cette association propose des logements destinés à accueillir des personnes et des familles en difficultés sociales, avec, au cœur de son action, la préoccupation de tous ceux qui sont en difficulté d'accès au logement : maisons-relais (52 places), logements en foyer pour personnes âgées (18 places), logements conventionnés en ALT (5 places). Elle offre simultanément, à ceux qui en ont besoin, des services pour l'accès aux droits, à la santé, aux soins, dans une perspective d'accompagnement vers un logement définitif.

- SOLINCITE : cette association (loi 1901) a été créée en 1972. Son nom provient des premières lettres des valeurs qu'elle défend : solidarité, intégration, citoyenneté, territoire. Elle a pour but de favoriser l'éducation et l'insertion des personnes atteintes de handicap ou socialement défavorisées en assurant la liaison et les échanges avec leurs parents,

leurs enseignants, le personnel spécialisé, les employeurs et les services officiels et ce, en leur fournissant une aide morale, psychologique ou matérielle, en organisant leur éducation et leur formation professionnelle, en organisant des activités et des manifestations permettant leur intégration, en créant des services et des lieux d'accueil, en créant ou développant la pratique d'activités physiques, sportives ou de loisirs. L'association gère divers services et structures: une résidence d'accueil de 20 places, un service d'insertion par le logement, des services de tutelles, un SAMSAH de 60 places, des GEM, des centres médico-psychologiques infanto-juvénile, un service d'éducation spécialisée et de soins à domicile, un institut médico-éducatif.

- UDAF 47 : l'UDAF est une institution reconnue d'utilité publique par l'ordonnance du 3 mars 1945, modifiée par la loi du 11 Juillet 1975⁶⁴. Les missions des UDAF sont définies par l'article 3 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF). Elles sont habilitées à donner leur avis aux pouvoirs publics sur les questions d'ordre familial et proposer des mesures conformes aux intérêts matériels et moraux des familles ; représenter officiellement auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles du département ; gérer tout service d'intérêt familial dont les pouvoirs publics estiment devoir leur confier la charge ; exercer devant les juridictions l'action civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts moraux et matériels des familles. A ce titre, l'UDAF 47 gère divers services et procédures : un service de tutelles, une maison-relais et une résidence d'accueil, un point info famille, une crèche, un observatoire de la famille, un service de soutien scolaire, un service de microcrédit social, un service de médiation familiale, un service de soutien des tuteurs familiaux et une procédure de rétablissement personnel.

Il apparaît que le seul point commun entre les gestionnaires est que tous appartiennent à des associations ou des institutions assez importantes qui gèrent déjà des outils existants. En effet, ces trois opérateurs ont par ailleurs des expériences différentes dans le champ du social et chacun d'eux possède une logique d'intervention qui lui est propre. En conséquence, les gestionnaires ont mis en place sur le terrain des modes d'organisation et de fonctionnement différents, en fonction de leurs pratiques. Nous allons voir que la diversité du public accueilli entraîne également des fonctionnements différents au sein des maisons-relais.

⁶⁴ Loi n°75-629 du 11 juillet 1975 portant modification des articles 1 à 16 du code de la famille et de l'aide sociale (relatifs aux associations familiales et aux unions d'associations familiales).

2.1.2 L'accueil de publics divers

Divers publics sont accueillis dans les maisons-relais du département de Lot-et-Garonne. Conformément aux dispositions réglementaires précitées, les gestionnaires ont adapté les projets sociaux des maisons-relais aux problématiques principales des résidents pour mieux répondre à leurs besoins.

A) L'accueil de personnes en situation de grande exclusion

Au sein des trois maisons-relais « classiques », les logements sont réservés à des personnes dont la principale difficulté relève d'une impossibilité d'accès à un logement ordinaire. Les résidents, en rupture familiale ou professionnelle, souffrent en grande majorité de forte désaffiliation sociale et présentent un manque d'autonomie sociale. Certains d'entre eux présentent des conduites d'addictives ou des troubles psychologiques. Si ces dispositifs sont destinés à des personnes présentant des problématiques plus ou moins similaires, il n'en reste pas moins que chaque gestionnaire a défini un projet social propre à chaque structure. Ainsi, dans la maison-relais « **G. Delpech** » à Agen, l'objectif principal du projet social est « *de mettre en mouvement les personnes accueillies* ». A cette fin, l'accueil est contractualisé autour de la notion de contrepartie. Autrement dit, chaque résident s'engage lors de son admission à participer, à son niveau et avec ses moyens, à la vie de la maison. Il sera donc amené à participer au ménage des espaces collectifs ou à cultiver le jardin considéré comme un véritable lieu d'échange et de dialogue.

A Villeneuve-sur-Lot, le projet social de « **La Passerelle** » est avant tout un projet d'animation. Dans cette logique, des repas collectifs et des séjours d'agrément sont régulièrement organisés. Une convention a également été signée avec le théâtre pour faire bénéficier les résidents de tarifs préférentiels et leur permettre de rencontrer les acteurs. De plus, dans le cadre d'un accompagnement à l'emploi, un partenariat a été mis en place avec les chemins de Relais⁶⁵. Lors de leur admission, le résident signe là aussi plusieurs contrats : contrat de suivi social, contrat de résidence, etc.

Le projet social de la maison-relais « **Le Fleuve** » présente lui aussi des particularités. Composée de logements de type 2 et 3, cette structure est dédiée à l'accueil des familles. Des objectifs sont définis avec chaque résident en fonction de son projet de vie établi à

⁶⁵ Le projet Chemins de Relais s'est concrétisé il y a 5 ans pour venir compléter les services de l'association Relais et tout particulièrement son antenne villeneuvoise : Relais (CHRS, Halte de jour, ALT, etc.). Il est principalement financé par le Conseil général de Lot-et-Garonne et par la DDASS. Il s'agit de 3 ateliers, dans des domaines diversifiés : l'art-brico, l'informatique, le jardinage. Les participants peuvent y réaliser des projets individuels ou collectifs au moyen de l'échange soutenu par des animateurs.

son entrée dans la résidence. Ils concernent la santé, le travail, l'accès aux droits, etc. L'accompagnement réalisé a pour finalité d'aider les ménages en grande difficulté sociale à restaurer leurs droits et leurs devoirs, à s'approprier leur logement et les aider à s'ouvrir vers l'extérieur. Un partenariat privilégié a ainsi été noué avec la communauté d'agglomération du Val de Garonne autour d'un projet éco conditionnalité et de recyclage des déchets.

B) L'accueil de personnes âgées

La première maison-relais pour personnes vieillissantes de la ruelle « **St Fiary** » à Agen a été construite dans un contexte particulier. En effet, c'est dans le cadre d'une opération de résorption de l'habitat insalubre que l'association CILIOPEE Habitat décide de réaliser une maison-relais dans le centre ville d'Agen à destination de personnes isolées d'origine immigrée ou issues de l'immigration. A la retraite, ces personnes vivent dans des immeubles anciens à très faible niveau de confort et se privent pour envoyer de l'argent à leur famille restée dans leur pays d'origine. Pour ce public, le projet social s'articule autour de quatre grands thèmes : le maintien de l'autonomie, l'hygiène, l'alimentation et surtout le soutien administratif.

La maison-relais « **Le foulon** » est, quant à elle, située dans un ensemble immobilier, à côté d'un foyer pour personnes âgées. Elle accueille des personnes vieillissantes (moyenne d'âge de 78 ans), non dépendantes et disposant de faibles ressources. Son projet social est basé sur le maintien des résidents dans un logement leur offrant une indépendance équivalente à celle de leur domicile personnel et sur la mise en place de liens sociaux en suscitant par exemple des rencontres culturelles ou intergénérationnelles. A cet effet, un partenariat avec un centre de loisirs communal est entretenu. Le projet social s'appuie aussi fortement sur la mixité d'accueil de l'ensemble immobilier pour lutter contre l'isolement des résidents. Enfin, compte tenu de la fragilité de certaines personnes qui cumulent par exemple des problèmes économiques et de santé, un accompagnement social individualisé semble parfois indispensable.

C) L'accueil de personnes souffrant de troubles psychiques

La résidence-accueil « **Jean Mialet** » accueille des personnes souffrant d'un handicap psychique associé à des difficultés sociales. Il convient de préciser que les résidents sont autonomes, qu'ils ne sont pas logés dans la résidence pour être soignés mais pour être accompagnés dans une phase de stabilisation de leur pathologie. Le projet social est axé sur un accompagnement individuel et collectif en vue de maintenir l'autonomie de la personne accueillie. Un travail est également réalisé autour de l'hygiène et de l'alimentation. Là encore, pour l'accompagnement, la notion de contractualisation est utilisée. Enfin, pour fonctionner, il est prévu dans le projet social un partenariat étroit avec

un GEM qui constitue une sorte d'« *accueil de jour* » pour les résidents et un SAMSAH qui a vocation à assurer leur suivi médical.

A titre expérimental, le dispositif « famille gouvernante » géré par l'UDAF a été transformé en résidence accueil pour personnes ayant des troubles psychiques et à autonomie réduite. L'accompagnement social mis en place dans la résidence « **Lacour-Rochebrune** » est accru. Il vise à rompre avec le processus de marginalisation et d'hospitalisations successives. L'originalité de cette résidence découle du système de colocation qui a été retenu. En effet, les résidents vivent dans des appartements pour 3 à 5 personnes. Chacun possède sa chambre et, la cuisine et la salle de bain sont communes.

Force est de constater que les maisons-relais, bien qu'elles accueillent un même type de public, proposent un projet social qui correspond aux problématiques de la population accueillie ainsi qu'au contexte et aux spécificités du lieu d'implantation de la structure. Ainsi, à chaque projet social correspond des partenariats en lien avec l'objectif poursuivi. Il faut également noter que le projet social de chaque maison-relais découle en partie de la philosophie et des valeurs défendues par son gestionnaire. Il est donc intéressant d'examiner maintenant les diverses pratiques locales de gestion et de fonctionnement qui résultent de la diversité des opérateurs et de la diversité des publics accueillis.

2.1.3 Les pratiques de gestion et de fonctionnement différenciées des maisons-relais

L'accueil d'un public divers et l'existence de trois opérateurs différents entraînent indirectement des pratiques de gestion et de fonctionnement différentes des maisons-relais. En témoignent les disparités relatives au suivi et à l'accompagnement offert, aux conditions d'admission, au montant de la redevance ou encore aux modalités d'évaluation du dispositif par les gestionnaires.

Le suivi et l'accompagnement

Au regard de leur profil, les résidents ont besoin d'un suivi et d'un accompagnement individuel soit au niveau administratif, soit au niveau social, soit encore au niveau médical. En Lot-et-Garonne, les modalités de ce suivi diffèrent selon les maisons-relais. En effet, il apparaît qu'en fonction de l'opérateur, certains hôtes participent à ce suivi en l'internalisant entièrement ou partiellement alors que d'autres ne réalisent aucun suivi mais s'assurent que celui-ci est bien réalisé par les services extérieurs. Concernant l'animation, celle-ci s'avère plus ou moins collective. De plus, si toute animation doit être liée pour certains à des thématiques en lien avec les problématiques des résidents (ex :

alimentation, hygiène), pour d'autres, les activités peuvent aussi être culturelles ou de loisirs. Dans certaines maisons-relais, il est effectivement uniquement proposé des activités en interne (repas à thème organisés régulièrement, par exemple). Dans d'autres, des sorties à l'extérieur, voire des mini-séjours dans une autre région sont organisées par l'hôte. Ainsi, le suivi et l'animation semblent donc plus ou moins importants selon les projets sociaux. Cette disparité entre les opérateurs se traduit également par le terme employé pour désigner l'hôte : référent social, animateur ou gouvernante.

Les conditions d'admission

Pour l'ensemble des maisons-relais, la demande d'admission est relativement similaire. Elle émane de divers organismes ou établissements (centres hospitaliers, cliniques, CHRS, UDAF, centres médico-social, associations) ou résulte de candidatures spontanées. Tous les hôtes ont pour mission de maintenir le lien existant entre le nouveau résident et le service qui l'a orienté. Dans l'une des structures, ce dernier doit s'engager par écrit à poursuivre l'accompagnement réalisé avant l'entrée du résident dans la maisons-relais. A cet égard, il convient aussi de signaler que pour les gestionnaires, la personne qui oriente le « candidat » est parfois appelée référent social. Il est donc légitime de se demander si l'utilisation de ce terme pour désigner l'hôte dans certaines maisons-relais, peut être à l'origine de confusions lors d'échanges entre partenaires sur les fonctions et rôles des divers intervenants.

