



EHESP

DESSMS

Promotion : **2018-2019**

Date du Jury : **Décembre 2019**

**Le « logement d'abord » : concept,
état des lieux et enjeux pour
l'applicabilité aux centres
d'hébergement.**

Loïc FRASZCZAK

Remerciements

Sommaire

Introduction	1
1 « <i>Housing First</i> » une innovation sociale qui a traversé l'Atlantique	5
1.1 Un concept apparu à la fin des années 1980 aux États-Unis et expérimenté au cours des années 1990	5
1.1.1 Une première expérimentation en Californie.....	5
1.1.2 L'expérimentation new-yorkaise et la philosophie du modèle <i>Pathways Housing First (PHF)</i>	6
1.1.3 L'approche <i>Housing First</i> utilise une approche basée sur le rétablissement...9	
1.1.4 L'expérimentation canadienne	11
1.2 La fin des années 2000 marquent le début des expérimentations européennes	12
1.2.1 <i>Housing First Europe (HFE) Project</i>	12
1.2.2 Les trois typologies de « logement d'abord » en Europe	15
1.2.3 Le projet de recherche HOME_EU	17
1.2.4 Le <i>Housing First Europe Hub</i> et le guide sur le « logement d'abord » en Europe	19
2 Le « logement d'abord », état des lieux des pratiques françaises.....	24
2.1 L'expérimentation « un chez soi d'abord ».....	24
2.1.1 Remise du rapport " La santé des personnes sans chez-soi" en janvier 2010	24
2.1.2 La présentation du programme expérimental « Un chez-soi d'abord » en 2011	25
2.1.3 Les caractéristiques de l'expérimentation « un chez-soi d'abord ».....	26
2.1.4 Les résultats de l'expérimentation.....	27
2.1.5 Déploiement et pérennisation du dispositif	30
2.2 Le plan quinquennal pour le « logement d'abord » pour la lutte contre le sans-abrisme sur la période 2018 – 2022 et le rôle du directeur d'établissement.....	31
2.2.1 Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans domicile	32
2.2.2 Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées	33
2.2.3 Mieux accompagner les personnes sans domicile.....	34

2.2.4	Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle	34
2.2.5	Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du « logement d'abord »	35
2.3	La mise en œuvre accélérée du plan « logement d'abord »	35
2.3.1	24 territoires sélectionnés	35
2.3.2	Point d'étape à l'été 2019	37
2.3.3	La feuille de route pour 2019	39
3	Les grands enjeux du « logement d'abord » pour les centres d'hébergement	41
3.1	Le centre d'hébergement et le « logement d'abord »	41
3.1.1	L'hébergement et le logement, deux statuts différents	41
3.1.2	Le mode d'hébergement en regroupé et diffus	42
3.1.3	L'augmentation des durées moyennes de séjour et les conséquences sur l'accueil et les missions	42
3.1.4	Profiter de l'approche « logement d'abord » pour recentrer les missions des centres d'hébergement ?	43
3.2	La captation des logements	44
3.2.1	Un frein au développement de l'offre d'hébergement en diffus	44
3.2.2	L'augmentation de la construction de logements sociaux et très sociaux	44
3.2.3	Développer les partenariats avec les bailleurs et compétence en gestion immobilière	45
3.2.4	Le dispositif « EMILE »	46
3.3	Le paiement du loyer	47
3.3.1	La participation financière en centre d'hébergement	47
3.3.2	Le paiement du loyer et la relation avec les bailleurs	48
3.3.3	Prioriser la recherche du logement dans le cadre de l'accompagnement social	48
3.4	L'accompagnement social	49
3.4.1	Les recommandations du guide européen sur le « logement d'abord »	49
3.4.2	L'accompagnement social en centre d'hébergement	50
3.4.3	La formation	51
3.5	La coordination des démarches	52
3.5.1	La coordination territoriale	53
3.5.2	La coordination nationale et européenne	53
	Conclusion	55
	Bibliographie	57
	Liste des annexes	I

Liste des sigles utilisés

ACT	Appartements de Coordination Thérapeutique
ADIL	Agence Départementale d'Information sur le Logement
ANSA	Agence Nouvelle des Solidarités Actives
AP-HM	Assistance publique - Hôpitaux de Marseille
APL	Aide personnalisée au logement
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASVP	Centre d'action sociale de la Ville de Paris
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHU	Centre d'hébergement d'urgence
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DIHAL	Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
DRIHL	Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement
EMPP	Équipe Mobile Psychiatrie Précarité
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ETHOS	« <i>European Typology of Homelessness and housing exclusion</i> »
FAS	Fédération des acteurs de la solidarité
FEANTSA	Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris.
FNAP	Fonds national des aides à la pierre
GHU Paris	Le GHU Paris, créé le 1er janvier 2019, réunit les hôpitaux Sainte-Anne, Maison Blanche et Perray-Vaucluse.
HF	« <i>Housing First</i> »
HFL	« <i>Housing First Light</i> »
HLM	Habitation à loyer modéré
MARSS	Mouvement et action pour le rétablissement sanitaire est social
ONU	Organisation des Nations Unies
PHF	« <i>Pathways Housing First</i> »
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLI	Prêt locatif intermédiaire

PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
SAMENTA	Rapport sur la santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Ile-de-France
SAMHSA	Substance Abuse and Mental Health Services Administration (L'administration des services de toxicomanie et de santé mentale est une branche du département américain de la santé et des services sociaux.)
SIAO	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
UNAFO	Union professionnelle du logement accompagné

Introduction

Selon Sam Tsemberis, directeur de l'institut Pathways Housing First, *le « logement d'abord » offre aux participants un accès immédiat au logement car il s'agit d'un droit humain, pour lutter contre l'injustice de la pauvreté, essayer d'améliorer le quotidien des personnes les moins fortunées et améliorer le plus rapidement possible la vie des personnes sans domicile¹*. Il y a selon la FEANTSA environ 700 000 personnes sans abri au sein de l'Union européenne² (soit 70 % de plus qu'il y a dix ans) et environ 200 000 en France (le chiffre est une estimation, le dernier comptage effectué par l'INSEE ayant été effectué en 2011, il y avait alors 141 000 « personnes sans domicile personnel », c'est-à-dire hébergées dans les structures d'accueil ou à la rue). Parmi ces 200 000 personnes, 145 000 personnes sont en centre d'hébergement. Face à cette tendance européenne à la hausse, un pays fait figure d'exception, il s'agit de la Finlande qui a vu le nombre de sans-abris diminuer de moitié entre 2008 et 2018³. C'est en 2008 que le gouvernement finlandais a lancé un plan national basé sur l'approche « logement d'abord ».

Lors de mon stage de professionnalisation au sein de quatre centres d'hébergement du centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP), l'une de mes missions était la coordination de la démarche de projet de pôle qui doit aboutir à l'élaboration d'un document de référence pour tous les centres d'hébergement et vise à consolider la dynamique de pôle. Cette démarche a pour objet de permettre une réflexion collective, en vue de renforcer le cadre de travail des équipes et d'améliorer l'accompagnement des personnes accueillies et de s'adapter aux évolutions majeures du secteur de ces dernières années. Trois grandes thématiques sont développées dans le cadre de groupes de travail : (i) l'adéquation aux besoins et modalités d'accompagnement, (ii) le règlement de fonctionnement et la responsabilisation des résidents et (iii) l'identité professionnelle et le travail en équipe au sein des pôles. L'approche « logement d'abord » est très présente dans les discussions toutefois, l'un de mes constats est que la définition et la démarche qui se cache derrière ce concept ne semble pas claire. Une certaine confusion peut aussi s'installer avec les différents dispositifs en place « un chez soi d'abord » et le plan quinquennal pour le « logement d'abord ». C'est donc pour clarifier ces approximations que je me suis intéressé à la philosophie de l'approche logement d'abord et à ses

¹ Extrait de la préface au guide sur le « logement d'abord » en Europe.

² « Les pays européens confrontés à la hausse du nombre de sans-abri » - https://www.lemonde.fr/societe/article/2019/04/03/les-pays-europeens-confrontes-a-la-progression-du-sans-abrisme_5445163_3224.html

³ « Sans-abri: le miracle finlandais » - https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/sans-abri-le-miracle-finlandais_2053128.html

différentes déclinaisons et mises en place. Le quotidien du directeur avec la gestion des urgences, des affaires courantes et du suivi des projets peut empêcher de prendre du recul sur certains sujets. Le mémoire est ainsi l'occasion de se plonger de manière approfondie sur ce sujet.

Comment l'approche « logement d'abord » s'est-elle diffusée en Europe et traduite dans les politiques publiques françaises ? Quels sont les enjeux de l'approche « logement d'abord » pour les centres d'hébergements et les personnes accompagnées ?

La première partie de ce mémoire traitera de l'origine et de la philosophie de la démarche originale « *Housing First* » développée par Sam Tsemberis aux États-Unis au début des années 1990 et qui fait l'objet d'un manuel. Cette démarche, très controversée au début a eu recours à l'évaluation scientifique pour convaincre les plus réticents et prouver la solidité du concept. Cette légitimité acquise a permis une large diffusion du concept qui est arrivé en Europe à la fin des années 2000. Le Housing First Europe Hub constitue un espace d'échange et de diffusion à l'échelle européenne des différentes expériences menées.

La France n'échappe pas à la diffusion du concept. La deuxième partie de ce mémoire s'intéressera à l'appropriation de cette approche et sa diffusion par les pouvoirs publics en France depuis les premières expérimentations « un chez soi d'abord » menées au début des années 2010 jusqu'au plan quinquennal (2018-2022) pour le « logement d'abord ». Nous nous questionnerons sur le rôle et les responsabilités du directeur dans le déploiement de ce plan quinquennal. La généralisation de l'approche « logement d'abord » est encore récente et fait l'objet d'une diffusion territoriale après le lancement d'un appel à manifestation d'intérêt.

Enfin la dernière partie sera l'occasion de faire un état des lieux des grands enjeux que j'ai identifié suite à mon expérience, notamment sur les pratiques des centres d'hébergement vis-à-vis de l'approche « logement d'abord ». Ces grands enjeux rejoignent parfois les constats effectués par le plan quinquennal, ils seront confrontés lorsque cela est possible aux recommandations issues du manuel *Housing First* ou du guide sur le « logement d'abord » en Europe afin de nourrir la réflexion.