En revanche, l'entrée dans les diverses maisons-relais s'effectue de manière bien distincte en fonction du gestionnaire. Concernant les structures gérées par l'association CILIOPEE Hermitage, un bilan-diagnostic de la personne « candidate » est réalisé pour éclairer la commission ad hoc du conseil d'administration. Un avis est également demandé au responsable de la structure et aux intervenants. En pratique, les professionnels disent que « *la personne doit être en capacité de se faire face à elle-même* ». Autrement dit, elle doit être suffisamment autonome et montrer la volonté de vouloir « *se prendre en main* ». Puis, à partir de ce bilan, est ébauché un projet individualisé, qui établit les modalités de l'accompagnement dont le résident pourra bénéficier mais également ses droits et ses obligations contractuelles dans la limite du règlement intérieur de la maison-relais. Quant à l'UDAF, elle utilise trois critères principaux pour décider de l'admission d'une personne : la faiblesse des revenus, l'isolement, une capacité minimum d'autonomie. Deux rencontres avec les « animateurs » ont lieu pour évaluer la motivation des candidats. La décision est ensuite prise par une commission d'attribution composée d'un représentant du CHRS Relais, un représentant d'un centre hospitalier, la présidente du centre communal d'action sociale (CCAS), la responsable de circonscription du CMS, un représentant du service de tutelle de l'UDAF.

Un livret d'accueil est remis à chaque nouveau résident. Enfin, l'association SOLINCITE a également mis en place une large commission d'admission, constituée par quelques-uns de ses représentants ainsi que par des représentants de l'UNAFAM, du secteur psychiatrique, du GEM, du SAMSAH, du CCAS et/ou du service social de Miramont de Guyenne. Des représentants de la DDASS et du Conseil général sont également présents. L'hôte et les référents sociaux des « candidats » sont également présents. Ensemble, ils apprécient la spécificité de la candidature par rapport au projet de la résidence en tenant compte de l'ensemble des autres locataires afin d'éviter des situations collectives ingérables. Une des conditions d'accès à la résidence accueil impose au demandeur d'être déjà suivi par un service social ou médico-social.

S'agissant de l'admission, l'existence de listes d'attente doit être soulignée. Pour certaines maisons-relais, elles existaient déjà avant l'ouverture effective de la structure et actuellement, les délais varient d'une maison-relais à l'autre. Le manque de places au regard des besoins peut expliquer ce phénomène. Il importe également de rappeler la possibilité pour les responsables des maisons-relais de refuser l'accès aux maisons-relais à des personnes « candidates » en raison de l'inadéquation de leurs profils avec le projet de la maison. Lors des entretiens menés, tous les opérateurs ont insisté sur l'importance de ne pas bousculer l'équilibre de la « maison ». A cette fin, les responsables des maisons-relais utilisent les appartements « satellites »⁶⁶ ou ceux conventionnés en ALT dont ils disposent, comme « SAS » pour vérifier si l'entrée de la personne ne perturbera pas la cohésion de la maison. Dans un même souci, au cas où l'intégration du résident dans la maison serait un échec du fait de son comportement, certains gestionnaires conditionnent le contrat de résidence, outre au respect du règlement intérieur, à un contrat de suivi social dans lequel il est par exemple inscrit que le résident a l'obligation de rencontrer l'hôte au minimum tant de fois par mois. Les gestionnaires ont donc mis en place des filets de sécurité différents.

La redevance

Les occupants des maisons-relais s'acquittent d'une redevance qui inclut le loyer et les charges. Toutefois, pour les résidents bénéficiant des APL, seule une petite partie de la redevance reste normalement à leur charge. En pratique, il s'avère que ce reste à charge peut sensiblement varier d'une maison-relais à l'autre en fonction de la politique du gestionnaire.

⁶⁶ Les appartements satellites sont les logements qui ne sont pas situés à l'intérieur du bâtiment où se trouve le lieu de vie collectif. Ils sont aussi appelés logements diffus.

Par exemple, chaque résident ne verse à l'association gestionnaire de l'Hermitage que le montant de sa propre consommation d'énergie et une participation financière mensuelle d'un montant pouvant aller de 25 à 30 euros selon le type de logement occupé. Pour les appartements « satellites » gérés par l'UDAF, la redevance s'élève à 60 euros. Ces écarts sont considérés trop excessifs par les services déconcentrés de l'Etat et les opérateurs eux-mêmes. Il convient donc, pour le moins, d'homogénéiser les pratiques à l'échelle départementale.

L'évaluation interne de la maison-relais

L'évaluation interne du dispositif maisons-relais peut s'effectuer à plusieurs niveaux : celui de la situation de l'individu, de la situation de l'individu avec son entourage, des dynamiques de groupe mises en place ou encore celui du respect du projet social, du maintien des partenariats mis en place, etc. Les opérateurs n'ont pas forcément choisi d'évaluer les mêmes dimensions du dispositif. Sur le terrain, si on prend en considération par exemple l'évaluation de la situation du résident, il s'avère que les hôtes remplissent des fiches d'évaluation individuelles tous les mois ou tous les deux mois selon qu'ils appartiennent à telle association ou institution. Les items de ces fiches ont été élaborés soit par l'opérateur seul, soit avec l'avis des intervenants ou soit avec la participation des résidents. De plus, des commissions de suivi et d'évaluation ont été mises en place mais leur composition et leurs missions varient là-encore selon le gestionnaire. Communément, elles doivent évaluer la bonne exécution du projet initial et repérer et analyser les situations difficiles en vue de leur trouver des solutions. Enfin, un bilan annuel est élaboré par chaque gestionnaire. Ces bilans, transmis à la DDASS, ne contiennent pas tous les mêmes indicateurs. Ainsi, il est difficile de comparer les diverses maisons-relais entre elles ou, pour le moins, ce qui est comparable.

La multiplicité des appellations et la diversité des pratiques locales dans leur mise en œuvre nécessitent donc, pour parfaire le pilotage et le suivi du dispositif, un travail d'harmonisation dans les pratiques de gestion et de fonctionnement des diverses maisons-relais.

2.2 La recherche d'une harmonisation des pratiques dans la gestion et le fonctionnement des diverses maisons-relais

La DDASS souhaite mettre en place un pilotage plus fort du dispositif maisons-relais afin de garantir une certaine cohérence territoriale et de gérer le développement futur de l'offre. Elle tient également à s'assurer du bon fonctionnement des différentes maisons-relais, de la qualité du service rendu aux usagers et de la bonne utilisation des crédits alloués. Dans cette perspective, lors de la révision du SAHI dont l'un des objectifs généraux est d'assurer une offre d'hébergement et de logements adaptés, répondant aux besoins induits par la mise en œuvre de la loi DALO du 5 mars 2007⁶⁷, il a été décidé la constitution d'un groupe de travail⁶⁸ sur le dispositif maisons-relais. Les travaux de ce groupe ont donné lieu à la mise en place de divers outils de gestion communs aux différents opérateurs⁶⁹. Il s'agit principalement d'une charte départementale des maisons-relais de Lot-et-Garonne (2.2.1) et d'une plateforme de gestion du dispositif maison-relais (2.2.2). Subsidiairement, ces outils ont nécessité la création d'un support commun de présentation du dispositif et de son organisation, à destination de l'ensemble des professionnels, notamment du secteur social (2.2.3).

2.2.1 La mise en place d'une charte départementale des maisons-relais de Lot-et-Garonne

La charte départementale des maisons-relais de Lot-et-Garonne affirme des valeurs, des principes de fonctionnement et des engagements partagés par l'ensemble des acteurs concernés. Elle constitue par là-même un « cahier des charges de la qualité » auquel les opérateurs, actuels et futurs, sont appelés à se conformer. Nous distinguerons les principes affirmés dans la charte et les outils qui désormais doivent être utilisés ou non par l'ensemble des opérateurs.

A) Les principes affirmés par la charte

La charte rappelle des principes essentiels et (re)définit clairement certains concepts afin de faire en sorte que tous les opérateurs partagent un langage commun. Ainsi, il est inscrit dans la charte que la maison-relais constitue un **logement durable** pour lequel l'usager est titulaire d'un contrat de résidence. Par conséquent, à la différence des

⁶⁷ Op. cit. p.1

⁶⁸ Le groupe de travail a été constitué dans une optique de recherche de représentativité, que ce soit au niveau des acteurs (intervenants de plusieurs maisons-relais, gestionnaires de maisons-relais et de CHRS, centres hospitaliers, DDASS) mais également au niveau géographique.

⁶⁹ A titre indicatif, le groupe de travail s'est réuni cinq fois entre janvier 2008 et avril 2008.

structures d'hébergement, elle offre un cadre non limité dans le temps : la sortie ne constitue pas une condition d'entrée. **Pour autant, par « logement durable », les opérateurs ne doivent pas nécessairement comprendre « logement définitif ».** La maison-relais, comme l'indique le terme de relais, peut constituer une passerelle vers le logement ordinaire. En effet, c'est un lieu où la reconstruction personnelle doit être non seulement encouragée mais accompagnée dans la durée.

En outre, la maison-relais est une **modalité de résidence sociale**. A ce titre, sa création et sa gestion sont assujetties à l'agrément, par l'Etat, du gestionnaire. Par application de la circulaire Versini⁷⁰, cet agrément suppose l'élaboration d'un projet social, qui est propre à chaque maison-relais. Le projet social a été défini par le groupe de travail comme la « *fiche d'identité* » de la maison-relais. Il est noté dans la charte qu'il doit préciser les caractéristiques du public accueilli ainsi que « *les objectifs et la structuration de l'accompagnement individuel et de l'animation collective* ». Plusieurs principes ont été posés dans cette dernière affirmation : si l'accompagnement est individuel, l'animation reste collective d'une part, l'accompagnement et l'animation sont deux concepts distincts d'autre part. Sur ces principes, il ressort de mes entretiens qu'un consensus ne s'est formé entre les participants du groupe de travail, notamment entre les opérateurs, qu'après de vives discussions.

Il est apparu également essentiel au groupe de travail d'étudier ensemble la **circulaire du 4 juillet 2006**⁷¹ qui définit les modalités de calcul de **la redevance mensuelle acquittée par le résident**. Selon ce texte, « *la redevance totale est la somme acquittée mensuellement par le résident au gestionnaire en contrepartie de son occupation des locaux* ». Elle comporte un équivalent loyer et un équivalent charges ainsi que des prestations, telles que le ménage des parties communes. Des **prestations annexes** peuvent être éventuellement facturées comme la restauration mais celles-ci doivent rester strictement limitées. Dans l'hypothèse où elles seraient facturées, elles **doivent demeurer facultatives pour le résident et être mentionnées comme telles dans le règlement intérieur de la maison-relais, le contrat d'occupation et l'avis d'échéance**. De plus, en tout état de cause, le coût du poste de l'hôte ne peut être refacturé au résident. En effet, l'accompagnement est déjà financé par l'Etat et d'éventuels organismes ou institutions partenaires. Les professionnels insistent sur ce point en inscrivant dans la charte que ce « *principe n'est pas susceptible d'exception, c'est pourquoi il est impératif que tout opérateur souhaitant créer une maison-relais, mette en œuvre, dès le stade de l'élaboration du projet, une véritable ingénierie financière qui lui permette de proposer un*

⁷⁰ Op.cit. p.2

⁷¹ Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales.

équipement de qualité répondant aux principes de la présente charte, dans un strict respect de la définition de la redevance mensuelle ».

Enfin, s'agissant des principes affirmés, il est écrit que les signataires de la charte conviennent ensemble que **tout gestionnaire participe au fonctionnement de la plateforme départementale de gestion du dispositif maison-relais**, dans le cadre du règlement intérieur de celle-ci et sous le contrôle de la DDASS de Lot-et-Garonne. En outre, toute orientation en maison-relais doit donner lieu à l'intervention d'un prescripteur qualifié c'est-à-dire d'un travailleur social, d'une association, d'un service médical et/ou hospitalier, et être réalisée sur la base d'un dossier unique d'orientation annexé à la charte.

B) Les outils devant être utilisés

La charte indique aussi quels sont les outils qui doivent être utilisés ou non par l'ensemble des opérateurs. Ainsi, il est rappelé que le résident accueilli doit être titulaire d'**un contrat de résidence** qui lui garantit un droit au maintien dans les lieux. Il est signé par le résident et le représentant légal de l'association gestionnaire. De plus, chaque maison-relais doit être dotée d'**un règlement intérieur**, annexé au contrat et cosigné par l'hôte et le résident. Ce document définit clairement les règles de la vie de la « maison » et engage chaque personne accueillie. Dans la perspective du vieillissement de la population et notamment pour les maisons-relais pour personnes vieillissantes, le groupe de travail a exigé qu'il soit écrit dans chaque règlement intérieur que la maison-relais ne répond pas à la définition d'un établissement médicalisé et qu'en conséquence, le maintien dans les lieux demeure subordonné à l'autonomie relative du résident. Il est indiqué que « *les signataires de la présente charte considèrent que le niveau de dépendance supérieur au GIR 5⁷², peut constituer un motif de réorientation du résident vers une structure médicalisée adaptée* ». Ce document est donc une pièce essentielle du fonctionnement de la structure. Il convient de préciser qu'il est établi initialement avec la participation des résidents mais reste susceptible d'évolutions.