Méthodologie

Une revue de littérature a été effectuée pour la rédaction de ce mémoire. L'étude du manuel Housing First, de rapports européens et français ainsi que la lecture de nombreux articles de revues ont permis d'appréhender l'approche « logement d'abord » et sa diffusion en Amérique du Nord et en Europe.

Le second matériel utilisé sont les carnets de notes quotidiennes que j'ai rédigé durant la toute la durée de mon stage.

1 « *Housing First* » une innovation sociale qui a traversé l'Atlantique

L'approche « logement d'abord » utilise le logement comme point de départ de l'insertion sociale plutôt que comme objectif final.

1.1 Un concept apparu à la fin des années 1980 aux États-Unis et expérimenté au cours des années 1990

1.1.1 Une première expérimentation en Californie

Le terme apparaît à la fin des années 1980 à Los Angeles, où Tanya Tull invente avec son association, *Beyond shelter*, une approche basée sur le *housing First*. Cette approche innovante voyait dans la cause du sans-abrisme essentiellement le manque de logements abordables, il s'agissait donc d'offrir un accompagnement prioritaire aux familles pour leurs permettre d'accéder à un logement (durable) aussi vite que possible. Elle avait pour objectif de répondre à un phénomène en expansion : l'augmentation du nombre de famille avec enfants sans domicile.

Lorsque les familles sont dans des centres d'hébergement temporaires, elles sont dans un état de crise et de traumatisme, manquant de confiance et perdant le contrôle du cours de leur vie. Pour Tanya Tull, les familles seront plus enclines à se remettre sur pieds et utiliser les services d'aides une fois qu'elles disposent d'un logement stable. Son approche a donc consisté à apporter ce logement combiné à un service d'aide sur le long-terme. Selon elle, le logement stable ne devrait pas être vu comme une « récompense en échange d'un bon comportement » dans les centres d'hébergement d'urgence mais plutôt comme un droit humain fondamental. Les personnes sans domicile n'étant pas plus différentes des personnes avec domicile, elles sont dans une situation de crise vis-à-vis du logement qui nécessite de l'aide.

Concrètement, *Beyond shelter* recense dans les centres d'hébergement les familles qui peuvent être aidées. Une fois le contact établi, un référent d'accompagnement et un spécialiste du logement va aider la famille à construire son « plan d'action » qui contient les objectifs à atteindre et les étapes à franchir pour obtenir un logement permanent. Des spécialistes de l'immobilier ont pour rôle de démarcher et d'établir des relations de confiance avec les propriétaires de logement sur le marché privé afin d'éviter les stigmatisations liées à la situation de sans-abrisme. Une fois relogée, le référent

d'accompagnement travaille avec la famille à surmonter le traumatisme du sans-abrisme et l'aide à se reconstruire et s'orienter dans divers champs (formation, entretien du logement, démarches administratives, gestion budgétaire...). Cet accompagnement individuel n'est pas obligatoire et laissé au choix de la famille.

Tanya Tull a engagé la promotion de son approche en soutenant le développement du modèle à travers l'ensemble des États-Unis⁴, notamment *via* le lancement d'un institut de recherche, de formation et d'assistance technique.

1.1.2 L'expérimentation new-yorkaise et la philosophie du modèle *Pathways Housing First (PHF)*

C'est à peu près au même moment, de l'autre côté des États-Unis, à New York, que se construit un dispositif innovant basé sur l'approche *housing first*. Cette fois-ci, le programme est à destination des sans-abris chroniques souffrant de troubles psychiatriques et/ou de troubles liés à l'abus de consommation d'alcool ou de stupéfiants. Ces expérimentations, mises en place à l'initiative du psychologue clinicien Sam Tsemberis, partent du principe que le souhait des personnes suivies en psychiatrie est d'avoir un « chez-soi » avant de se soigner et de suivre un traitement.

En 1992 fut fondée à New York l'association à but non lucratif *Pathways to Housing*, qui est souvent désignée comme étant à l'origine du premier programme *housing first*. Cette approche dont la pertinence est aujourd'hui largement légitimée par l'objectivation scientifique via la réalisation d'études de recherche. L'objectif est de prouver la pertinence de cette innovation sociale pour en faire une politique basée sur la preuve (« *evidence based policy* »). Ainsi en 1996, *Pathways to Housing* New York, en collaboration avec l'université de New-York, a reçu de la SAMHSA⁵ une subvention pour réaliser un essai contrôlé randomisé longitudinal de deux ans, comparant l'efficacité de *Housing First* à celle du modèle par paliers. L'étude a assigné au hasard 225 individus sans domicile fixe (sans abri et vivant à la rue) et ayant reçu un diagnostic de trouble psychique sévère et de problèmes d'addiction. Après 24 mois, les participants de *Housing First* étaient logés de façon stable à 80%, contre 37% pour les autres (Tsemberis, Gurdak, 2018). Ce qui va permettre la diffusion de cette approche dans les autres États puis pays (Canada, Europe).

⁴ Pour plus d'informations et de détails sur le parcours et l'approche *housing first* de Tanya Tull : <https://www.ashoka.org/fr-FR/pionnier/tanya-tull>

⁵ *US Substance Abuse and Mental Health Services Administration* : service du ministre de la santé au États-Unis en charge notamment de la santé mentale.

La philosophie du programme PHF s'articule autour de 8 principes (Tsemberis, 2015)

- A) **Le logement en tant que droit humain fondamental** : en référence à l'article 25(1) de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Le logement n'est pas offert en échange d'un traitement à suivre ou d'un bon comportement. Il est offert par respect à ce droit fondamental sans sélection en amont.
- B) **Respect, chaleur et empathie pour toutes les personnes accompagnées⁶** : ce sont les valeurs fondamentales qui guident les relations entre les équipes d'accompagnement et les usagers du service de « logement d'abord ». Ce sont des éléments qui permettent de créer une relation de confiance dès le début de la prise en charge. Cette culture est un élément important pour la réussite et la pérennité de l'approche « logement d'abord ».
- C) **Un engagement d'accompagnement sans durée limitative** : les usagers ont généralement été confronté à une alternance de périodes d'isolement et de prises en charge par des services d'accompagnement et/ou des structures d'hébergement ou de soins. L'idée est d'éviter les ruptures d'accompagnement liées au parcours. Par exemple si une personne est hospitalisée ou incarcérée, l'accompagnement ne doit pas s'arrêter.
- D) **Logements diffus et indépendants** : PHF loue des appartements appropriés, abordable et décent répartis dans la ville et non regroupé au même endroit. Les logements sont proposés à un loyer raisonnable et sont conformes à la réglementation sur le logement. La personne accompagnée peut choisir son appartement et le quartier dans lequel elle va vivre.
- E) **Séparation du logement et de l'accompagnement** : l'ensemble des personnes accompagnées ont accès à un accompagnement par une équipe pluridisciplinaire selon deux typologies :
- Le « traitement communautaire dynamique »⁷ (« *assertive community treatment* ») est à destination des patients avec des troubles mentaux sévères et des besoins multiples. Les équipes sont composées de personnels médicaux (psychiatre, médecin...), paramédicaux (infirmier) et d'accompagnement (psychologue, pair aidant travailleur social...) qui travaillent en équipe avec une disponibilité permanente et un ratio d'accompagnement de 10 usagers par professionnel au maximum.

⁶ Le manuel *Housing First* emploie le terme de « *client* », ce terme sera ici traduit par personne accompagnée ou usage.

⁷ Il s'agit d'une traduction canadienne :

http://www.health.gov.on.ca/fr/common/ministry/publications/reports/mentalhealth/act_translation.aspx

- La « gestion rapprochée des cas difficiles» (« *intensive case management* ») concerne les usagers avec des troubles « modérés ». L'équipe est plus réduite et composée de personnels paramédicaux et de travailleurs sociaux formés à l'accompagnement clinique et possédant une expérience dans ce domaine. Le ratio d'accompagnement est de 10 à 20 personnes accompagnées par membre de l'équipe.

Les équipes sont mobiles et rencontrent l'utilisateur dans un endroit qui lui est familier et où il se sent en sécurité (appartement, quartier...). L'accompagnement se déroule aussi longtemps que nécessaire sans durée limitative et dans tous les champs demandés par la personne (santé physique et mentale, emploi, famille, problèmes d'addiction etc.). Si la personne est hospitalisée, l'équipe d'accompagnement sera toujours présente à son retour. De même que si elle perd son logement, elle continue d'être accompagnée.

F) **Choix de l'utilisateur et autodétermination** : les usagers sont encouragés et soutenus dans le programme PHF à sélectionner quelles sont leurs priorités et à commencer à construire la vie qu'ils veulent mener. Une grande autonomie est laissée aux personnes accompagnées, ils choisissent le quartier où ils veulent vivre, leur logement, s'ils veulent vivre seuls ou en colocation. Une fois le logement trouvé, les usagers se concentrent sur leurs priorités de vie : renouer des liens avec leur famille, suivre une formation, retrouver un emploi, suivre un traitement contre une addiction etc.

G) **Approche orientée vers le rétablissement** : selon un rapport sur la santé mentale commandité par l'administration Bush en 2003⁸, le rétablissement est « le processus dans lequel les personnes sont capables de vivre, travailler, apprendre et s'intégrer dans leur communauté ». Cette approche est en parfaite adéquation avec le point précédent qui en constitue le point de départ. Ce sont les objectifs de rétablissement de l'utilisateur qui guident son accompagnement et non un avis médical. Cette approche permet de garder la motivation et de rester en lien avec l'équipe d'accompagnement. Ceci nécessite des équipes formées aux pratiques du rétablissement et qui acceptent ce principe d'accompagnement afin d'être convaincu que le rétablissement est possible. C'est aussi dans le cadre de cette pratique que le recours à la « *pair-aidance* » est utilisée.