Pour ce qui est de l'accompagnement, il importe de souligner qu'il est tout d'abord affirmé dans la charte que les **contrats de séjour individualisés**, prévus par l'article L311-4 du CASF ne pouvaient pas être établis dans les maisons-relais dans la mesure où elles ne constituent pas des établissements sociaux ou médico-sociaux au sens de l'article L312-1

⁷² L'évaluation de l'autonomie se mesure sur la base d'une grille nationale dénommée A.G.G.I.R.. Cette grille permet de définir les besoins d'une personne dans l'accomplissement des gestes quotidiens. Un indicateur appelé Groupe Iso-Ressource (GIR) est alors défini pour chaque personne. Il permet de la situer par rapport à son degré d'autonomie : d'autonome à dépendant (de 6 à 1).

du CASF. Puis, il est fait référence à l'existence d'une **fiche de poste de l'hôte** destinée à préciser son profil et ses attributions et à diminuer les disparités existantes d'une maison-relais à l'autre. Au moment de la rédaction de cette fiche, tous les acteurs s'accordaient pour dire que l'hôte peut posséder des qualifications professionnelles différentes à partir du moment où il est en capacité d'accomplir les missions qui lui sont confiées. Pour le reste, la fiche de poste demeure un compromis, d'une part, parce qu'une majorité des participants considèrent que le terme d'hôte est impropre, notamment parce que ce dernier ne loge pas sur place et d'autre part, parce que les opérateurs ne partagent pas une vision commune sur le rôle de l'hôte. Dans la fiche de poste, il a alors été noté que l'hôte n'est pas chargé d'assurer lui-même l'accompagnement social individuel des résidents. Ces derniers peuvent être encouragés à faire appel à des services extérieurs. Cependant, en tant que « référent interne », l'hôte doit s'entretenir régulièrement et individuellement avec chacun des résidents. Il est à noter qu'aucune fréquence précise des entretiens n'a été imposée. En revanche, l'hôte « *doit en être en capacité de mettre en place puis d'animer un réseau permanent de partenaires* ». Il ressort des travaux du groupe de travail que cet aspect de la maison-relais « *ournée vers l'extérieur* » a été fortement mis en exergue dans le département de Lot-et-Garonne. Enfin, le groupe a retenu l'exigence d'au moins un équivalent temps plein (ETP) pour une maison-relais de 20 places et dans la mesure du possible un binôme homme/femme⁷³.

2.2.2 La mise en place future d'une plateforme départementale de gestion du dispositif maisons-relais

La création, sous le contrôle de la DDASS, d'une plateforme départementale de gestion du dispositif maisons-relais est prévue dans le cadre du SAHI de Lot-et-Garonne, avant le mois de janvier 2009.

Cette plateforme dénommée « PLAGES » sera composée des opérateurs actuels et à venir, sous réserve pour ces derniers d'être agréés par la DDASS. Cet agrément suppose qu'ils aient préalablement adhéré à la « charte qualité » précitée. Le financement de la plateforme (frais de fonctionnement, frais de mise à disposition d'un personnel administratif) sera assuré pour moitié par des cotisations versées par les opérateurs, au prorata du nombre de places gérées dans le département, et pour moitié par la DDASS. Il est convenu entre les participants au groupe de travail que la « PLAGES » sera domiciliée dans les locaux de CILIOPEE Hermitage, situés à Agen. Pour faciliter l'animation et la gestion de la plateforme dont cette association gestionnaire aura la charge, il a été décidé

⁷³ Pour plus de plus amples informations, il convient de se reporter à la fiche de poste annexée à la charte départementale des maisons-relais de Lot-et-Garonne.

que seuls les services prescripteurs énumérés précédemment et les opérateurs seront habilités à contacter le référent administratif de la « PLAGES », qui assure le secrétariat du dispositif. De plus, afin d'anticiper toute difficulté, les contacts avec ce dit référent se feront uniquement par courriel. Une adresse courriel doit donc être créée à cet effet. Elle permettra aussi aux prescripteurs d'obtenir, à tout moment, les informations nécessaires sur le dispositif comme la liste d'attente et de se faire adresser le nouveau formulaire de demande unique d'orientation. Ce document fera ensuite l'objet d'un examen en commission d'orientation, composée des responsables des maisons-relais et d'un représentant de la DDASS. Puis, il suivra la procédure d'attribution propre à chaque dispositif⁷⁴.

Concrètement, les missions de l'association en charge de l'animation de la « PLAGES » seront de :

- recevoir et enregistrer l'ensemble des demandes d'admission en maison-relais. Chaque « demande unique d'orientation » possèdera un numéro et fera l'objet d'un accusé de réception adressé au prescripteur par courriel⁷⁵ ;
- tenir à jour la liste des places disponibles en maison-relais. Le secrétaire de la plateforme doit donc être systématiquement informé par chaque opérateur des suites données à la demande orientée par la commission ;
- convoquer la commission d'orientation, une fois tous les deux mois ;
- rédiger les comptes rendus des commissions d'orientation et informer, par écrit, les services prescripteurs ;
- établir un bilan de l'activité des maison-relais une fois par an ;
- actualiser le document commun de présentation des structures.

2.2.3 La création d'un support commun de présentation du dispositif maisons-relais

Au-delà de l'adoption d'une « charte qualité » et de la mise en place future d'une plateforme départementale, il a été jugé pertinent par le groupe de travail « maisons-relais » lors de la révision du SAHI, de créer un support commun de présentation du dispositif à destination des professionnels concernés qu'ils appartiennent au domaine sanitaire, social ou médico-social. Sa création est prévue avant fin janvier 2009, comme la plateforme. Aucune précision sur son contenu n'a été donnée par le groupe de travail.

⁷⁴ Cf. Annexe IV

⁷⁵ Pour palier les problèmes éventuels d'informatique, il est prévu qu'à défaut d'accusé de réception par courriel, le dossier avec son numéro sera envoyé par écrit au prescripteur.

Ce document, une fois formalisé, aurait pour objectif de rendre le dispositif plus lisible. En effet le problème que soulève les gestionnaires des maisons-relais de Lot-et-Garonne est qu'actuellement, de nombreux acteurs ne maîtrisent qu'imparfaitement le concept générique de maison-relais. Cependant, il importe que tous comprennent que les maisons-relais constituent un dispositif à part entière dans les moyens mis en œuvre pour extraire les personnes de la rue et les aider à accéder au logement ordinaire. Lors de mes entretiens, les opérateurs souhaitaient que ce document de présentation commun comporte principalement comme informations :

- la finalité du dispositif maisons-relais
- l'existence d'une plateforme départementale et de son fonctionnement
- l'implantation géographique des maisons-relais en précisant leurs modalités
- quelques lignes sur le projet social de chaque maison-relais.

La création de ces outils ainsi que les échanges fructueux qu'ils ont générés ont ou sont amenés à améliorer de manière globale le dispositif maisons-relais de Lot-et-Garonne.

2.3 L'impact majeur de cette démarche d'harmonisation pour l'ensemble des acteurs et les bénéficiaires du dispositif

La démarche d'harmonisation des pratiques dans la gestion du dispositif maisons-relais a déjà eu, grâce aux outils formalisés, un impact non négligeable tant pour les services déconcentrés de l'Etat (2.3.1) que pour l'ensemble des acteurs concernés (2.3.2) et les bénéficiaires (2.3.3). Cet impact devrait s'accroître sensiblement avec la mise en place de la plateforme et la diffusion du support commun de présentation du dispositif.

2.3.1 Pour les services déconcentrés de l'Etat

En premier lieu, l'adoption d'une charte départementale des maisons-relais du département de Lot-et-Garonne tend à clarifier les objectifs du dispositif en imposant à tous ses signataires c'est-à-dire à l'ensemble des gestionnaires du dispositif le respect de principes de base qui découlent de l'essence même du dispositif maisons-relais. Grâce à cette charte les services déconcentrés de l'Etat pourront plus facilement vérifier, dans l'avenir, si le dispositif n'est pas détourné de son objectif. En effet, il importe que le dispositif maisons-relais reste un dispositif de lutte contre les exclusions par le logement et que les gestionnaires gardent à l'esprit que les maisons-relais ne sont pas des établissements sociaux ou médico-sociaux au sens de l'article L312-1 du CASF. Sur ce point, lors de son intervention à la journée nationale du 8 janvier 2008 sur les maisons-relais, François-Xavier Turbet Delof, en charge des maisons-relais chez Les Petits Frères des Pauvres, a affirmé : « *ce qui me paraît essentiel à maintenir dans ce dispositif et à*

développer, c'est ce qui la différencie des autres structures plus classiques, c'est la capacité d'adaptation et d'aménagement. Les structures plus lourdes d'accompagnement social ou médical pèchent souvent par leur uniformité, et leurs marges de manœuvre sont faibles ». La charte pourra alors servir de document de référence lors des inspections-contrôle qui pourront être réalisées par la DDASS.

En second lieu, la mise en place d'une plateforme départementale de gestion du dispositif maisons-relais devrait entraîner une plus-value pour la DDASS, notamment en ce qui concerne la connaissance du public accueilli et l'identification des besoins dans le département et ce, par le biais des données et des informations collectées et traitées par les acteurs qui composent la plateforme. Par conséquent, la DDASS sera plus en mesure de garantir la cohérence recherchée sur le territoire, en programmant stratégiquement les nouveaux projets de création de maisons-relais ou de résidences accueil. Il est effectivement essentiel que soit maîtrisé le développement futur de l'offre.

En outre, cette future plateforme favorisera la coordination des acteurs. Il est vrai que pour assurer le bon fonctionnement de la plateforme, les opérateurs seront dans l'obligation de se réunir plus régulièrement. Ces rencontres seront naturellement l'occasion de réfléchir sur la gestion du dispositif et son évolution. La DDASS, ayant décidé d'être membre à part entière de cette plateforme, pourra insuffler des pistes de réflexion et tenir informer rapidement ses partenaires sur les évolutions réglementaires. La plateforme a également pour objet d'encourager le travail en réseau avec les différents acteurs du secteur social et les collectivités locales, qui auront désormais un interlocuteur unique pour répondre aux questions qu'ils se posent sur le dispositif et son fonctionnement. Le support commun de présentation des maisons-relais, une fois diffusé devrait rendre plus lisible le dispositif vis-à-vis des autres professionnels indirectement concernés par les maisons-relais, le but étant que les différents acteurs de la chaîne de l'hébergement et du logement accroissent la confiance qu'ils ont entre eux pour mettre en synergie leurs compétences et répondre aux exigences de la loi DALO. Il est déjà possible d'affirmer que les discussions et le partage des connaissances, qui ont eu lieu entre les acteurs lors des réunions pour la révision du SAHI, ont commencé à faire émerger une dynamique locale autour du dispositif maisons-relais.

2.3.2 Pour les opérateurs et les hôtes

L'impact de la démarche d'harmonisation des pratiques dans la gestion du dispositif maisons-relais pour les gestionnaires et les hôtes est double. L'ensemble des outils constituent tout d'abord pour eux – et pour les futurs opérateurs- un « guide méthodologique », qui leur permet de mieux se conformer à la réglementation. Il s'avère parfois difficile d'interpréter seul des textes imprécis. Sur le terrain, ces divers outils ont ou vont également avoir des incidences sur leurs pratiques professionnelles. Il ressort de

mes entretiens une volonté des acteurs d'échanger sur leurs expériences et leurs pratiques. Comme on peut le lire sur les forums de discussion sur internet, de nombreux hôtes n'arrivent pas à définir clairement leurs missions et beaucoup se demandent quels sont les moyens pour gérer telles ou telles situations. C'est pourquoi, les professionnels attendent de la plateforme qu'elle soit un lieu d'échanges sur les pratiques voire même un lieu d'(auto)-formation entre pairs (les hôtes) et entre non-pairs (les hôtes et les gestionnaires) lors des réunions de la commission d'admission et de suivi. Les difficultés que peuvent rencontrer les intervenants pourront faire l'objet de discussions et des besoins en formation continue pourront apparaître. Quant à la fiche de poste, elle clarifie les tâches confiées à l'hôte et valorise par la même occasion le travail d'accompagnement qu'il effectue. Le deuxième apport majeur de la démarche concerne le positionnement des responsables des maisons-relais vis à vis des acteurs des autres dispositifs de lutte contre les exclusions. En effet, il semble qu'actuellement, le refus d'admettre l'admission d'une personne ne soit pas toujours compris par les intervenants des CHRS. Avec la plateforme et le support commun de présentation du dispositif, les décisions prises collectivement par les responsables des maisons-relais et sous l'aval de la DDASS seront certainement mieux acceptées et surtout mieux comprises. De plus, les opérateurs seront à même de donner des réponses précises aux divers prescripteurs concernant les délais d'orientation et les critères d'admission dans les diverses maisons-relais. Enfin, lorsqu'il n'y aura pas de places disponibles pour un « candidat » qui répond aux critères d'admission, un accord de principe pourra être posé par la commission relativement à son entrée en maison-relais. Ainsi, un travail d'intégration du futur résident pourra commencer avec les services prescripteurs.