⁸ President's New Freedom Commission on Mental Health (Executive Summary) : <https://web.archive.org/web/20050415080621/http://www.mentalhealthcommission.gov/reports/FinalReport/toc.html>

H) **La réduction des risques** a pour objectif de diminuer les effets négatifs des comportements nocifs pour la santé liée à l'abus de drogue, médicament ou alcool. Plutôt que d'avoir recours à une abstinence totale brutale qui pourrait être contreproductive et ne pas susciter l'adhésion, il s'agit de partir de la situation à l'instant t de la personne accompagnée et de la soutenir en lien avec les objectifs qu'elle s'est fixée. Par conséquent, si l'usager considère que sa consommation actuelle d'alcool ou de drogue n'est pas un problème, l'objectif ne sera pas un arrêt brutal de la consommation. A la place un travail sera effectué sur les effets éventuellement négatif de cette consommation, sur les objectifs fixés et sur la progression à adopter pour les atteindre.

Ces principes sont donc au cœur du modèle développé et promu par Pathways, il convient toutefois de ne pas oublier à la lecture du manuel *Housing First* que l'approche est avant tout adaptée aux personnes sans domicile qui souffrent de troubles psychiques ou de pathologies mentales sévères, qui ont un problème de drogue ou d'alcool, une mauvaise santé physique ou qui sont en situation de handicap. Il faut donc adapter et contextualiser les conseils dans le cadre d'une approche plus généraliste en fonction du public accompagné.

1.1.3 L'approche *Housing First* utilise une approche basée sur le rétablissement

Comme nous l'avons vu précédemment le dispositif *housing first* prône une approche basée sur le *rétablissement*. Il s'agit d'un concept anglo-saxon désignant une démarche personnelle par laquelle un individu s'affirme ou redonne sens à sa vie. Il a pour origine le mouvement de contestation des années 1960 et 1970 où des groupes d'usagers prenaient position contre le soin sans consentement, le traitement par les médicaments, la lobotomie, etc. Une approche plus collaborative entre patients et professionnels du soin a alors émergé dans les années 1980 puis s'est poursuivie lors de la décennie suivante où le rétablissement a fait l'objet d'une abondante littérature. Une des définitions la plus fréquemment citée est celle de William Anthony (1993) qui évoque « une démarche personnelle et unique, visant à changer son attitude, ses sentiments, ses perceptions, ses valeurs, ses rôles et objectifs... et un moyen de vivre une vie satisfaisante et utile, où l'espoir est possible malgré les limites imposées par la maladie ».

Certains auteurs ont tenté de diviser la notion de rétablissement en deux catégories (Farkas, 2018). Le « rétablissement clinique », qui a pour objet de surmonter les difficultés

de santé mentale, et le « rétablissement personnel », pour tout ce qui a trait aux difficultés personnelles rencontrées par la personne.

Quatre valeurs font consensus lorsque l'on évoque l'accompagnement et les services « orientés vers le rétablissement » :

1. **L'espoir** est un élément essentiel dans tout processus de changement personnel, impliquant la croyance que la personne possède un potentiel pour « devenir » et évoluer en dépit de sa condition initiale.
2. Le **respect de la personne** et la croyance qu'au-delà de ses limites, chacun a des caractéristiques uniques comme des ressources, des compétences et des intérêts qui sont des éléments indispensables à prendre en compte dans toute forme de soutien.
3. **L'autodétermination** et la croyance dans le droit que chaque individu a de choisir ses objectifs et les méthodes pour y parvenir, ainsi que les personnes qui l'accompagnent dans la poursuite de son rétablissement. L'autodétermination comme valeur suppose que chaque individu est l'acteur principal de son rétablissement, il organise les services de soin et d'accompagnement en relation avec celui-ci.
4. Le **partenariat** ou la conviction que le processus de rétablissement comprend deux experts où chaque expertise a un poids équivalent, autant au niveau individuel qu'au niveau de l'organisation du service de santé mentale. Le partage du pouvoir et de la responsabilité en matière de rétablissement est un aspect essentiel de tout service « orienté rétablissement ».

Pour illustrer de manière plus concrète voici 10 principes d'une pratique axée sur le rétablissement seraient (Franck, 2017) :

- *« Écouter activement.*
- *Aider la personne à préciser ses objectifs personnels (différents de ceux qui ont été identifiés par les professionnels).*
- *Montrer que l'on croit en les forces de la personne.*
- *Donner des exemples inspirant l'espoir.*
- *Être attentif aux objectifs qui sortent la personne de son rôle de malade.*
- *Recenser les ressources autres qu'en santé mentale (amis, contacts, organisations, etc.).*
- *Renforcer les stratégies d'adaptation existantes.*
- *Favoriser les interventions thérapeutiques choisies par la personne.*
- *Avoir une attitude respectueuse et travailler d'égal à égal (collaboration active)*

- *Malgré un avenir incertain et le risque de revers, appuyer les objectifs autodéterminés, garder l'espoir et avoir des attentes positives »*

1.1.4 L'expérimentation canadienne

En 2007, Miloon Kothari, rapporteur spécial des Nations unies sur le droit au logement, a sévèrement pointé du doigt le Canada pour le mauvais traitement qui était fait aux personnes sans-abri. Toutefois c'est à l'approche des jeux Olympiques d'hiver à Vancouver qui ont eu lieu en 2010 que les responsables politiques ont pris la décision d'améliorer les services d'aide aux sans-abris.

La traduction s'est faite par la mise en œuvre d'un important projet d'expérimentation scientifique basé sur l'implantation du modèle « logement d'abord » entre 2009 et 2013. C'est la Commission de la santé mentale du Canada-un organisme sans but lucratif- qui a assuré la supervision de ce projet qui représentait un budget de 110 millions de dollars canadiens financé par le gouvernement fédéral. L'expérimentation s'est déroulée dans cinq villes canadiennes (Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Moncton) et concernait des personnes sans-abri atteintes d'un trouble de santé mentale.

2148 personnes ont été recrutées pour participer au projet de recherche, 1158 ont bénéficié de l'approche « logement d'abord » tandis que les autres ont été accompagnées par les services habituels. Les résultats obtenus avec l'approche « logement d'abord » sont meilleurs que ceux obtenus avec l'approche « normale », notamment sur la stabilisation résidentielle, la réduction de l'utilisation des services hospitaliers et des services d'intervention en situation de crise, et la réduction des coûts associés à l'utilisation des services publics (Hurtubise, 2018).

Deux points positifs sont notamment soulignés et ont marqué cette expérimentation :

- La participation des pairs aidants, même si elle a connu des difficultés de mise en place (Godrie, 2018) a permis l'émergence d'une pratique clinique qui donne une place au point de vue des personnes qui ont une expérience de la rue, une reconnaissance de la pertinence de leur expertise et favorise la circulation de différents savoirs. Cela constitue de plus un soutien complémentaire indispensable dans la gestion quotidienne du logement pour les personnes les plus instables.
- La démarche projet s'est déroulée de concert entre chercheurs et prestataires de services dans le cadre d'un *consortium* pour favoriser l'implantation de la démarche. La démarche peut s'apparenter à une innovation entrepreneuriale qui

visé à mettre en place un nouveau modèle, la démarche de recherche et de mise en œuvre opérationnelle se nourrissant au fur et à mesure de l'avancée du projet.

Des critiques et interrogations sont aussi émises. La démarche ne permet pas de comprendre l'origine du phénomène de sans-abrisme. La politique de « logement d'abord » accorde une importance à la sortie de rue par une stabilisation résidentielle par l'action et l'accompagnement des personnes sans-abri. Il y a ainsi d'une part, une tendance à individualiser la problématique du sans-abrisme (mettant de côté les actions sur les aspects plus sociaux et la responsabilité collective comme l'accessibilité du logement, les politiques publiques, les formes de discrimination et de victimisation ou encore la judiciarisation), d'autre part, un risque de catégorisation des personnes sans-abri par un découpage entre celles qui méritent une intervention intensive (les sans-abri chroniques) et les autres (sans-abri cycliques ou transitoires).

Les données de l'expérience canadienne sont intéressantes dans la mesure où en plus d'une stabilisation résidentielle (qui est le point le plus mis en avant dans la plupart des études), les études qualitatives ont permis de montrer des situations de solitude et une perte de certains repères sociaux. De plus les cas de réinsertion au travail sont peu fréquents.

1.2 La fin des années 2000 marquent le début des expérimentations européennes

Les résultats de recherche positifs vis-à-vis des politiques d'*housing first* en Amérique du Nord ont attiré l'attention des européens qui ont entrepris de s'approprier la démarche et de l'adapter aux spécificités de notre continent face à un constat de chronicisation et de massification du sans-abrisme (Laval^b, 2018). Compte tenu de la diversité des pays européens, chacun a adapté la démarche en fonction de ses caractéristiques propres. Cette partie sera l'occasion de décrire de manière concrète et détaillée quels sont les principes de l'approche européenne du « logement d'abord ».

1.2.1 Housing First Europe (HFE) Project

A) Origine du projet

Le projet « logement d'abord » Europe » est un projet d'expérimentation sociale financé par la direction générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la commission européenne au sein du programme « PROGRESS » d'août 2011 à juillet 2013.

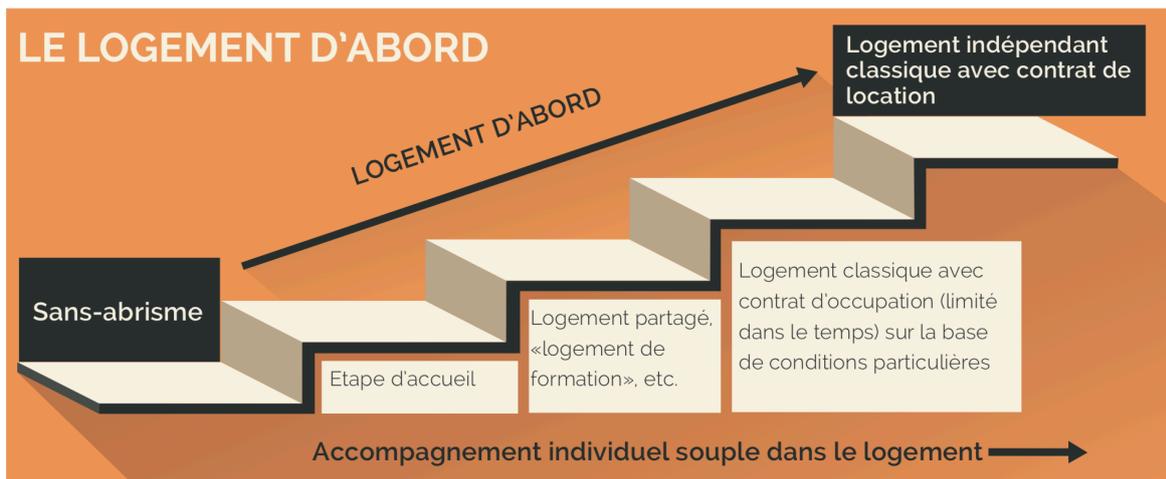
Les objectifs du projet HFE étaient d'évaluer et de permettre l'échange mutuel des pratiques de projets locaux dans 10 villes européennes à destination des personnes sans-abris avec des besoins complexes en fournissant un accès rapide à un logement stable et un accompagnement intensif.

Cinq sites ont fait l'objet d'une évaluation (Amsterdam, Budapest, Copenhague, Glasgow et Lisbonne) et cinq autres ont bénéficié d'aide pour l'échange d'informations et le partage d'expérience (Dublin, Gand, Göteborg, Helsinki et Vienne) suite au lancement d'expérimentations « logement d'abord » ou d'éléments s'en approchant.

Au niveau européen, un certain nombre de points clés à interroger ont été formalisés pour les cinq sites test. Les sujets principaux étaient :

- Nombre et profil des usagers (âge, sexe, lieu de naissance/nationalité, type d'hébergement, statut d'activité, historique du logement)
- Les besoins d'accompagnement (et les éventuelles évolutions au fil du temps)
- L'accompagnement apporté et réellement reçu
- La satisfaction de l'utilisateur
- La stabilité dans le logement
- Les évolutions vis-à-vis du projet de vie / le rétablissement
- L'intégration dans le lieu d'habitation, les éventuels conflits générés
- Les coûts
- Les caractéristiques spécifiques positives, défis relevés et enseignements

Sur l'ensemble de ces cinq sites expérimentaux, la démarche de « logement d'abord » était une approche innovatrice dans un environnement dominé par la démarche d'accompagnement en escalier (illustration ci-dessous) ou des solutions d'hébergement d'urgence sans lien avec le marché du logement. Seule la démarche danoise était la déclinaison d'une stratégie nationale de promotion et d'implémentation du « logement d'abord ».



Source : Guide sur le « logement d'abord » en Europe

Aucun des sites d'expérimentation n'a répliqué de manière exacte le cahier des charges établi par *Pathways* à l'exception de Budapest.

B) Recommandations de l'étude :

Les résultats positifs sur quatre des cinq sites expérimentaux montrent que l'approche du « logement d'abord » semble être une stratégie recommandable pour mettre fin au sans-abrisme des personnes ayant des besoins d'assistance élevés en leur apportant une solution d'hébergement durable.

Les éléments qui contribuent au succès de l'approche *housing first* :

- Un accès rapide au logement : dans les pays où des logements peuvent être alloués aux personnes sans-abris, ce type de logement constitue une ressource intéressante. Dans les autres pays le recours aux logements sur le marché privé ou même à des logements partagés avec des propriétaires occupant peut être une possibilité. L'intervention d'agences immobilières sociales ou d'association peut permettre de faciliter l'intermédiation avec le marché locatif privé.
- Le coût du logement et les coûts de la vie doivent être couverts sur le long-terme pour les personnes qui ne peuvent pas travailler. Ceci peut poser des difficultés dans les pays où le système social est peu développé (cas de Budapest)
- Un accompagnement pluridisciplinaire intensif doit être proposé aussi longtemps que nécessaire. Les équipes d'accompagnement peuvent s'organiser de différentes manières, en particulier concernant les experts médicaux qui peuvent intervenir sans être des membres exclusifs de l'équipe dans le cadre d'une collaboration privilégiée.
- Les programmes de « logement d'abord » doivent être particulièrement vigilants vis-à-vis de la gestion des nuisances et conflits de voisinage. Pour ce faire des

règles claires doivent être établies avec les usagers et les propriétaires des logements. Les exemples des expérimentations montrent que la gestion de ces problèmes (quand ils arrivent) est possible sous ces conditions.

L'expérimentation HFE s'est déroulée sur un nombre restreint de petits projets d'expérimentation à destination de personnes ayant des besoins élevés d'accompagnement. Il subsiste un débat sur le fait d'étendre ou non l'approche de « logement d'abord » à destination d'une population plus large. La question de l'évaluation et de l'efficacité de cette approche pour les personnes ayant des besoins moins élevés et son implantation dans le cadre de stratégies plus globales de lutte contre le sans-abrisme, devra aussi être posée.

Des interrogations subsistent et des pistes de recherches sont évoquées par le rapport (sur l'analyse des rapports coûts/efficacité, sur les particularités du public ciblé ou encore sur l'analyse des méthodes d'intervention).

1.2.2 Les trois typologies de « logement d'abord » en Europe

Durant le déroulement de ces expérimentations, Nicholas Pleace, avec le concours de la Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA)⁹ et de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), a publié le rapport « Le logement d'abord » (2012) qui vise à faire un état des lieux du dispositif et à contribuer au débat sur la transposition du modèle en Europe et en particulier en France. Nicholas Pleace distingue dans ce rapport notamment trois grands groupes : Le « logement d'abord » selon le modèle *Pathways* (PHF), le « logement d'abord » regroupé (CHF) et le « logement d'abord léger » (HFL).

A) Le « logement d'abord » selon le modèle *Pathways* (PHF)

Il s'agit du modèle expérimenté et développé par *Pathways* sous l'égide de Sam Tsemberis et dont les principes ont été décrits dans la partie 1.1.2.

⁹ La FEANTSA est une ONG créée en 1989 qui rassemble des services à but non lucratif qui viennent en aide aux sans-abris en Europe. Elle a créé en 1992 l'Observatoire européen sur le sans-abrisme afin de soutenir la publication de rapports et d'études de qualité sur le sans-abrisme. La FEANTSA compte 9 membres français : l'Association des Cités du Secours Catholique (ACSC), le CHU Mouzaia, EMMAÛS Solidarité, la Fapil, SOLIHA, la Fédération des acteurs de la solidarité et Habitat et Soins.

B) Le « logement d'abord regroupé » (CHF¹⁰)

La philosophie et les principes de l'approche PHF ont été largement diffusés au fil des années, toutefois le modèle n'est pas toujours reproductible à l'identique et certains principes et idées du « logement d'abord » ont pu influencer et modifier des modèles d'accompagnement existants, en particulier dans les centres d'hébergement.

La philosophie des services de CHF reprend globalement les principes du modèle PHF : le respect, la chaleur humaine et la compassion pour tous les usagers, l'assurance de travailler avec les usagers aussi longtemps qu'ils en ont besoin, la séparation du logement et des services, le choix et l'autodétermination de l'utilisateur, le modèle de réduction des risques et l'approche tournée vers le rétablissement. Globalement les principes liés à l'accompagnement et au choix de l'utilisateur peuvent s'appliquer.

Toutefois certains principes ne sont pas applicables ou entrent en contradiction avec l'approche CHF. Bien souvent ces structures offrent un hébergement et non un logement (absence de bail ou de contrat) ce qui ne répond pas au logement comme droit fondamental. Ensuite les logements étant regroupés au sein d'un même centre, le principe de logement ordinaire au sein de la ville ne peut être appliqué. Enfin ce dernier point peut entrer aussi en contradiction avec le principe de choix et d'autodétermination par la contrainte qu'il impose.

La Finlande a dès février 2008, élevé le *Housing First* au rang de principe structurant la vision politique de la lutte contre le sans-abrisme (Kaakinen, 2018). Une grande politique de transformation de l'offre d'hébergement a été menée avec pour objectif de transformer les foyers d'hébergement d'urgence en « unités résidentielles » appliquant une approche CHF.

C) Le « logement d'abord léger » (HFL¹¹)

Il existe en Europe et aux États-Unis des services légers d'aide aux sans-abris qui ont recouru à des équipes mobiles pour accompagner les personnes sans domicile qui vivent dans des appartements indépendants. Ces services se sont développés soit indépendamment de l'approche « logement d'abord » soit en s'en inspirant. Ils peuvent être gérés par des bailleurs sociaux ou des associations.

La philosophie d'accompagnement est très proche de l'approche PHF, la principale différence se situe au niveau de l'équipe d'accompagnement qui pourra être plus réduite

¹⁰ Pour *Comunal Housing First*

¹¹ Pour *Housing First Light*

et aura recours à des partenaires et services extérieurs vers lesquels elle orientera la personne accompagnée en cas de besoin.

Au final cette dernière typologie partage beaucoup de points communs avec l'approche PHF et permet une déclinaison plus souple de ce modèle pour l'adapter à un public plus large.

1.2.3 Le projet de recherche HOME_EU¹²

HOME_EU « Sans-abrisme comme une injustice » est un projet financé dans le cadre du programme de recherche et d'innovation de l'Union européenne « Horizon 2020 » pour la période 2016-2019.

Il a pour objectif de contribuer au développement d'une nouvelle génération de politiques publiques et de programmes sociaux, reposant sur des preuves scientifiques et s'attaquant efficacement au phénomène du sans-abrisme de longue durée (Ornelas & Duarte, 2018). Il s'inscrit en continuité du projet « logement d'abord Europe » présenté en 1.2.1.

HOME-EU vise à influencer les politiques européennes du sans-abrisme dans le sens du « logement d'abord » en apportant notamment des témoignages et retours d'expérience. Ce projet est coordonné par l'ISPA-Institut universitaire (Portugal) via un consortium de douze partenaires¹³ issus de neuf pays européens.