2.3.3 Pour le public

S'agissant des bénéficiaires du dispositif, les travaux réalisés lors de la révision du SAHI, ont des incidences sur leur accueil et la qualité du service qu'il est rendu. La « charte qualité » constitue indirectement un apport majeur pour les résidents qui bénéficieront de conditions d'accueil plus homogènes. Comme cela a déjà été dit, il ne s'agit pas d'uniformiser le suivi et l'accompagnement offert aux personnes logées dans les diverses maisons-relais. En effet, ceux-ci doivent, pour rester efficaces être adaptés aux besoins exprimés. Mais le fait de poser des bases communes à l'ensemble des intervenants, leur impose de respecter un suivi et un accompagnement de proximité minimal. En outre, le fait pour tous les acteurs de mettre en avant la nécessité pour l'hôte de veiller à l'intégration de la personne dans son environnement social, en l'encourageant à contacter des services extérieurs et en développement des forts partenariats avec des associations

et des organismes locaux est, de mon point de vue, essentiel pour les résidents. Rappelons d'ailleurs que l'objectif principal de la circulaire Versini⁷⁶ est de « *leur permettre une réadaptation à la vie sociale (.), dans la perspective de leur faire retrouver tous les aspects de la citoyenneté* ». Cet objectif ne pourra être effectivement atteint qu'en développant cette dimension de la maison-relais qu'est l'ouverture vers l'extérieur. Un autre exemple de l'apport de la charte nous est fourni par le montant de la redevance. Celui-ci ne pourra plus être excessif au regard des prestations fournies. Et, il ne sera plus imposé aux résidents le paiement de prestations à caractère normalement facultatif. Quant à la mise en place d'une plateforme départementale des maisons-relais, elle améliore sensiblement l'accessibilité de l'offre. En effet, elle permet de mieux orienter les résidents c'est-à-dire plus rapidement et en tenant compte de leurs besoins. Le fait qu'un accord de principe puisse être donné par la commission d'admission sur l'entrée future d'un « candidat » dès qu'une place se libère, permet de ne pas laisser une personne sans réponse. C'est l'un des enjeux majeurs de la future plateforme vis-à-vis de la population cible. Il pourra résulter du travail d'intégration qui sera amorcé grâce à la coordination des prescripteurs et des hôtes de la maison-relais concernée, la mise en place d'une réelle dynamique d'insertion par le bénéficiaire.

⁷⁶ Op. cit. p.2

3 Leviers d'action pour assurer la pérennité de la dynamique locale émergente

Pour assurer la pérennité de la dynamique locale émergente, il convient dans un premier temps d'assurer la mise en œuvre effective de la fiche action relative aux maisons-relais du SAHI de Lot-et-Garonne (3.1). Dans un deuxième temps, l'établissement d'un bilan annuel du dispositif maisons-relais est préconisé. Il pourrait en résulter une évaluation globale du dispositif, qui inciterait les professionnels à proposer de nouvelles pistes d'amélioration du dispositif (3.2). Enfin, dans l'hypothèse où cette évaluation serait qualifiée de positive, les acteurs Lot-et-Garonnais devraient être encouragés à évaluer spécifiquement la « démarche de gestion mutualisée » pour connaître son impact. Ainsi, il pourrait être envisagé par l'IASS ayant en charge le service de cohésion sociale de la DDASS de Lot-et-Garonne de transférer leur savoir-faire en partageant leurs expériences et leurs outils avec les intervenants des départements voisins (3.3).

3.1 La mise en œuvre effective de la fiche action « maisons-relais »

La mise en œuvre effective de la fiche action relative aux maisons-relais du SAHI de Lot-et-Garonne, qui décrit la démarche d'harmonisation des pratiques et les outils nécessaires à cette démarche, ne sera rendue possible qu'en travaillant sur deux axes majeurs : l'identification des freins éventuels à sa mise en œuvre (3.1.1) et la mobilisation continue des acteurs concernés (3.1.2).

3.1.1 L'identification des freins éventuels à la mise en œuvre des actions inscrites dans la fiche action

Nous pouvons identifier des freins éventuels de divers ordres. En premier lieu, il est légitime de s'interroger sur les habitudes ancrées des professionnels et sur leur réticence naturelle au changement. Concernant la charte départementale, il faut ainsi distinguer son adhésion officielle de sa réelle mise en œuvre dans la pratique par les opérateurs et les hôtes. Cette prise en compte de la réalité impose tout d'abord aux gestionnaires des maisons-relais de bien informer les intervenants sur les travaux qui ont été réalisés et d'insister sur leur plus-value. Il s'agit également pour eux d'adapter leurs supports internes pour qu'ils respectent les principes posés dans la charte. Par exemple, lors de mon entretien avec le responsable de la résidence accueil gérée par l'association SOLINCITE, j'ai appris qu'il leur avait été nécessaire de modifier la fiche de poste de l'hôte et le contrat de résidence. Il appartient désormais à la DDASS de vérifier auprès de

tous les gestionnaires la mise aux normes de l'ensemble de leurs documents et supports. Une simple demande de transmission de ces dits documents à une échéance fixée, au service cohésion sociale, pourrait être prévue à cet effet. En outre, un programme de contrôle des diverses maisons-relais devrait être élaboré par la DDASS pour aller se rendre compte sur place de la mise en œuvre effective de la charte et du respect de sa nouvelle fiche de poste par l'hôte. Dans un souci d'efficience, il conviendrait de prévoir un contrôle minimal, une fois par an.

En deuxième lieu, il convient de formaliser le plus rapidement possible les outils de gestion qui n'ont pas encore été créés. Le SAHI de Lot-et-Garonne a été validé le 17 juin 2008 par le comité départemental de la veille sociale. Dans la fiche action relative aux maisons-relais, il était prévu que les outils de gestion non encore formalisés devaient être mis en œuvre avant janvier 2009. Ce calendrier fixé initialement a pris du retard, la plateforme départementale n'étant toujours pas installée. Toutefois, une réunion à ce sujet doit avoir lieu à la DDASS au cours du mois de janvier. Au-delà des modalités de gestion de la plateforme, il ne serait pas inintéressant de réfléchir à comment les échanges entre les professionnels pourraient être valorisés. A ce titre, il est possible d'envisager de faire intervenir régulièrement lors des rencontres entre professionnels une personne qualifiée, neutre, qui aiderait les intervenants à croiser les analyses de leur pratique et à dégager éventuellement un « guide de bonnes pratiques ». Le recrutement de cette personne (un psychologue par exemple) aurait certes un coût mais il faut mettre en perspective ce coût avec l'intérêt majeur d'une telle décision. Cette même personne pourrait également organiser des temps de soutien aux intervenants directs, à l'instar de la « *supervision* » que l'on trouve dans le champ médico-social⁷⁷. Force est de constater que les hôtes sont souvent confrontés à des situations délicates en raison de la mixité et/ou des problématiques complexes de certains résidents. Ils ont alors besoin de pouvoir parler des difficultés qu'ils rencontrent quotidiennement afin de se soulager. N'oublions pas qu'indirectement, l'accompagnement des bénéficiaires est en jeu.

Il serait également opportun de profiter de la réunion du mois de janvier pour aborder la création du support commun de présentation du dispositif pour qu'il puisse être diffusé aux professionnels concernés dès l'ouverture de la plateforme. En effet, le groupe de travail sur le dispositif maisons-relais doit garder à l'esprit que la plateforme demeure un outil conceptuel et par là-même, difficile à maîtriser par les opérateurs eux-mêmes et surtout pour les autres acteurs du champ social, qui garderont sans doute au début, le réflexe d'appeler directement les responsables des maisons-relais pour connaître

⁷⁷ Voir l'article D 312-59-16 du CASF.

l'existence de places disponibles. Il importe donc de valider dès à présent le contenu de la plaquette d'information et de désigner une personne capable de la produire.

Enfin, selon les services de l'Etat, une mobilisation émoussée des partenaires serait susceptible de mettre en cause la mise en œuvre du SAHI. Il importe donc d'évoquer par quels moyens la DDASS peut entretenir une mobilisation permanente des acteurs.

3.1.2 La mobilisation continue des acteurs concernés

Il faut souligner le rôle pivot de la DDASS, en Lot-et-Garonne, qui a été essentiel dans la réussite de la réactualisation du SAHI : elle a su mobiliser, concerter et associer étroitement un grand nombre d'acteurs divers (des professionnels de la santé, du social, de l'éducation et de l'insertion). Toutefois, le plus difficile reste à faire pour le service de cohésion sociale, qui doit mettre en œuvre tous les moyens qui sont à sa disposition pour faire perdurer la dynamique qui a émergée au niveau local. L'effet « soufflé », fréquent après une période de forte mobilisation, doit absolument être évité. Il ressort des travaux qu'il est également dans l'intérêt de l'IASS de se rapprocher de ses partenaires majeurs que sont les collectivités locales et d'aider les opérateurs à collaborer avec le secteur psychiatrique. Pour ce faire, il faut saisir les opportunités temporelles qui apparaissent lors de la création d'une nouvelle structure ou de l'arrivée d'un nouvel opérateur, et créer des moments propices à la concertation comme, par exemple, lors d'une réunion de lancement de la plateforme.

Avant même la mise en place de la plateforme qui devrait, pour le moins, continuer à impliquer les divers acteurs à l'origine de sa création, il apparaît que **la création de nouvelles structures et l'arrivée de nouveaux opérateurs** sont des facteurs fortement mobilisant pour l'ensemble des acteurs concernés directement ou indirectement par le dispositif.

Depuis la validation du schéma en juin 2008, trois projets de création ont été soumis au comité régional de validation d'Aquitaine et deux ont été retenus. Il s'agit de deux résidences accueil. La première est située à Casteljaloux, un bourg rural de 5048 habitants⁷⁸. De ce nouveau projet, nous pouvons attendre l'instauration d'une dynamique départementale plus forte et ce, pour plusieurs raisons. D'une part, le fait pour l'association SOLINCITE de gérer désormais deux résidences accueil sur un même

⁷⁸ Selon un diagnostic réalisé par l'UNAFAM, 73 personnes sur le territoire de Casteljaloux-Marmande étaient en attente d'un logement au sein d'une résidence accueil. C'est grâce à ce diagnostic que la résidence de Casteljaloux s'est ouverte rapidement, le 1^{er} octobre 2008, sous la forme de 20 logements diffus, opérationnels à court terme. La rénovation d'un bâtiment de 10 logements est néanmoins prévue. Ainsi, seuls 10 logements resteraient éclatés sur un périmètre réduit.

bassin de vie lui permettra certainement d'être plus visible et d'être mieux entendue, notamment par le secteur psychiatrique. D'autre part, le fait de créer une résidence sur un nouveau territoire comme Casteljaloux permet de mieux faire connaître le dispositif, notamment vis-à-vis des collectivités locales voisines qui au fur et à mesure des créations, cherchent à en savoir plus sur l'intérêt de ce dispositif. Du point de vue de l'inspecteur, qui doit assurer une cohérence territoriale dans la programmation des maisons-relais, une expérience réussie sur un nouveau territoire est un argument de poids pour convaincre certaines collectivités « frileuses » à s'associer à la création de maisons-relais sur leur territoire.

Le second projet de résidence accueil qui a été retenu favorise aussi, même s'il est situé à Agen, la mobilisation des acteurs dans la mesure où cette nouvelle structure de 20 places est gérée par un nouvel opérateur : l'AMICALE⁷⁹. Cette association intervient auprès de personnes adultes étant ou ayant été sujets à des troubles psychiques et psychiatriques. Depuis quelques années, elle est même responsable d'un Service d'Accompagnement à la Vie Sociale (SAVS) et d'un GEM. L'arrivée d'un nouveau gestionnaire dans le dispositif maisons-relais ne peut-être que générateur de discussions entre les différents responsables. C'est de nouveau une occasion de réinterroger les pratiques professionnelles. Que ce soit au niveau d'un dispositif ou d'un service, l'arrivée d'un nouvel acteur ou d'une nouvelle personne peut devenir très précieuse lorsqu'avec son regard neuf, il ou elle est en capacité d'introduire de nouveaux sujets de réflexion, voire des pistes d'amélioration. Il convient donc d'aider tout nouveau gestionnaire à intégrer les principes de base posés par la charte départementale tout en restant à son écoute. L'enjeu à venir est la constitution d'une véritable culture commune entre tous les intervenants du dispositif maisons-relais.

Il convient d'ajouter que la Ministre du logement a réaffirmé le 26 novembre 2008 lors de la réunion sur le chantier national prioritaire 2008-2012, qu'il était possible de dépasser l'objectif départemental lorsque les projets renvoient à des besoins avérés et que les crédits de fonctionnement supplémentaires nécessaires seront disponibles. En conséquence, même s'il a largement atteint son objectif, le département de Lot-et-Garonne prévoit déjà d'augmenter le nombre de places dans la maison-relais de St Fiary et de créer une nouvelle maison-relais à Fumel.