HOME-EU procédera à une analyse comparative des enquêtes nationales et des entretiens. L'information sera recueillie selon quatre niveaux d'analyse :

1. La représentation des citoyens européens à l'égard du sans-abrisme de longue durée et des politiques sociales ;
2. L'analyse des politiques sociales sur le sans-abrisme, et perspectives des responsables politiques ;
3. Les perceptions de personnes actuellement sans-abri et de personnes qui ont été intégrées aux programmes de « logement d'abord » sur ce qu'ils en ont tiré vis-à-vis de leur situation, sur l'efficacité des services et sur les politiques sociales ;
4. Les impressions des prestataires de services, qu'ils soient impliqués dans les programmes « logement d'abord » ou dans les services traditionnels : sur la façon

¹² <http://www.home-eu.org>

¹³ Des universités et des centres de recherche : Aix-Marseille université ; ISPA-Institut universitaire (Portugal), Institut Karolinska (Suède), université de Limerick (Irlande), université d'Opole (Pologne), Stichting Katholieke Universiteit (Pays-Bas), université de Padoue (Italie) ; des ONG : AEIPS (Portugal), Crescer (Portugal), FEANTSA (Union européenne), RAIS Fundación (Espagne) et la municipalité de Lisbonne.

dont leurs organisations luttent contre le sans-abrisme, sur l'accompagnement des usagers et leur pouvoir d'agir, et sur les politiques sociales.

Les principaux résultats du projet HOME-EU ont été présentés en juin dernier à Madrid à l'occasion de la dernière conférence du programme.

L'étude auprès des usagers a donné des résultats probants et constants au sujet de l'efficacité des programmes de logements d'abord par rapports aux services traditionnels organisés selon la logique de l'accompagnement en escalier. Le « logement d'abord » a permis une diminution du recours à l'hébergement d'urgence au profit d'un logement privé, une baisse des symptômes psychiatriques, une meilleure intégration au sein de la communauté, une promotion et une émancipation de capacités (*capabilities*).

Les principaux enseignements obtenus auprès des prestataires de services concernent les objectifs, principes et les facteurs qui peuvent affecter le travail. Au sujet des objectifs, les services de « logement d'abord » encouragent l'autonomie et les choix des usagers pour définir et atteindre leurs objectifs personnels. Les services traditionnels au contraire répondent en priorité aux besoins de base (nourriture, hygiène, hébergement).

Une enquête menée auprès d'un panel représentatif de 5300 européens de 8 pays différents a révélé que la majorité d'entre eux sont conscients de l'augmentation du sans-abrisme dans leur pays. Plus de trois-quarts d'entre eux ont exprimé le souhait de voir augmenter le budget alloué par leur gouvernement pour lutter contre le sans-abrisme. Pour plus de 70% des interrogés, le « logement d'abord » semble être une solution plus crédible pour aider les sans-abris que les services traditionnels comme l'hébergement d'urgence, 42% seraient prêts à payer plus pour ce modèle innovant.

L'approche du « logement d'abord » semble bien intégrée dans les différentes stratégies nationales étudiées même si certaines dimensions comme les capacités et la promotion de la santé ne sont pas toujours clairement mentionnées. Cette large adhésion des citoyens combinée aux résultats positifs des recherches menées conforte le consortium HOME-EU dans sa recommandation de favoriser l'approche du modèle « logement d'abord » comme solution privilégiée en Europe.

1.2.4 Le *Housing First Europe Hub* et le guide sur le « logement d'abord » en Europe

A) La création du *Housing First Europe Hub*

Le *Housing First Europe Hub*¹⁴ a été créé en 2016 à l'initiative notamment de la FEANTSA et de la *Y-Foundation* (organisation finlandaise qui a promu la démarche de « logement d'abord »). Il se définit comme un réseau qui encourage la promotion et la réalisation du *Housing First* à l'échelle européenne. Il est financé par les contributions annuelles des membres du réseau. Les activités menées dans des groupes de travail portent sur des thèmes choisis par les membres pour leur pertinence et leur actualité.

Aujourd'hui, le Hub est composé de 15 partenaires¹⁵ dont des ONG et des réseaux nationaux, des administrations publiques et un institut de recherche. Le Hub travaille également avec des conseillers techniques américains (Sam Tsemberis) et canadiens. La mission de ce Hub est de promouvoir le passage à grande échelle du *Housing First* en dépassant le stade des expérimentations et de mettre fin au sans-abrisme en Europe. Les principales activités du Hub sont la formation, la recherche et la pratique d'intervention. En particulier la demande de formation augmente rapidement dans les pays et les villes lançant des programmes de « logement d'abord ». La création d'un service de formation pouvant assurer une formation au niveau local, national ou international a été l'une des premières priorités. L'activité de recherche est menée par un réseau de chercheurs travaillant à l'élaboration des outils d'évaluation et conduisant ses propres études.

Un autre objectif actuel consiste à soutenir les réseaux nationaux *Housing First* en rassemblant les acteurs autour d'une plate-forme de coopération. Ceci est beaucoup plus efficace qu'une mise en œuvre dispersée (Kaakinen, 2018).

B) Le guide sur le « logement d'abord » en Europe¹⁶

A la suite du rapport sur le « logement d'abord » publié par Nicholas Pleace (cf. 1.2.2.), un guide a été publié et traduit dans 8 langues. Même si une grande place est accordée à l'histoire et aux principes de la démarche, il contient des parties plus opérationnelles sur la mise en œuvre du « logement d'abord », en particulier sur l'accompagnement, sur la proposition des logements ainsi que sur l'évaluation. Il s'agit donc d'une première base de travail très intéressante à consulter dans le cadre d'une démarche visant à mettre en

¹⁴ <https://housingfirsteurope.eu>

¹⁵ En France il s'agit de la dihal, la Fondation Abbé Pierre, la métropole Grand Lyon et EST Métropole Habitat

¹⁶ <https://housingfirsteurope.eu/guide/>

place le « logement d'abord ». Le guide s'accompagne de vidéos de présentation qui renforcent son aspect pédagogique.

Nous allons voir les huit principes définis pour l'approche européenne du « logement d'abord ».

a) *Le logement est un des droits de l'homme*

Comme dans l'approche *Pathways*, le « logement d'abord » insiste sur le droit des personnes sans domicile à avoir un logement. Il est attendu des personnes participant à un programme de « logement d'abord » qu'elles respectent les conditions de droit commun liées à leur bail comme un locataire ordinaire, tout en bénéficiant bien évidemment d'un accompagnement pour y parvenir.

Sur ce sujet, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a édité une « boîte à outils »¹⁷ consacré au « droit à un logement convenable ». Il s'agit « *du droit de chaque femme et chaque homme, jeunes et enfants de pouvoir habiter dans sa propre maison, au sein d'une communauté, en toute sécurité et de façon à vivre dignement et en paix.* » Au niveau européen la typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS)¹⁸ définit ce qu'est avoir un logement en utilisant l'idée de domaine physique, social et légal.

L'approche « logement d'abord » propose un véritable chez soi au sens des définitions de l'ONU et de l'ETHOS.

b) *Principe de la réduction des risques*

Ce principe est lui aussi similaire à l'approche PHF, l'idée de la réduction des risques est basée sur le fait que l'arrêt d'une consommation problématique de drogue et/ou d'alcool est un processus complexe et que les services qui imposent l'abstinence aux substances psychoactives ou la désintoxication ne fonctionnent pas pour de nombreuses personnes sans domicile très dépendante à cette consommation.

Il convient donc d'adopter une approche globale de la personne tenant compte de toutes les causes et de toutes les conséquences de sa consommation de drogue et/ou d'alcool. Cette approche vise à convaincre les personnes (par une approche persuasive) de modifier leur consommation de drogue et d'alcool, qui leur fait du tort pour mener à bien leurs projets, et à les soutenir dans ce sens. Il convient donc de proposer un accompagnement, de l'aide et un traitement, mais pas d'imposer l'abstinence.

¹⁷ <https://www.ohchr.org/FR/Issues/Housing/toolkit/Pages/RighttoAdequateHousingToolkit.aspx>

¹⁸ Plus de détails sur cette typologie en annexe 1

c) *Choix et contrôle par les usagers des services*

L'écoute et le respect de l'avis des personnes accompagnées représente l'un des principes clés dans l'approche du « logement d'abord ». L'utilisateur doit pouvoir exercer de vrais choix quant à la manière de vivre sa vie et au type d'accompagnement qu'elle reçoit. Il s'agit de permettre aux personnes accompagnées de déterminer leurs besoins et les façons d'y répondre.

Dans la pratique cela se traduit par l'impossibilité de calquer un modèle d'accompagnement standardisé à chaque personne accompagnée. L'écoute et la bienveillance sont donc des composantes fondamentales de l'accompagnement.

d) *Services d'accompagnement orientés vers le « rétablissement »*

Une approche orientée vers le « rétablissement » est axée sur le bien-être général d'une personne. Cela comprend sa santé physique et mentale, les liens avec son réseau social (famille, amis...) et son niveau d'intégration sociale (socialisation, activités...). L'approche du rétablissement est décrite au point 1.1.3.

Dans le cadre d'un accompagnement orienté vers le « rétablissement », on utilise souvent des techniques d'entretien motivationnelle. L'accompagnement fourni doit toujours être axé sur le fait que l'utilisateur puisse envisager un avenir meilleur comme une possibilité réelle et atteignable. La promotion du « rétablissement » reflète toujours ce que la personne souhaite pour elle-même et non les idées de quelqu'un d'autre concernant la direction que doit prendre sa vie.

e) *Engagement actif sans coercition*

L'engagement actif sans coercition est un concept américain que l'on peut décrire comme étant une manière assertive et non agressive de travailler avec les usagers des services de « logement d'abord », il s'agit d'exprimer son point de vue en respectant l'autre. L'accent est mis sur le fait de s'engager auprès de l'utilisateur de façon positive afin de le convaincre qu'il peut se « rétablir ».

Cette manière d'agir est en cohérence avec les principes de réduction des risques et de l'orientation vers le « rétablissement », il convient de toujours mettre l'accent sur le fait d'essayer, de manière positive, de convaincre la personne accompagnée de se mobiliser afin qu'elle devienne apte à affronter les défis de la vie et atteindre les objectifs qu'elle

s'est fixés. La discussion, les conseils, les informations, l'accompagnement et la persuasion font partie des mécanismes à mettre en œuvre pour parvenir à cette fin.

f) Séparation entre le logement et le traitement

Comme pour l'approche PHF ce principe signifie que la personne n'a pas à changer son comportement avant d'entrer dans le logement. Une fois dans le logement la personne est soumise au droit commun comme un locataire ordinaire et l'accompagnement proposé a pour objectif de l'aider à s'intégrer et se maintenir dans son logement. De ce fait si une personne est expulsée, cela ne peut être que le résultat d'une démarche du propriétaire du logement en raison par exemple d'une infraction liée au bail.

A la différence d'autres services d'aide aux personnes sans domicile, le « logement d'abord » s'engage vis-à-vis de la personne et non de son logement. L'approche est fondée sur la personne et non sur un lieu, il y a donc un engagement vis-à-vis de la personne et non de son logement (si elle perd son logement elle sera accompagnée pour en retrouver un autre).

g) La personne est au centre de l'accompagnement

Ce principe implique d'organiser l'accompagnement et le traitement autour d'elle et de ses besoins. Les services de « logement d'abord » s'adaptent et sont organisés en fonction des usagers plutôt que l'inverse.

Parmi les différents types d'accompagnements proposés dans le cadre de l'accompagnement au logement, les suivants sont évoqués par le guide : Organiser et entretenir sa maison, acquérir des compétences pratiques telles que faire la cuisine, gérer son budget, faire ses courses et gérer ses factures, gérer ses dettes éventuelles et son argent, décorer et meubler son chez soi. Dans le domaine de l'accompagnement social, la personne peut par exemple nouer ou de renouer des liens d'amitié et des relations familiales positives. En termes d'intégration sociale, le « logement d'abord » vise également à encourager la personne à commencer ou reprendre des études, à suivre une formation, à participer à des activités artistique ou associatives, à travailler et à se socialiser. Enfin, en matière de santé et de bien-être, un accompagnement centré sur la personne vise à encourager l'utilisateur à suivre un traitement approprié et à se soucier de son état de santé pour atteindre ses objectifs.

h) Souplesse de l'accompagnement qui sera proposé aussi longtemps que de besoin

Dans le cadre du « logement d'abord », le contact et l'accompagnement sont maintenus avec une personne même si cette dernière est expulsée ou quitte son logement en raison d'une hospitalisation ou d'une incarcération ou parce qu'elle ne se sent pas suffisamment autonome.

L'intensité de l'accompagnement peut augmenter ou diminuer quotidiennement en fonction des besoins individuels, de façon à pouvoir s'adapter aux besoins et au rythme de vie de la personne. La souplesse est un élément important à prendre en compte du côté de l'équipe d'accompagnement.

Cette approche européenne du « logement d'abord » partage donc de nombreuses valeurs avec l'approche PHF tout en proposant des principes moins restrictifs et un peu plus ouvert vis-à-vis du public ciblé. L'objectif est d'apporter une réponse globale à la lutte contre le sans-abrisme et non de s'adresser à un groupe restrictif de la population. Ceci permet une adaptation du modèle en tenant compte des particularités de chaque pays. Nous verrons dans la partie suivante le cas spécifique de la France.

L'approche permet de partager un ensemble d'objectifs permettant un accompagnement social global vers le logement :

- Aide au maintien dans le logement
- Promotion de la santé et du bien-être
- Promotion de l'intégration sociale

L'étude du manuel Pathways ainsi que la connaissances Hub européen « logement d'abord » constituent des sources et pistes de réflexions intéressantes pour tout directeur souhaitant s'intéresser à la mise en œuvre de cette approche dans son établissement. En particulier la prise de contact avec le hub européen peut constituer une aide à la réflexion.

2 Le « logement d'abord », état des lieux des pratiques françaises

L'approche « logement d'abord » est maintenant prônée depuis de nombreuses années au niveau ministériel, toutefois la mise en œuvre opérationnelle n'est pas encore très claire et lisible. Pour comprendre le contexte français, il convient tout d'abord de distinguer l'expérimentation « un chez soi d'abord » et le plan quinquennal pour le « logement d'abord »

2.1 L'expérimentation « un chez soi d'abord »

2.1.1 Remise du rapport " La santé des personnes sans chez-soi" en janvier 2010

Ce rapport¹⁹ a été rédigé par le psychiatre Vincent Girard, assisté du docteur Pascale Estecahandy et du docteur Pierre Chauvin.

Le rapport identifie les blocages et les leviers d'actions possibles. 5 axes sont privilégiés :

1. le décloisonnement des politiques sanitaires,
2. la coordination des accompagnements somatiques, psychiatriques et sociaux,
3. le développement de nouvelles pratiques professionnelles,
4. l'hébergement et la réinsertion
5. la promotion de la recherche et l'évaluation.

C'est dans ce rapport que la proposition innovante de déployer le dispositif du « logement d'abord » est préconisée pour la première fois dans le cadre d'une politique publique en prenant l'exemple des expérimentations étrangères et en particulier celle menée au Canada :

« Nous proposons un programme expérimental national sur 5 sites sur 4 ans, qui s'inspire du programme « sans chez-soi » du Canada, en tenant compte des réalités françaises, bien différentes, tant d'un point de vue culturel qu'organisationnel et politique. »²⁰

Suite à la remise du rapport le financement de l'expérimentation a été décidé. Le postulat de la méthode étant : disposer d'un logement est une condition première pour l'intégration des personnes dans le droit commun de la prise en charge.

¹⁹ <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000014/index.shtml>

²⁰ Ibid p.151

2.1.2 La présentation du programme expérimental « Un chez-soi d'abord » en 2011

Le programme expérimental « *Un chez-soi d'abord* » a été intégré dans la stratégie nationale 2009-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Il a pour point de départ le constat de l'enquête SAMENTA²¹, près du tiers des personnes sans-abris présentent des troubles psychiatriques sévères (troubles psychotiques, troubles anxieux, troubles sévères de l'humeur). Ce constat impose de développer une approche nouvelle et des modes novateurs de prise en charge pour ces publics.

Comme pour les expérimentations menées à l'étranger, il est prévu d'une part, un volet de mise en œuvre opérationnel du dispositif et d'autre part, un volet évaluation et recherche. L'expérimentation s'inspire directement du projet « At home - Chez soi » en cours au Canada au moment du lancement de l'expérimentation française. Elle est autorisée par l'arrêté du 11 avril 2011 portant agrément d'une expérimentation d'actions médico-sociales « Un chez-soi d'abord » en faveur de personnes en situation de précarité²².

A) Volet « opérationnel »

L'expérimentation se déroule sur 4 sites : Paris, Lille, Marseille, Toulouse. Sur chaque site, l'objectif est que 100 personnes sans-abris atteintes de troubles psychiatriques sévères (notamment psychose et bipolarité) soient accompagnées et orientées, avec leur accord, vers un logement ordinaire.

L'accompagnement et le suivi sont assurés par une équipe pluridisciplinaire médico-sociale, composée d'un psychiatre qui sera le coordinateur opérationnel de l'équipe, d'infirmiers, de travailleurs sociaux (dont des médiateurs de santé-pairs, eux-mêmes usagers), un responsable addiction/réduction des risques, un spécialiste de captation de logement et un(e) secrétaire.

Compte tenu des profils des personnes accompagnées, le ratio professionnel / patient est élevé (1/10), ce qui permettra d'offrir une forte intensité de services (jusqu'à 2 rencontres par jour, 6 jours sur 7, 12h par jour, ainsi qu'une disponibilité 7jours/7, 24h/24 via un système d'astreinte pour les crises et les urgences).

²¹ <https://www.hal.inserm.fr/inserm-00471925>

²² JORF n°0097 du 24 avril 2011 page 7332 texte n° 18

B) Volet « évaluation et recherche »

Ce volet de l'expérimentation devra notamment permettre de montrer l'utilité du programme pour les personnes concernées et le coût-efficacité pour les institutions sanitaires et sociales par rapport aux modes de prise en charge classiques.

Pour cela, les 100 personnes intégrées au programme seront recrutées par une équipe de recherche avec l'aide d'Équipe mobile psychiatrie précarité (EMPP). 100 autres personnes seront également recrutées dans les mêmes conditions et suivies par l'équipe de recherche, mais elles bénéficieront des services médico-sociaux et d'hébergement-logement classiques. Elles constitueront un groupe témoin.

L'expérimentation est supervisée par la direction générale de la santé, qui a confié l'animation et la coordination au professeur Pascal Auquier qui fait partie de l'unité de recherche du laboratoire de santé publique de la faculté de médecine de Marseille.

2.1.3 Les caractéristiques de l'expérimentation « un chez-soi d'abord »

Une notice technique de la dihal²³ diffusée en 2012 décrit les principales caractéristiques de l'expérimentation.

A) Les grands axes du modèle retenu

- **Partir du choix des participants** : le logement est choisi et aménagé par la personne selon ses goûts, l'accès est sans obligation de suivre un traitement, un relogement est possible en cas d'échec dans le premier logement. La seule obligation est l'acceptation d'une visite hebdomadaire de l'équipe au domicile du participant.
- **Habiter un logement ordinaire** : le logement est diffus dans le parc privé ou public, la personne doit vivre comme tout citoyen (pour ce faire elle est soutenue par l'équipe de suivi et en cas de besoin, les visites peuvent être biquotidiennes), l'accompagnement et le logement sont indépendants (le suivi continue si la personne quitte son logement).
- **Vers le rétablissement** : les soins sont orientés vers le rétablissement et s'appuient sur les compétences et capacités des participants pour les

²³ <https://www.gouvernement.fr/publications-documents-de-la-dihal> (THEMATIQUE "UN CHEZ-SOI D'ABORD")

accompagner à leur rythme sur tous les aspects (personnels, professionnels, spirituels...) et sans hiérarchisation, l'équipe d'accompagnement pluridisciplinaire intègre des médiateurs de santé dont le rôle est de montrer qu'un rétablissement social, citoyen et professionnel est possible. Enfin les principes de la réduction des risques sont intégrés dans les stratégies d'accompagnement.

B) Les outils et dispositifs déployés

- **Un engagement mutuel avec les propriétaires** qui garantit : un paiement du loyer dans les temps, un accompagnement adapté des participants et une remise en état de l'appartement en cas de nécessité.
- **Un accompagnement adapté est proposé par une équipe de suivi intensif** (de type ACT²⁴ cf. 1.1.2. E) qui est l'une des clés de la réussite du programme : un fort ratio professionnel / patient (1/10), une approche basée sur « l'aller vers », un suivi dans le temps et une réponse rapide en période de crise et un accompagnement assuré essentiellement par des visites au domicile ou dans des lieux familiers avec une intensité élevée de services.
- Les équipes se compose des professionnels suivants : psychiatre, médecin généraliste, infirmiers/ères, travailleurs sociaux, médiateurs de santé, référent addiction/réduction des risques, spécialiste de la captation de logements, spécialiste de l'insertion professionnelle.