S'agissant de la mobilisation des acteurs, il importe également de soulever l'existence de relations souvent difficiles entre les acteurs du champ social et le secteur psychiatrique. Celui-ci, souvent par manque de disponibilités, ne répond pas aux demandes urgentes formulées par les intervenants des diverses maisons-relais. C'est pour ne pas laisser les

⁷⁹ Association pour une Meilleure Insertion dans la Cité par des Activités de Loisirs et d'Entraide.

hôtes, seuls, dans des situations particulièrement délicates, qu'il serait souhaitable de prévoir, la signature de **conventions de partenariats**. Celles-ci permettraient de structurer les engagements de chaque partie et de déterminer les attentes des uns et des autres.

Enfin, **lors du lancement de la plateforme, une réunion** pourrait être envisagée avec le réseau associatif, des représentants des CCAS, du secteur hospitalier et surtout avec **la présence des élus, du Conseil général et des bailleurs**. Lors de cette réunion, il appartiendra à l'IASS de rappeler que les politiques sociales ne peuvent fonctionner sans un ancrage fort avec les réalités locales et sans mobiliser les capacités des acteurs locaux à faire remonter les problématiques et les besoins. De plus, cette réunion pourrait être l'occasion de prévoir **un élargissement des missions de la plateforme départementale** pour qu'elle devienne un véritable observatoire, ce changement ne pouvant intervenir sans l'appui et le soutien technique de toutes les personnes présentes à la réunion. En tant qu'observatoire, la plateforme centraliserait ainsi toutes les informations qui permettraient d'articuler les nouveaux projets aux besoins du territoire : les évolutions de la population, les problèmes de santé, la situation départementale en matière de logements, les sortants de CHRS, etc.. Dans l'idéal, nous pouvons même aller jusqu'à imaginer que, plus impliquées dans le fonctionnement de la plateforme et donc du dispositif lui-même, les collectivités locales se rendraient compte de l'intérêt du dispositif et décideraient d'accorder éventuellement une subvention aux opérateurs de leur territoire, ce qui n'est pas le cas actuellement. Enfin, après avoir traitées les données reçues par les services et les organismes extérieurs, la plateforme élaborerait, une fois par an, en collaboration avec les services de la DDASS, un bilan évaluatif qui servirait de support à la réunion d'un comité de pilotage départemental du dispositif.

3.2 L'établissement annuel d'un bilan évaluatif du dispositif maisons-relais

Après avoir réussi à développer le dispositif maison-relais et avoir mis en place les moyens nécessaires pour parfaire son pilotage et son animation, il appartiendra à l'IASS de prévoir les modalités d'évaluation dudit dispositif. Pour remplir cette mission essentielle, l'établissement annuel d'un bilan évaluatif du dispositif maisons-relais doit être prévu (3.2.2). Au préalable, pour que les usagers demeurent aux cœurs des préoccupations des services déconcentrés de l'Etat, il semble indispensable d'élaborer un questionnaire qui leurs soit destiné et dont les résultats seraient intégrés au bilan pour venir éclairer ou corroborer les chiffres et les analyses qui y sont faites (3.2.1). Il convient également de prévoir les conditions de réussite du bilan évaluatif (3.2.3).

3.2.1 L'élaboration d'un questionnaire à destination des résidents

La connaissance de la population pour laquelle il régulera les dispositifs mis en place est un aspect essentiel du métier d'inspecteur. En effet, améliorer un dispositif nécessite de bien connaître le public auquel il s'adresse. L'élaboration d'un questionnaire à destination des résidents permettrait de préciser le contour des publics réellement accueillis dans les diverses maisons-relais et de connaître quelles sont leurs attentes vis-à-vis du dispositif. L'ensemble de ces données recueillies, une fois traitées, viendraient alimenter le bilan évaluatif annuel du dispositif maisons-relais.

Pour commencer, il convient d'indiquer que le questionnaire à destination des résidents que je propose⁸⁰, pour devenir véritablement pertinent, devrait être rempli chaque année par la totalité des résidents des maisons-relais de Lot-et-Garonne ou à défaut par une majorité significative. Son premier objectif est de s'assurer que les maisons-relais ne deviennent pas des solutions par défaut d'offre en CHRS ou en résidences sociales c'est-à-dire qu'il n'y ait pas de détournement du public cible des maisons-relais. En effet, si l'on considère, par exemple, l'accueil croissant de jeunes adultes dans les maisons-relais, ce phénomène doit soulever de la part des services de l'Etat tout un questionnement parce que ces personnes sont normalement plus susceptibles d'entrer dans une dynamique d'insertion sociale et surtout professionnelle, que leur propose un CHRS. Les résultats du questionnaire permettront également de voir si les résidents sont de plus en plus âgés et d'approfondir éventuellement la connaissance du public en allant voir sur place si le niveau d'autonomie des personnes accueillies est conforme à l'agrément accordé à la résidence.

L'un des rôles de l'IASS est d'inciter les professionnels à réfléchir sur la suffisance et la qualité du service rendu aux usagers d'un dispositif. Ici, les questions relatives aux degrés de satisfaction des usagers quant aux locaux, aux conditions d'hygiène ainsi que les questions relatives à leurs attentes en termes d'accompagnement et d'animation prennent tout leur sens. Interroger directement les résidents par le biais d'un questionnaire est aussi le moyen de savoir s'ils bénéficient d'une écoute et d'une attention suffisante de la part de l'équipe intervenante. Enfin, leurs réponses peuvent témoigner de la cohésion du groupe au sein de la structure concernée.

En plus de l'avis des résidents, des questions plus objectives composent ce questionnaire. L'intérêt de ces questions sera démontré dans la partie suivante, tout au long de la présentation de la trame du bilan annuel du dispositif maisons-relais de Lot-et-Garonne.

⁸⁰ Cf. Annexe V

3.2.2 L'objectif et le contenu du bilan évaluatif du dispositif

L'établissement d'un bilan annuel du dispositif maisons-relais a non seulement pour but de mieux connaître l'activité des diverses maisons-relais et notamment l'accompagnement offert aux résidents mais aussi d'appréhender plus globalement l'évolution du dispositif lui-même. Il est en effet nécessaire d'anticiper toutes les évolutions possibles du dispositif pour opérer les aménagements nécessaires et l'améliorer. En outre, ce bilan pourrait être présenté lors d'un comité de pilotage départemental du dispositif avec les services de l'Etat, les représentants des collectivités concernées, les partenaires sociaux, les opérateurs HLM, etc., pour être ensuite diffusé à l'ensemble des professionnels étant directement ou indirectement en relation avec les gestionnaires ou les équipes des maisons-relais. Conformément aux attentes des divers opérateurs des maisons-relais, il aurait alors pour objectif de le rendre plus visible.

En préambule du bilan, dans un souci de compréhension, diverses notions (résidences sociales, maisons-relais, pensions de famille, résidences accueil) devraient être définies. Puis, le document pourrait se subdiviser en cinq grandes parties :

1) Le dispositif des maisons-relais de Lot-et-Garonne

Cette première partie est essentielle pour les destinataires du bilan qui ne connaissent pas encore très bien le dispositif de lutte contre les exclusions par le logement qu'est le dispositif maisons-relais. Y figureraient tout d'abord la présentation du cadre légal et réglementaire et un rappel des objectifs du dispositif. La création de ce dispositif est relativement récente, comme nous l'avons vu dans la première partie de cette présente étude. Pourtant, de nombreux textes ont été publiés depuis pour le faire évoluer et préciser son fonctionnement. Il est donc essentiel de retracer succinctement les grandes évolutions du dispositif, notamment celles relatives au public accueilli et de les replacer dans le contexte plus général de la poursuite du PARSA et de la mise en œuvre de la loi DALO. Une autre sous-partie devrait être consacrée à la coordination et au pilotage du dispositif. Autrement dit, il s'agira de décrire le champ de compétences des différents opérateurs et surtout de présenter la plateforme départementale de gestion du dispositif, « PLAGES » : sa composition, son lieu, son fonctionnement avec le secrétariat, ses modalités de financement, ses missions. L'adresse de courriel de la plateforme devra être clairement indiquée.

2) L'activité de l'année N-1

Le descriptif de l'activité des diverses maisons-relais constituera le cœur du bilan. Pour que le bilan puisse être qualifié d'évaluatif, une analyse des informations produites sera effectuée. Cette analyse devra naturellement s'inscrire dans un contexte local, en prenant en compte les données générales locales transmises, par les institutions, services ou organismes locaux, à la plateforme.

Quatre axes majeurs peuvent être suggérés pour l'étude de l'activité des diverses maisons-relais : l'entrée dans le dispositif, la vie au sein des structures, les caractéristiques du public accueilli et la sortie du dispositif.

Pour évaluer le dispositif, il est donc tout d'abord nécessaire de recueillir des informations sur **l'entrée des résidents** dans le dispositif. Sur ce point, une distinction pourra être opérée entre l'orientation et l'admission dans le dispositif. Concernant l'orientation, la recherche d'informations devra porter sur l'origine de l'orientation pour mieux connaître les services prescripteurs ou savoir si les demandes directes par les « candidats » restent minoritaires. Il serait également intéressant de connaître combien d'entretiens ont été réalisés en moyenne avant l'admission des résidents et quel était le délai d'attente moyen entre le premier entretien et l'entrée dans la structure. Pour ce qui est de l'admission, l'indicateur classique du nombre de personnes admises durant la période concernée devra être utilisé. Juste après, il serait pertinent d'observer quels sont les motifs d'admission les plus fréquents. Est-elle liée à une rupture familiale, au logement antérieur, à des violences, à la sortie d'un autre dispositif, etc. ? Enfin, il faudrait comptabiliser le nombre de personnes inscrites sur les listes d'attente au 31/12/N-1 en distinguant les différentes modalités de maisons-relais. Toutefois, ce chiffre ne reflétant peut-être pas la situation réelle tout au long de l'année, il conviendrait de préciser les fluctuations éventuelles qui ont eu lieu pour véritablement mettre en exergue les besoins spécifiques en places nouvelles. Grâce à la mise en place de la plateforme et au suivi effectué par son secrétaire, il sera facile de décrire dans le bilan les évolutions de l'année.

Pour **la vie au sein des « structures »**, les informations essentielles à noter présentent un caractère plus qualitatif que quantitatif. En effet, l'objectif du bilan évaluatif est de déterminer le niveau de satisfaction des usagers, les avantages que présentent, pour eux, le dispositif maison-relais mais aussi de se rendre compte du degré d'acceptation par les résidents du règlement intérieur de la maison-relais dans laquelle ils vivent. Toutes ces informations seront recueillies à l'aide du questionnaire destiné aux résidents et lors des échanges qui devraient avoir lieu après les commissions d'orientation réunissant les opérateurs et la DDASS.

Bien que le public des maisons-relais évolue peu en raison de la logique d'habitat durable du dispositif, il est primordial d'examiner **les principales caractéristiques des publics**

accueillis pour anticiper toute évolution de peuplement. Déjà, il est possible d'affirmer que depuis 2002, la population cible des maisons-relais s'est quelque peu modifiée. Il s'avère qu'au début, beaucoup d'hommes isolés de plus de quarante ans, allocataires de l'AAH et du RMI bénéficiaient du dispositif. Aujourd'hui, il apparaît que les structures, même si elles sont composées majoritairement d'hommes aux alentours de quarante ans, accueillent de plus en plus de femmes et de jeunes adultes. En conséquence, dans les caractéristiques générales des publics accueillis, il sera fait état des différentes catégories de résidents (sexe, situation familiale) et de la répartition de la population par âge. De plus, pour mieux programmer l'implantation future de nouvelles maisons-relais, l'origine géographique des résidents (de la même commune que la structure, d'une commune environnante, du même département, etc.) pourrait être indiquée. Outre les caractéristiques générales, la collecte et le traitement d'informations relatives aux personnes accueillies avant leur entrée seraient précieuses pour l'évaluation du dispositif : leur situation de logement antérieure, leur situation professionnelle, leur suivi médical, le nombre de personnes sous protection juridique (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle) ou encore leurs ressources.

Un paragraphe sur **la sortie du dispositif** impose principalement d'indiquer quel a été le nombre de sorties sur la période concernée. Dans les évaluations qui sont faites des dispositifs, un autre indicateur est souvent utilisé. Il s'agit de la durée moyenne de prise en charge ou de séjour. Ici, nous parlerons certainement d'une durée moyenne d'accompagnement. Elle serait calculée de la manière suivante : durée cumulée de l'accompagnement en nombre de jours des résidents sortants sur le nombre de sorties. Toutefois, le fait que la durée moyenne d'accompagnement soit liée au nombre de sorties dans l'année, rend cet indicateur peu pertinent, d'autant plus que la maison-relais s'inscrit dans une logique d'habitat durable. En effet, il se peut qu'une année, il n'y ait aucune personne qui sorte du dispositif. Dans un tel cas, la durée moyenne d'accompagnement sera nulle. Si l'année suivante, une dizaine de résidents quittent les structures, le pourcentage d'augmentation de la durée moyenne de séjour sera conséquent. Ainsi, s'il est décidé d'utiliser cet indicateur, il faudra rester prudent sur l'analyse qui pourra en être faite.