2.1.4 Les résultats de l'expérimentation

A) Caractéristiques et chiffres

- 703 personnes ont été intégrées dans la recherche dont 353 accompagnées par le programme « un chez soi d'abord ».
- 28 jours en moyenne sont nécessaires pour accéder à un logement.
- 432 logements captés dont 80% dans le parc privé.
- 8 000 contacts mensuels soit 1 par semaine et par personne en moyenne.
- Un ratio d'un professionnel pour 10 personnes accompagnées

²⁴ Appartements de coordination thérapeutique

- Les personnes à l'entrée étaient à 82,7% des hommes avec une moyenne d'âge de 38 ans qui ont passé en moyenne plus de 8 ans cumulés sans domicile et 4 ans et demi à la rue.
- 100% présentent une pathologie psychiatrique sévère (schizophrénie 70% ou bipolarité 30%).
- 50% ont pathologie somatique chronique associée et 80% ont des addictions.

Les personnes participantes ont connu un premier passage à la rue très jeune et une offre de service qui ne permet pas un accès vers le soin et l'insertion :

25% ont vécu un premier épisode « sans chez soi » avant 18 ans (âge médian 21,5 ans)

Elles sont isolées et victimes de violence, en carence sur des besoins essentiels et simples à assouvir (repas, sommeil, lunettes...), utilisent peu les offres des structures médico-sociales mises en place, ont besoin d'une aide pour gérer leur argent (50% ont des dettes dont la médiane est 1850€) et nécessitent une prise en charge médicale globale.

L'étude a montré une réelle efficacité à un moindre coût sur un suivi à deux ans :

- Un accès rapide et une stabilité dans le logement pour plus de 85% des personnes avec un maintien au cours des deux ans de suivi.
- Une amélioration de l'état de santé des personnes logées par le programme (moins d'hospitalisations, diminution des symptômes et amélioration du niveau de rétablissement, en particulier chez les personnes présentant une schizophrénie).
- Une réduction significative des recours au système de soins (baisse de 50% des durées d'hospitalisation) et aux structures dédiées à l'urgence sociale (notamment dans le secteur de l'hébergement).
- Le coût total annuel du programme est évalué à 14 000€ par usager et est totalement compensé par les coûts évités calculés en comparaison avec l'offre habituelle.

B) Principaux enseignements

Aucun critère prédictif ne peut être établi quant à la capacité d'habiter.

La maladie mentale n'est pas un facteur négatif au maintien dans le logement qui couvre les besoins de base lorsqu'un accompagnement soutenu est proposé. De plus l'accompagnement apporte un filet de sécurité minimal quel que soit le parcours résidentiel.

Les principales caractéristiques d'un accompagnement basé sur les compétences, les forces et le choix des personnes sont :

- L'individualisation, avec des équipes flexibles et réactives s'appuyant sur des partenariats pour répondre aux plus grands nombres de besoins
- Proposer des interventions centrées sur le quotidien dans le milieu de vie des personnes
- Mettre en pratique le principe de réversibilité : augmenter l'éventail des possibles en autorisant l'expérimentation de nouveaux modes de vie (logement, emploi, famille, etc.), tout en sécurisant cette prise de risque (exemple du relogement possible à tout moment)
- Faire converger les attentes individuelles et les possibilités de réponses institutionnelles
- Décloisonner les spécialités professionnelles pour adopter une vision pluridisciplinaire
- Viser le changement de regard de la société sur la maladie mentale et croire dans les capacités des personnes à reprendre leur vie en main
- Intégrer des médiateurs de santé pairs dont la formation et le statut restent à développer

Le maintien dans le logement nécessite :

- La sécurisation des ressources de la personne sur le long terme
- L'accès à un logement à loyer modéré
- De permettre le glissement du bail pour favoriser l'autonomie de la personne qui désirerait rester dans son logement
- De prévoir des déménagements/réaménagements lorsque c'est nécessaire et accompagner la personne pour que cela ne soit pas vécu comme un échec
- De lutter contre l'isolement en facilitant les liens avec la famille, les amis, les groupes d'auto-support, le voisinage, etc. Le programme doit faciliter l'apprentissage d'une socialisation ordinaire et non uniquement liée aux aidants professionnels.

Les limites du dispositif portent essentiellement sur le fait que les personnes accompagnées sont généralement sous le seuil de pauvreté (ce qui renvoie à la question des ressources et du financement du dispositif), les difficultés d'accès au logement social (pour rappel 80% des logements ont été captés dans le secteur locatif privé) et enfin la stigmatisation de la maladie mentale.

2.1.5 Déploiement et pérennisation du dispositif

Conformément à l'arrêté encadrant l'expérimentation²⁵, un comité d'évaluation devait se prononcer six mois avant la fin de l'expérimentation sur la pertinence du dispositif, ses modalités de réalisation et de son coût pour l'assurance maladie. Ce comité s'est réuni en juillet 2016.

A) Constats du comité d'évaluation²⁶

1. Le programme « un chez-soi d'abord » répond à un besoin réel conforme aux orientations générales des politiques publiques en faveur des publics ciblés.
2. Le programme a une réelle efficacité en termes de stabilité dans le logement, d'amélioration d'état de santé et de réduction de recours au système de soins et aux structures dédiées aux personnes sans-abris, ceci à un moindre coût pour la puissance publique.
3. Il apporte une plus-value en comparaison avec l'offre sanitaire, sociale et médico-sociale existante.
4. La gestion du programme et de ses ressources a été efficace et les actions programmées ont été bien conduites.

B) Les préconisations du comité d'évaluation²¹

1. La pérennisation du programme « un chez-soi d'abord » au 1^{er} janvier 2017 et son inscription dans un cadre juridique adapté permettant le respect du modèle mis en œuvre et du public ciblé lors de la phase expérimentale.
2. Le déploiement maîtrisé du programme sur le territoire, en s'appuyant sur une évaluation pertinente des besoins sur les sites ciblés.
3. Assurer la transférabilité des enseignements du programme vers d'autres champs de l'intervention publique, en particulier d'accompagner la transformation du travail social dans un objectif global d'amélioration de la santé publique,
4. Porter une attention particulière à maintenir lors du déploiement un accompagnement évaluatif rigoureux.

C) La pérennisation du programme

²⁵ Article 8 de l'arrêté du 11 avril 2011

²⁶ Délibérations et recommandations du comité d'évaluation du programme expérimental « un chez-soi d'abord » - <https://www.gouvernement.fr/publications-documents-de-la-dihal> rubrique THEMATIQUE "UN CHEZ-SOI D'ABORD"

Le décret n° 2016-1940 du 28 décembre 2016²⁷ relatif aux dispositifs d'appartements de coordination thérapeutique « Un chez-soi d'abord » permet de généraliser l'expérimentation menée en lui offrant un cadre juridique stable. Il introduit dans le code de l'action sociale et des familles les dispositions relatives aux conditions d'organisation et de fonctionnement de ces dispositifs, qui favorisent l'accès au logement des personnes sans-abris présentant des troubles psychiques sévères et leur accompagnement.

Un cahier des charges national a été validé par le comité de suivi du dispositif ACT "un chez-soi d'abord"²⁸ en juin 2017. Un guide de bonnes pratiques doit être établi afin d'accompagner le déploiement du dispositif et bénéficier des retours d'expériences.

2.2 Le plan quinquennal pour le « logement d'abord » pour la lutte contre le sans-abrisme sur la période 2018 – 2022 et le rôle du directeur d'établissement

Le dispositif expérimental « un chez-soi d'abord » a permis d'obtenir un retour d'expérience à grande échelle vis-à-vis d'une politique de « logement d'abord » qui se rapproche très fortement des expérimentations nord-américaines et en particulier du dispositif PHF.

Toutefois ce dispositif dispose de critères d'accès spécifiques (1° être sans-abri ou sans-logement au moment de l'intégration dans le dispositif 2° présenter une pathologie mentale sévère 3° présenter des besoins élevés 4° être en demande d'intégrer le dispositif et d'être logé). En conséquence, la question d'utiliser le « logement d'abord » de manière plus globale pour lutter contre le sans-abrisme se pose. La généralisation du dispositif va dans le sens des recommandations européennes. Aussi, afin de répondre à cet enjeu le « logement d'abord » fait l'objet d'un plan quinquennal. Les publics visés par ce plan sont les personnes sans-domicile²⁹, ainsi que les personnes en difficultés d'accès ou de maintien dans le logement pouvant mener à des ruptures (dont les expulsions locatives).

²⁷ JORF n°0303 du 30 décembre 2016 texte n° 65

²⁸ <https://www.gouvernement.fr/generalisation-du-programme-un-chez-soi-d-abord-validation-du-cahier-des-charges-national>

²⁹ Selon la définition INSEE : une personne est qualifiée de « sans- domicile » un jour donné si la nuit précédente elle a eu recours à un service d'hébergement ou si elle a dormi dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, abri de fortune).

Ce plan, présenté par le président de la République en septembre 2017, s'articule en 5 priorités qui contiennent 16 axes, le développement suivant présente ces 5 priorités et tente de définir la place et le rôle d'un directeur d'établissement vis-à-vis de ces mesures.

2.2.1 Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans domicile

Quatre axes sont définis dans la première priorité :

- a) Produire des logements sociaux et très sociaux adaptés aux besoins des personnes sans domicile
- b) Mobiliser le parc privé à des fins sociales
- c) Développer des solutions de logement adaptées en réponse à des besoins spécifiques
- d) Faciliter la transformation de centres d'hébergement en logements selon les besoins des territoires

Ce premier axe n'est pas dans le champ d'action d'un directeur d'établissement, les statistiques et informations (rapport d'activité...) remontées notamment au SIAO permettent d'informer sur l'état de l'offre et les besoins nécessaires afin de planifier des actions au niveau départemental et régional.