3) Les moyens mobilisés pour le fonctionnement des « structures »

La partie sur les moyens mobilisés pourrait se subdiviser selon trois grandes thématiques : les équipes et le travail d'accompagnement, les partenariats et le financement.

Dans toute évaluation d'un dispositif, des indicateurs relatifs au personnel sont nécessaires. Comme nous l'avons vu précédemment, la qualification des hôtes peut être très diverse (conseiller en éducation sociale et familiale, travailleurs sociaux

expérimentés, aide médico-psychologique, etc.) c'est pourquoi, il est d'autant plus intéressant d'examiner la qualification des personnels. Le calcul est simple : effectif des salariés par niveau de qualification sur effectif des salariés en ETP. L'objectif final est d'adapter à terme le recrutement à la spécificité des missions de l'hôte. Pour aller plus loin, il est à noter que l'UNAFO travaille actuellement sur la création d'un diplôme de responsable de résidence sociale. En outre, il a été abordé la possibilité d'encourager la validation d'acquis d'expérience et la formation continue du personnel. Dans une telle hypothèse, un indicateur relatif à la formation mesurant le nombre d'heures de formation par ETP pourrait être envisagé. Enfin, s'agissant du personnel *stricto sensu*, l'indicateur vieillesse technicité bien connu, devrait être calculé parce qu'il permet d'apprécier l'ancienneté du personnel et l'intensité du « *turn-over* » au sein des maisons-relais. Plus globalement, si l'on considère le travail d'accompagnement réalisé par les équipes, l'avis des résidents pourrait être recherché sur ce qu'ils attendent de l'accompagnement, sur la disponibilité de l'hôte et sur les activités auxquelles ils participent, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la structure à proprement parler.

Dans cette partie sur les moyens mobilisés pour le fonctionnement des maisons-relais, les partenariats mis en place et entretenus par le personnel ne peuvent pas être négligés. Ainsi, un tableau récapitulatif des partenariats des diverses maisons-relais et résidences accueil pourrait être établi. Une colonne supplémentaire pourrait même indiquer si ces partenariats sont formalisés par le biais d'une convention ou non.

Enfin, bien que le fonctionnement de l'accompagnement financé par la DDASS soit forfaitaire (16 euros par jour et par place) et donc non évolutif, il n'empêche qu'il peut être intéressant de noter dans le bilan quelques données financières, telles que le montant des redevances dues par les résidents, l'existence d'une participation financière d'une collectivité locale, d'une fondation, etc. pour compléter l'aide de l'Etat ou des données relatives au financement de l'entretien des locaux.

4) L'articulation avec les autres dispositifs d'insertion et d'accompagnement

Il ne faut pas oublier que le dispositif maisons-relais s'inscrit dans un dispositif plus large d'accueil, d'hébergement et d'insertion et qu'en conséquence, il importe d'observer les liens existants entre eux. Ainsi, il pourra être rappelé le nombre de places en CHRS et le nombre de places en maisons-relais financées pour calculer le ratio de places ouvertes en maisons-relais sur le nombre de places en CHRS. Dans cette même optique, le pourcentage de résidents accueillis en N-1, auparavant hébergées en CHRS pourrait également être étudié ainsi que le pourcentage du nombre de sortants allant vers un logement ordinaire. Ces chiffres démontreraient alors partiellement le rôle de passerelle que le gouvernement souhaite de plus en plus donné au dispositif maisons-relais.

5) Les objectifs

L'objet de la dernière partie du bilan serait plus prospectif. Il s'agirait de déterminer les objectifs à atteindre à court ou moyen terme pour l'ensemble des maisons-relais ou pour certains opérateurs. Ces objectifs pourraient par exemple concerner l'ouverture d'une nouvelle structure, la mise en place de nouveaux partenariats, la demande de logements conventionnés en ALT pour créer des « SAS », le suivi de l'évolution de grands travaux, le respect de la circulaire récente du 30 novembre 2007 relative à l'accessibilité, etc..

3.2.3 Les conditions de réussite de l'évaluation du dispositif

L'augmentation quantitative de l'offre en maisons-relais ne suffit pas. En effet, il faut porter un regard critique sur ce qui est fait. Mais, cette démarche peut se révéler parfois difficile pour les gestionnaires des dispositifs. L'IASS doit donc démontrer l'intérêt que peut avoir cette évaluation pour eux. Le premier avantage de cette évaluation pour les opérateurs est bien sûr de dégager en commun des pistes d'amélioration du dispositif dans l'intérêt des résidents. Mais elle est aussi l'occasion pour chaque opérateur pris isolément de réajuster ses pratiques dans la gestion et le fonctionnement de ces structures. Indirectement, un tel travail d'évaluation pourrait avoir un impact sur la pérennisation du dispositif maisons-relais. Elle pourrait justifier la bonne utilisation des ressources publiques en valorisant le travail d'accompagnement effectué auprès des résidents et en démontrant la place à part entière des maisons-relais dans le dispositif global d'accueil, d'hébergement et d'insertion.

Une fois la démarche d'évaluation acceptée, il convient de prévoir les difficultés inhérentes à toute évaluation. En effet, il est primordial de fiabiliser les indicateurs élaborés pour nourrir le bilan. Pour ce faire, l'IASS doit bien expliquer ce qu'il recherche comme information par le biais de tel ou tel indicateur. En cas d'erreur de la part de gestionnaires ou d'hôtes, une fiche explicative devra être envoyée aux diverses structures pour qu'elles ne se reproduisent pas. En outre, il est probable que certains résidents ne puissent pas, seuls, remplir le questionnaire qui leur est destiné. Les hôtes, pour ne pas biaiser l'évaluation, devront s'attacher à rester fidèles à l'avis des résidents dans les parties écrites, en transcrivant strictement les paroles de la personne interrogée. Enfin, il faut relever la difficulté que pose la diversité des maisons-relais dans l'évaluation du dispositif. Il est ainsi préconisé de ne comparer que ce qui est comparable. Ainsi, des distinctions devront parfois être clairement opérées entre, par exemple, les maisons-relais « classiques » et les résidences accueil.

Si les conditions de réussite de la démarche d'évaluation sont réunies, celle-ci va devenir, avec les années, de plus en plus pertinente puisqu'une comparaison dans le temps va pouvoir être effectuée et venir affiner les analyses relatives aux évolutions futures du dispositif.

3.3 L'évaluation de la démarche d'harmonisation et le transfert des compétences acquises

Lorsque la DDASS aura évalué le dispositif maisons-relais par le biais d'un bilan, et dans la mesure où cette évaluation témoignerait d'une amélioration sensible du dispositif, il serait intéressant d'entamer une réflexion sur l'élaboration d'indicateurs spécifiques permettant d'évaluer, cette fois-ci, l'impact qu'a pu avoir la démarche d'harmonisation des pratiques sur l'amélioration du dispositif.

Pour aller plus loin, dans l'hypothèse où cette évaluation spécifique de la démarche s'avérerait positive, il me semble envisageable par l'IASS, assurant le pilotage du dispositif maisons-relais, d'encourager au partage de l'expérience lot-et-garonnaise au niveau régional. En effet, un tel partage présenterait un grand intérêt parce que, comme on peut le lire dans l'axe 4 de l'évaluation nationale du dispositif maisons-relais réalisée par Ville et Habitat en avril 2008⁸¹, il existe souvent sur le terrain une « *forte volonté [des acteurs] qui souffre souvent d'un déficit d'outillage* ». Il est également précisé que « *des initiatives pour capitaliser et transférer les savoir-faire* » sont prises par les réseaux Fondation Abbé Pierre (FAP), Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS), etc. mais que celles-ci « *restent insuffisantes au regard des besoins* ». Il ressort en effet de mes entretiens que les IASS travaillant dans les départements voisins du Lot-et-Garonne souhaiteraient se doter d'outils visant à renforcer le pilotage et l'animation du dispositif maisons-relais. Dès lors, les procédures et les outils récemment créés dans le département de Lot-et-Garonne pourraient être transmis aux IASS des départements voisins qui pourraient les transposer ou les adapter à leurs territoires et à leurs besoins. Toutefois, la seule volonté des IASS ne suffit pas à réaliser une telle transposition. Le contexte local doit être pris en considération.

Il convient de rappeler, à ce titre, que le département de Lot-et-Garonne est pourvu de nombreuses associations professionnalisées et dynamiques et que celles-ci sont bien connues par l'actuel IASS responsable du service de cohésion sociale qui travaille à la DDASS de Lot-et-Garonne depuis plus de trente ans. Il ressort également de mes

⁸¹ Op. cit. p.16, p.126

entretiens que l'IASS entretient de très bonnes relations avec les associations gestionnaires des maisons-relais, basées sur la confiance. Ces conditions locales ont favorisé le lancement de la démarche d'harmonisation des pratiques et la création des outils nécessaires.

Si l'on considère, par exemple, le département de la Dordogne, le contexte est différent. L'IASS, qui a en charge le dispositif maisons-relais, est en poste seulement depuis quelques mois. En outre, les maisons-relais de Lot-et-Garonne sont actuellement gérées par deux opérateurs. Dans ce cadre, une charte départementale pourrait être facilement adoptée et permettre un meilleur développement de l'offre future. En revanche, la mise en place d'une plateforme départementale ne se justifie pas pour l'instant, sauf peut-être pour le rôle d'observatoire qu'elle pourrait être amenée à jouer. En effet, l'existence de seulement deux maisons-relais permet de connaître facilement le nombre de places disponibles et donc de donner une réponse rapide à chaque demande d'orientation. Après l'ouverture de nouvelles structures en 2009, l'intérêt de mettre en place une plateforme en Dordogne pourra certainement faire l'objet de riches discussions entre la DDASS et les opérateurs des maisons-relais. En attendant, les procédures nécessaires à la mise en place de la plateforme pourraient être étudiées, pour savoir si les acteurs souhaitent se les approprier et les valider, sans modification préalable. Le document intitulé « demande unique d'orientation » semble transposable en l'état alors que le support commun de présentation du dispositif demandera obligatoirement, en amont, un travail de concertation.

Une telle généralisation des outils à la région Aquitaine permettra d'évaluer plus aisément par la suite les dispositifs départementaux entre eux. De plus, la Réforme Générale des Politiques Publiques (RGPP) qui a débuté à la fin de l'année 2007⁸², identifie le niveau régional comme l'échelon de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et piloter leur adaptation sur le territoire. Sera ainsi créée une Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) qui permettra de rassembler l'ensemble des services et des missions relevant des politiques sociales ainsi que de la jeunesse et des sports. S'agissant des services de l'État dans le département, la future organisation reposera sur deux ou trois directions interministérielles : au dessous de 400 000 habitants, se mettront en place une Direction Départementale des Territoires (DDT) et une Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP). Lorsque la population du département dépasse le seuil de

⁸² Le premier conseil de modernisation des politiques publiques, présidé par le Président de la République, s'est réuni le 12 décembre 2007.

400 000 habitants et lorsque les caractéristiques du département le justifieront, les missions de cohésion sociale pourront être regroupées dans une direction supplémentaire, la Direction Départementale de la Cohésion Sociale. Cette direction regroupera la Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS), le Service des Droits des Femmes et de l'Égalité (SDFE) ainsi que les fonctions sociales des DDASS et des DDE (hébergement d'urgence et fonction sociale du logement) et les services de la préfecture correspondants. En Lot-et-Garonne, un schéma à deux directions sera donc retenu. Dans un tel contexte, une évaluation régionale du dispositif maisons-relais est à envisager à plus ou moins long terme. Ainsi, plutôt que de devoir respecter, dans l'avenir, une coordination « descendante » ou normative, les départements d'Aquitaine pourraient sans plus attendre s'engager dans des processus de co-construction d'outils de pilotage des maisons-relais et d'évaluation à l'échelle régionale.

Conclusion

En France, le thème de la crise du logement a effectué un retour remarqué dans les préoccupations des Français et des politiques. Pourtant, au cours de ces cinquante dernières années, après l'appel de l'Abbé Pierre durant l'hiver 54, les politiques du logement ont permis de développer l'offre et d'améliorer globalement les conditions d'habitat et de confort. Aujourd'hui, ces mêmes politiques éprouvent des difficultés à faire face à la « nouvelle » crise. Le déficit de logements est quantitativement moins important mais le phénomène du mal-logement s'est, quant à lui, amplifié. Il englobe les conditions de vie des sans-abri, le logement insalubre et les situations d'hébergement provisoire qui s'éternisent. Plus de 3 millions de personnes sont concernés par ce mal-logement. Quelle est donc la politique de l'Etat à même de la résorber ?

Depuis quelques années, comme cela a été dit en introduction de cette présente étude, le gouvernement diversifie les dispositifs pour apporter des réponses adaptées aux sans-abri et aux mal-logés. Ainsi, ont été créées les maisons-relais. Six ans après leur création, une évaluation nationale du dispositif maisons-relais a été réalisée. Ce rapport d'évaluation met en valeur les paroles de résidents. Ces dernières illustrent bien l'intérêt du dispositif. Par exemple, un homme de 42 ans, handicapé psychique, qui a été expulsé de son logement, décrit la maison-relais de la manière suivante : « *La maison-relais, ça permet de bien se préparer à la suite, sans pression, pour reprendre de bonnes habitudes, avoir une clé, se faire à manger. On retrouve l'autonomie que l'on avait avant, faire ses courses, ouvrir son courrier, retrouver ses bonnes habitudes. Ici, j'ai des soins mais c'est moi qui vais les chercher* ». De même, il suffit d'aller voir le blog des résidents de la résidence accueil Jean Mialet à Miramont de Guyenne pour être convaincu de l'utilité et de la pertinence de ce dispositif de lutte contre les exclusions par le logement. Ainsi, le dispositif maison-relais, dont le but, rappelons-le, est de permettre à un plus grand nombre de personnes ne trouvant pas leur place dans les dispositifs existants, de passer de la rue ou de l'hébergement au logement autonome en passant par une offre alternative de logement adapté, doit donc rester au cœur des priorités nationales et régionales. Aussi, les IASS ont plus que jamais un rôle prépondérant à jouer dans leur développement, leur animation et leur évaluation.

Le gouvernement s'efforce également de mettre en cohérence l'ensemble des politiques. En témoigne l'article 23 du projet de loi mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions qui prévoit l'insertion du plan d'accueil d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, lequel se substitue au SAHI, dans le PDALPD. Cette fusion permettra de fixer, sur la base d'une analyse des besoins territorialisée, les orientations à mettre en œuvre et de coordonner les programmations de logements ou de places d'hébergement, en faisant le lien avec le traitement des logements indignes et les actions d'accompagnement des personnes en difficulté d'insertion.

Bibliographie

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES :

- Décret n° 94-1046 du 6 décembre 1994 relatif aux missions et aux attributions de DDASS et des DRASS. Journal officiel du 7 décembre 1994, 17303.
- Décret n° 94-1128 du 23 décembre 1994.
- Décret n° 94-1129 du 23 décembre 1994.
- Décret n° 94-1130 du 23 décembre 1994.
- Circulaire n° 965733 du 17 décembre 1996.
- Circulaire du 21 avril 1997 relative aux pensions de famille.
- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation et de lutte contre les exclusions. Journal officiel, n° 175 du 31 juillet 1998, 11 679.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Journal officiel, n°289 du 14 décembre 2000, 19777.
- Circulaire DGAS/SDA n°2002-595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons-relais.
- Instruction interministérielle du 11 mars 2003 relative aux maisons-relais.
- Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Journal officiel n°22 du 27 janvier 2005, 1411.
- Note d'information n°DGAS/DGUHC/PIA/IUH1/2005/189 du 13 avril 2005 relative à la mise en œuvre du programme 2005 maisons relais-pensions de famille.
- Circulaire n°2006-13 UHC/IUH2 du 1er mars 2006 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et à la programmation des financements aidés de l'État pour 2006.
- Relevé de décisions du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 12 mai 2006, fiches n°6 et 7.
- Circulaire n°2006-45 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales.
- Note d'information n°DGAS/PIA/PHAN/2006/523 du 16 novembre 2006 relative à la mise en place de l'expérimentation des résidences accueil.
- Plan d'Action Renforcé pour les Sans-Abri, 8 janvier 2007
- Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. Journal officiel n°55 du 6 mars 2007.

- Circulaire DGAS/1A/LCE n°2007-90 du 19 mars 2007 relative à la mise en œuvre d'un principe de continuité dans la prise en charge des sans-abri.
- Circulaire DGAS/1A/LCE/2007 n°337 du 19 octobre 2007 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion. La poursuite de la mise en œuvre du PARSA.
- Circulaire n°5279/SG du 22 février 2008 relative à la mise en œuvre du grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri.
- Circulaire n°DGAS/DGALN/2008/248 du 27 août 2008 relative à la création de maisons-relais.

PLANS et RAPPORTS :

- SECRETARIAT D'ETAT AU LOGEMENT. *Evaluation du programme expérimental « pensions de famille »*, synthèse d'étude, cabinet OPSIS, juin 2001, 8 p.
- L'OBSERVATOIRE DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE. *Les travaux 2001-2002*, la documentation française, 2002, 557 p.
- MINISTERE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DE LA COHESIONS SOCIALE, *Plan de Cohésion Sociale*, 2004, 44 p.
- DGUHC. *Hébergement d'urgence et logement temporaire*, mars 2004, 42 p.
- FOURCADE M., JESKE V., NAVES P., *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, Rapport IGAS, n°2004 054, mai 2004, pp. 15-26.
- MINISTERE DELEGUE A L'INTEGRATION, A L'EGALITE DES CHANCES ET A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS. *Référentiel national Accueil, Hébergement, Insertion*, mars 2005, 70 p.
- MINISTERE DES SOLIDARITES, DE LA SANTE ET DE LA FAMILLE. *Plan de santé mentale 2005-2008*, mesure n°1.3.3, pp 29-33.
- FNARS. *Conférence de consensus « sur les personnes sans abri »*, Paris, 29 et 30 novembre 2007, fiche n°7.
- OBSERVATOIRE DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE. *Le rapport, 2007-2008*, la documentation française, 2008.
- PINT E. *Propositions pour une relance de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement*, 29 janvier 2008, 14 p.
- DGAS. *Evaluation nationale du dispositif maisons-relais*, Ville et habitat, avril 2008, 128 p.
- PELISSIER M. *Mission d'appui pour la mise en œuvre du programme de maisons-relais*, Rapport définitif, mai 2008, 17 p.
- BESSON E. *Droit au logement opposable : 7 pistes pour accroître l'offre de logements sociaux*, la documentation française, novembre 2008, 51 p.

OUVRAGES :

- LENOIR R., *Les exclus : un français sur dix*. Paris : Seuil, 1974, 171 p.
- STEBE J.-M., *Le logement social en France, Que sais-je ? n°763*, Paris : PUF, novembre 2007, 128 p.

PERIODIQUES :

- LARMIGNAT V., 8 février 2002, « Urgence sociale : s'autoriser à la réponse durable », *Actualités Sociales hebdomadaires*, n°2249, p. 39 et 40.
- PAGEAU S., 15 novembre 2002, « Pensions de famille : des lieux où le temps ne compte pas », *Actualités Sociales hebdomadaires*, n°2285, p. 25 et 26.
- « Logement : l'ouverture des maisons-relais », *Actualités Sociales hebdomadaires*, 20 décembre 2002, n°2290, p.7.
- FNARS, « Maisons-relais : guide montage », *Recueils et documents*, mai 2003, n°22, 27 p.
- UNAF0, printemps 2005, « Quand le logement d'insertion doit faire face à l'urgence », *Action Habitat*, n°11.
- AGUILAR C., décembre 2005, « Une maison-relais : nouvelles pratiques pour la grande précarité », *EMPAN*, n°60, pp 129-132.
- UNAF0, automne 2006, « Quel avenir pour les résidences sociales ? », *Action Habitat*, n°16.
- « Quels projets pour les résidences sociales ? », *Travail Social Actualités*, 17 novembre 2006, n°1089, pp 15-22.
- BROUSSE C., 2006, « Devenir sans domicile, le rester : rupture des liens sociaux ou difficultés d'accès au logement ? », *Economie et Statistique*, n°391-392, pp 35-64.
- LANGLET M., 19 avril 2007, « La galère des centres d'hébergement d'urgence », *Lien social*, n°837, p.9-12.
- LANGLET M., 19 avril 2007, « SDF : accompagner autrement ? », *Lien social*, n°837, p.15 et 16.
- EMMAÜS, avril 2007, « Des évolutions dans l'accueil des personnes sans-abris : de l'hébergement de stabilisation à la maisons-relais », *On peut refaire le monde*, n°40.
- LE BRIS M., 7 décembre 2007, « Pour une nouvelle politique qui permette de sortir de la rue », *Actualités Sociales hebdomadaires*, n°2534, pp 33-36.
- UNAF0, printemps 2008, « Maisons-relais, une dynamique vers le logement », *Action Habitat*, n°20.
- « Loi DALO : une réponse à la crise du logement ? », *Travail Social Actualités Hebdo*, 18 avril 2008, n°1158, pp 13-19.
- VEBER A., mai 2008, « Le logement accompagné. L'exemple des maisons relais et résidences accueil », *Pluriels*, n°73, 8 p.

- « Logement-Hébergement : les propositions du rapport Pélissier pour lever les obstacles à la création des maisons-relais », *Actualités Sociales hebdomadaires*, 4 juillet 2008, n°2565, p.13.

DISCOURS :

- DE VEYRINAS M.-D., DGHUHC, Chef du service habitat, introduction à la journée « Maisons-relais » organisée par la DGHUHC et la DGAS, le 8 janvier 2008.
- BOUTIN C., Ministre du Logement et de la ville, intervention lors de la journée « Maisons-relais » organisée par la DGHUHC et la DGAS, le 8 janvier 2008.
- TREGOAT J.-J., Directeur général de l'action sociale, intervention lors de la journée « Maisons-relais » organisée par la DGHUHC et la DGAS, le 8 janvier 2008.

MEMOIRES :

- BENCHEHDA H., 2004, *Créer une maison-relais pour stabiliser et étayer la personne SDF chronicisée accueillie en CHRS d'urgence*, ENSP, 84 p.
- Cottet M., 2007, *Créer une maison-relais pour promouvoir les droits et l'autonomie de personnes exclues, reléguées en résidence sociale*, ENSP, 82 p.

Liste des annexes

- I. Grille d'entretien pour les gestionnaires des maisons-relais
- II. Tableau récapitulatif de l'offre de logement temporaire et durable
- III. Carte du dispositif maisons-relais du département de Lot-et-Garonne
- IV. Schéma relatif à l'orientation des résidents
- V. Questionnaire à destination des résidents des maisons-relais

Grille d'entretien pour les gestionnaires
--

Objectifs :

- mieux connaître le dispositif maisons-relais
- savoir dans quelles conditions s'est lancée la démarche d'harmonisation des pratiques dans la gestion et le fonctionnement des maison-relais dans le département de Lot-et-Garonne et repérer les incidences éventuelles de cette harmonisation.

Création des maisons-relais en Lot-et-Garonne :

- 1) Comment s'est déroulée l'implantation de ces nouvelles « structures » au sein du département ? Jeu des acteurs locaux/ appels à projet nationaux ? Milieu urbain/rural ? Etude de besoins ?
- 2) Comment a été perçue l'arrivée de ces nouveaux dispositifs par les professionnels du secteur social ?
- 3) Que pensez-vous du cadre législatif ? Est-il trop imprécis ou au contraire suffisamment souple ? (rôle et place des maisons-relais, projets « atypiques », etc.)

Rôle :

- 4) Que signifie le terme de « relais » ? (= tremplin, passerelle?) Que pensez-vous de l'utilisation du concept générique de maisons-relais ?
- 5) Quel est, selon vous, l'intérêt de créer de tels dispositifs ?
 - Pour les professionnels ?
 - Pour les usagers ? (problème d'accès au logement et de maintien, besoin de liberté)
- 6) La diversité des maisons-relais en Lot-et-Garonne répond-elle aux besoins du département ?

La démarche d'harmonisation lancée lors de la réactualisation du SAHI et ses incidences:

- 7) Qui a eu l'idée d'une telle démarche ?
- 8) Nécessité de créer un cadre de référence ?
- 9) Quel est l'intérêt de chaque outil ?
 - Charte
 - Fiche de poste de l'hôte
 - Dossier commun de demande d'accès
 - Support commun de présentation des maisons-relais
- 10) Quel est l'intérêt de créer une plateforme départementale ? (existence d'un référent, suivi du dispositif, orientation ou réorientation, cohérence territoriale, coordination des acteurs, capitaliser et diffuser les bonnes pratiques, etc. ?)
- 11) Le fait qu'il n'y ait que trois opérateurs, cela facilite-t-il la coordination des acteurs ?

- 12) Quels pourraient être les freins à cette harmonisation ? (communication, coordination, mobilisation ?)
- 13) Pensez-vous que le calendrier (janvier 2009) sera respecté ?

Fluidité du dispositif AHI :

- 14) Quelle est la place et la pertinence des maisons-relais dans le dispositif AHI ?
Existent-ils des passerelles entre ces divers dispositifs ?
La maison-relais est-elle une solution par défaut d'offre d'hébergement en CHRS, en logement ordinaire, etc. en Lot-et-Garonne?
- 15) Quels sont vos partenaires ?
- 16) Les nouveaux outils créés peuvent-ils aider à améliorer et optimiser l'ensemble des dispositifs ?

Financement et pérennité des M-R :

- 17) Comment sont financées les maisons-relais?
- 18) Comment pérenniser le dispositif maisons-relais? (inscription dans le dispositif associatif, reconnaissance par les pouvoirs publics et les acteurs sociaux de leur spécificité, qualification de l'encadrement, le travail en réseau, la coordination des acteurs ?)
- 19) Savez-vous comment se situe le département du Lot-et-Garonne par rapport aux départements voisins ?
- 20) Que pensez-vous de l'émergence de ces nouveaux dispositifs dans la perspective de l'application généralisée du DALO ?

Solutions envisageables :

- 21) Comment améliorer l'articulation des diverses structures ?
- 22) Pourrait-on/ doit-on créer d'autres outils dans l'avenir ?
- 23) Doit-on créer de nouvelles structures, de nouvelles modalités de logement ?
Insuffisance de l'offre par rapport à la demande ? Liste d'attente ? Refus d'admission ?
- 24) Dans l'avenir, grâce aux outils récemment mis en place, sera-t-il plus facile de créer une nouvelle maison-relais ?

Rôle de l'IASS :

- 25) Quel est le rôle de l'IASS dans la création des maisons-relais?
- 26) Quel accompagnement et promotion de la démarche d'harmonisation par l'IASS ?

Tableau récapitulatif de l'offre de logement temporaire et durable:**Accès :** Statut d'occupation réel pour l'occupant : bail ou titre d'occupation

La personne acquitte un loyer ou une redevance

Aide personnelle au logement

Garantie de maintien dans les lieux

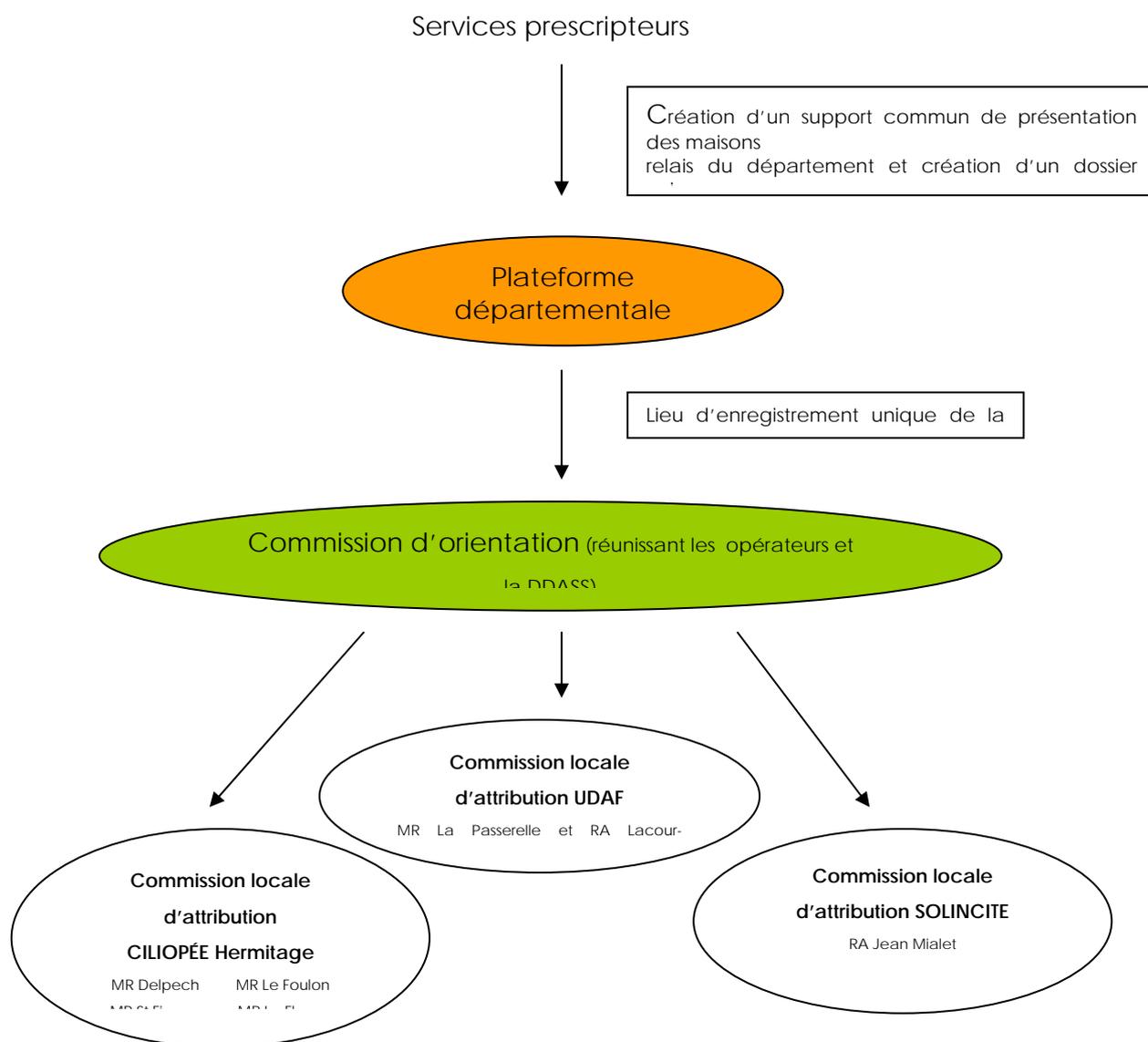
Logement temporaire	Résidences sociales	Maisons-relais	Sous-location
<u>Objectif</u>	Faire aboutir le projet d'accès à un logement de droit commun par un accompagnement social.	Offrir un logement aux personnes en situation de grande exclusion - Favoriser la réadaptation sociale - Faire retrouver tous les aspects de la citoyenneté	Sécuriser la relation entre le propriétaire du logement et le locataire
<u>Offre</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Forme de logement-foyer • Des espaces privatifs et des espaces collectifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Petites structures de type communautaire • Forme plus réduite de résidence sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Logements du parc social (HLM) ou privé avec accompagnement social
<u>Durée</u>	6 mois à 2 ans	Logique d'habitat durable En fonction des besoins de la population	Variable Possibilité de bail glissant : l'association sous-loue le logement puis la personne devient locataire de droit commun
<u>Bénéficiaires</u>	Personnes ou familles en difficulté sociale et/ou économique	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes fragilisées • Faible niveau de ressources • Situation d'isolement et d'exclusion lourde • Difficulté d'accéder à un logement autonome 	Personnes ou familles en difficulté sociale et/ou économique
<u>Gestion</u>	Associations CCAS	Hôte ou couple d'hôtes	Associations CCAS
<u>Financements</u>			
<u>Investissement</u>	PLA-I PALULOS en cas de réhabilitation	PLA-I PALULOS en cas de réhabilitation	
<u>Fonctionnement</u>	Aide forfaitaire annuelle à la gestion locative	Financement des hôtes (programme 177)	Aide à la médiation location

Carte du dispositif maisons-relais du département de Lot-et-Garonne :



- Maison-relais "classique"
- ◆ Maison-relais pour personnes vieillissantes
- ★ Résidence accueil

Schéma relatif à l'orientation des résidents dans les maisons-relais de Lot-et-Garonne :



Source : DDASS de Lot-et-Garonne

Questionnaire à destination des résidents

Nom du dispositif :

Lieu du dispositif :

Date d'entrée dans le dispositif :

➤ **ENTREE DANS LE DISPOSITIF :**

1) Votre situation de logement antérieure :

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> domicile personnel (bailleur social) | <input type="checkbox"/> hébergement mobile ou de fortune (caravane, camping, squat, etc.) |
| <input type="checkbox"/> domicile personnel (bailleur privé) | <input type="checkbox"/> centre hospitalier général |
| <input type="checkbox"/> domicile personnel (propriétaire) | <input type="checkbox"/> centre hospitalier spécialisé |
| <input type="checkbox"/> hébergement par des tiers (famille, amis) | <input type="checkbox"/> autre résidence sociale |
| <input type="checkbox"/> hébergement d'insertion (CHRS) | <input type="checkbox"/> prison |
| <input type="checkbox"/> hébergement de stabilisation | <input type="checkbox"/> sans domicile (rue, voiture, etc.) |
| <input type="checkbox"/> hébergement d'urgence dont hôtel | |

2) Origine de votre orientation :

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Etablissement de santé | <input type="checkbox"/> CADA |
| <input type="checkbox"/> CCAS | <input type="checkbox"/> Services de tutelle |
| <input type="checkbox"/> Service social de secteur | <input type="checkbox"/> Famille |
| <input type="checkbox"/> Etablissement pénitentiaire (SPIP) | <input type="checkbox"/> Autre association (caritative, etc.) |
| <input type="checkbox"/> Hébergement d'urgence | <input type="checkbox"/> Permanence d'accueil et d'orientation, 115 |
| <input type="checkbox"/> Hébergement de stabilisation | <input type="checkbox"/> Autre |
| <input type="checkbox"/> CHRS | |

3) Votre origine géographique (lieu de provenance avant l'entrée dans le dispositif) :

- De la même commune que la structure
- D'une commune environnante
- Du même département
- D'un autre département aquitain
- Autres

4) Motif de votre demande d'admission :

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Rupture (famille, amis, etc.) | <input type="checkbox"/> Sortie centre hospitalier |
| <input type="checkbox"/> Hébergement précaire (Insalubrité, surpopulation, squat, etc.) | <input type="checkbox"/> Sortie hôpital psychiatrique |
| <input type="checkbox"/> Violences (conjugales, familiales, etc.) | <input type="checkbox"/> Sortie de cure ou de post-cure |
| <input type="checkbox"/> Expulsion du logement | <input type="checkbox"/> Sortie de prison |
| <input type="checkbox"/> Sortie d'établissement (CHRS, urgence, stabilisation) | <input type="checkbox"/> Situation d'errance |

5) Combien y-a-t-il eu d'entretiens avant votre admission ?

- 1 2 3 4 5

22) Quelles sont, selon vous, les deux fonctions essentielles de l'hôte/ du référent social?
(cocher jusqu'à 4 cases)

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Accueil des nouveaux résidents | <input type="checkbox"/> Constitution de liens avec l'extérieur |
| <input type="checkbox"/> Surveillance et entretien des locaux | <input type="checkbox"/> Rôle d'écoute |
| <input type="checkbox"/> Perception de la redevance | <input type="checkbox"/> Aide dans les tâches administratives |
| <input type="checkbox"/> Organisation d'activités | <input type="checkbox"/> Autres (préciser) : _____ |
| <input type="checkbox"/> Etablissement de liens entre les résidents | _____ |

23) Globalement, êtes-vous satisfait(e) de la qualité des services offerts?

- NON plutôt NON plutôt OUI OUI

24) Estimez-vous que les hôtes/ référents sociaux sont :

- pas du tout disponibles pas assez disponibles disponibles très disponibles

25) Estimez-vous que dans ce dispositif vous êtes :

- pas du tout écouté pas assez écouté écouté très écouté

26) Dans ce dispositif vous vous sentez :

- pas du tout sécurisé pas assez sécurisé sécurisé très sécurisé

27) Des activités sont-elles organisées régulièrement au sein du dispositif?

- OUI NON

28) Souhaiteriez-vous participer à plus d'activité ? OUI NON

29) En dehors du dispositif, à quelle activité participez-vous ?

- sportives
 manuelles
 culturelles
 associatives
 autres (préciser) : _____

30) Estimez-vous que l'aide qui vous est apportée vous aidera à trouver un logement et à vous y maintenir ? OUI NON

31) Le dispositif vous paraît-il répondre à vos besoins ?

- pas du tout un peu pour l'essentiel parfaitement

Vos attentes et suggestions :

➤ **INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES :**

a) Vous êtes :

- Un homme
- Une femme

b) Vous êtes :

- Célibataire
- En couple

c) Votre tranche d'âge :

- de 18 à 25 ans
- de 25 à 35 ans
- de 36 à 45 ans
- de 46 à 55 ans
- de 56 à 65 ans
- 65 ans et +

d) Avez-vous des enfants ?

- Non
- 1
- 2 et +

e) Votre situation actuelle au regard de l'emploi :

- CDD
- CDI
- Chômeur inscrit au chômage
- Chômeur non inscrit au chômage

- Retraité
 - Sans activité (avec RMI ou AAH)
 - Temps partiel
 - Autres (préciser) : _____
- _____

f) Votre suivi médical : (possibilité de cocher plusieurs cases)

- par un médecin traitant
- par un service hospitalier
- par un centre de soin ou un centre médico-psychologique
- existence d'un traitement médical
- bilan de santé effectué avant l'entrée dans la structure

g) Nature de vos ressources :

- Sans ressources
- En attente de ressources
- RMI
- AAH
- API
- ASSEDIC
- Prestations familiales
- Salaires et assimilés
- Autres allocations
- Autres