Des conventions de partenariat entre un établissement et un bailleur social permettent à ce dernier d'être informé des besoins en termes de logements et d'anticiper ainsi son activité dans la mesure des opportunités disponibles (a ?).

La mobilisation de logements du parc privé à des fins sociales (b) peut éventuellement faire l'objet d'une promotion à l'échelle d'un territoire. Par exemple un établissement rattaché à un centre communal d'action sociale d'une ville ou d'une métropole peut profiter de cette structure pour promouvoir ce dispositif. Sur ce point une instruction à destination des préfets de région et de département a été diffusée en juin 2018 (Instruction du 4 juin 2018 - relative à la mise en œuvre du plan de relance de l'intermédiation locative dans le cadre du plan « logement d'abord »)

Le développement des solutions de logements adaptés (c ?) peut potentiellement concerner un directeur qui répondrait à un appel à projet pour augmenter l'offre sur son territoire.

Enfin sur le dernier axe (d), le directeur à toute sa place sur le plan opérationnel dans la politique de transformation de l'offre visant à faire évoluer les places d'hébergement ainsi que dans l'animation et la recherche d'une dynamique partenariale avec les différents acteurs du territoire.

2.2.2 Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées

Quatre axes sont aussi définis dans cette seconde priorité :

- a) Améliorer la connaissance des publics sans domicile
- b) Donner la priorité au logement dans l'orientation des personnes sans domicile
- c) Améliorer l'accès des ménages défavorisés au logement social
- d) Favoriser la mobilité résidentielle et géographique des personnes défavorisées en demande de logement

La remontée d'information, notamment auprès du SIAO permet de participer à l'amélioration de la connaissance des publics accompagnés (a). La concertation avec les autres acteurs du territoire permet d'étendre la connaissance globale des publics sans domicile et en difficulté avec la question du logement.

Il est envisageable d'orienter plus efficacement vers le logement et augmenter la fluidité dans les dispositifs d'hébergement (b) à condition que l'offre de logement corresponde aux publics à orienter. Lorsque cette condition est remplie il convient de mettre en place une politique d'information et de formation claire à destination notamment des travailleurs sociaux en charge de l'accompagnement des personnes. En particulier la participation à des temps d'échange au sujet des pratiques professionnelles est un bon moyen d'harmoniser et d'améliorer les réponses apportées aux besoins des usagers.

L'amélioration de l'accès au logement et la promotion de la mobilité (c - d) nécessite des équipes d'accompagnement formées et connaissant l'ensemble des dispositifs disponibles. Il convient donc d'agir sur la formation mais aussi d'assurer un « pilotage » avec la mise en place de tableaux de bord et de suivi afin de répondre au mieux aux besoins des résidents.

Des conventions et temps d'échanges avec les bailleurs sociaux peuvent aussi être initiés afin de créer une dynamique partenariale.

2.2.3 Mieux accompagner les personnes sans domicile

- a) Renforcer et articuler l'accompagnement social vers et dans le logement et proposer des approches pluridisciplinaires et coordonnées
- b) Accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles et renforcer la formation des acteurs
- c) Développer la cohérence entre insertion socio-professionnelle et accès au logement

La participation aux instances locales de gouvernance et d'échange permet d'envisager une logique de coopération à même de pouvoir faire évoluer les pratiques au sein d'un établissement et de tenter de développer de nouvelles pratiques (CHRS « hors les murs ») et répondre aux besoins nouveaux.

L'évolution de l'accompagnement social et les changements qu'elle induit va nécessiter le développement d'une offre de formation accessible sur tout le territoire et qui soit pertinente avec les besoins.

L'insertion socio-professionnelle nécessite des équipes d'accompagnements qui soient aussi formées sérieusement aux dispositifs et pratiques dans ce domaine. De plus la recherche de partenaires locaux doit permettre d'apporter des solutions complémentaires.

2.2.4 Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle

- a) Renforcer la prévention des expulsions locatives de façon à limiter le recours au jugement d'expulsion et le nombre d'expulsions effectives
- b) Prévenir les ruptures résidentielles des personnes sortants d'institutions ou victimes de violence
- c) Recentrer l'hébergement d'urgence sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse

La prévention des situations de ruptures n'entre pas actuellement dans le champ des centres d'hébergement. Le développement d'équipes mobiles d'accompagnement dans le cadre d'appels à projet pourrait éventuellement être envisageable.

Pour recentrer l'hébergement d'urgence sur sa fonction de réponse immédiate il convient d'assurer la fluidité des parcours et donc de développer une offre de logement diversifiée et adaptée aux besoins. Une équipe d'accompagnement social formée ne sera pas efficace si aucune solution de sortie ne peut être proposée.

2.2.5 Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du « logement d'abord »

- a) Mettre en place une gouvernance efficace à tous les niveaux
- b) Soutenir et s'engager avec des territoires de mise en œuvre accélérée

La participation aux différentes instances de gouvernance permet d'apporter de la visibilité à l'établissement et d'enrichir la pratique professionnelle. Une démarche proactive en ce sens ne peut être que bénéfique. Cela nécessite toutefois la mise en place de dispositifs lisibles, compréhensibles et accessibles facilement. En ce sens des plateformes territoriales et nationales d'échange des pratiques et de partage des expériences doivent être créés et animés.

Le directeur a donc toute sa place dans la mise en œuvre des mesures de ce plan, toutefois si certaines initiatives peuvent être menées à l'échelle d'un établissement, un grand nombre de mesures nécessitent la mise en place d'une dynamique territoriale afin d'encourager la coopération entre les différentes parties prenantes.

2.3 La mise en œuvre accélérée du plan « logement d'abord »

Le plan « logement d'abord » est un plan national, toutefois pour le gouvernement il est indispensable que les territoires s'approprient les outils et en définissent la mise en œuvre.

2.3.1 24 territoires sélectionnés

Pour ce faire le ministre de la Cohésion des territoires et la dihal ont lancé, en novembre 2017, en partenariat avec l'Assemblée des départements de France, l'Assemblée des communautés de France et France Urbaine, un appel à manifestation d'intérêt³⁰ afin d'identifier et de sélectionner des territoires de mise en œuvre accélérée.

³⁰ Présenté de manière synthétique en annexe 02.

Ce sont donc 24 territoires divers (départements, EPCI, métropoles et communes) qui sont retenus aujourd'hui, portés par des collectivités territoriales cheffes de file. L'État, les collectivités locales, les acteurs de l'hébergement et du logement ainsi que l'ensemble de leurs partenaires sanitaires et sociaux qui se sont engagés sur des objectifs partagés de résultats et de moyens afin de réduire drastiquement le sans-abrisme. Ces 24 territoires ont été retenus par le gouvernement pour la pertinence et l'ambition de leur projet de territoire qui s'appuie sur les cinq priorités du plan quinquennal.

Il s'agit³¹ :

Ville d'Amiens	Montpellier Méditerranée Métropole
Communauté urbaine d'Arras	Ville de Mulhouse
Bordeaux Métropole & Département de la Gironde	Nantes Métropole
Clermont-Auvergne Métropole, Département du Puy-de-Dôme	Métropole Nice-Côte d'Azur
Département du Doubs	Nîmes Métropole
Grenoble-Alpes Métropole	Département du Pas-de-Calais
Métropole européenne de Lille	Département de la Sarthe
Limoges Métropole	Département de Seine-Saint-Denis
Lorient Agglomération	Communauté d'agglomération Sophia Antipolis
Métropole de Lyon	Eurométropole de Strasbourg
Communauté d'agglomération de Dembény-Mamoudzou	Ville de Toulouse
Metz Métropole	Tours Métropole Val de Loire

Concernant les financements, l'Agence Nationale de l'Habitat va contribuer à hauteur de 8 millions par an pour mobiliser le parc privé à vocation sociale notamment par la remise sur le marché de logements vacants. L'État va participer à hauteur de 8 millions d'euros en 2018.

³¹ Carte en annexe 03

2.3.2 Point d'étape à l'été 2019

À la différence d'autres dispositifs annoncés par le gouvernement (par exemple la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté qui dispose d'un espace dédié et régulièrement mis à jour sur le site du ministère des solidarités et de la santé³²), le suivi de la mise en œuvre du plan quinquennal pour le « logement d'abord » n'est pas aisé. Des informations sont disponibles sur la page de la dihal et sur le site du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Un dossier de presse a été publié en juin 2019³³.

Ainsi en 2018, 6200 places ont été créées dans le parc locatif privé *via* notamment l'intermédiation locative, 33 000 logements très sociaux ont été financés et 2500 places ouvertes en pensions de famille. La loi ELAN promulguée en novembre 2018 intègre des mesures pour améliorer la prévention des expulsions locatives. 70 000 personnes ont accédé à des logements pérennes ou transitoires (logement social, pension de famille, intermédiation locative) et 10 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été accordés (issu du plan pauvreté) pour l'accompagnement des ménages sans domicile vers le logement.

Le dossier reprend aussi les initiatives en cours de mise en place dans les différents territoires par priorités établies par le plan quinquennal :

- A) Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans domicile

Bordeaux Métropole et le département de la Gironde ont mis en un place un numéro d'information et vont réaliser des opérations de communication pour faire connaître le dispositif d'intermédiation locative et répondre aux questions. L'objectif est de capter 150 logements conventionnés par an dont la moitié serait destiné au dispositif « logement d'abord ».

L'Eurométropole de Strasbourg et le département du Bas-Rhin vont mettre en place une plateforme de service à destination des bailleurs afin de les accompagner jusqu'à la mise en location du logement auprès des ménages.

³² <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/lutte-pauvrete-gouv-fr/>

³³ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/plan-quinquennal-pour-le-logement-dabord>

Lyon Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, Bordeaux Métropole et la Communauté urbaine du Grand Dijon vont déployer le dispositif d'appartements de coordination thérapeutique du dispositif "Un Chez-soi d'abord" à destination de 400 personnes.

B) Orienter les ménages sans domicile vers le logement et l'accompagnement au plus proche de leurs besoins

Dans les Hauts de France, une plateforme « logement d'abord » co-animée par le SIAO et la Communauté urbaine d'Arras a pour objectif de minimiser les risques de rupture et d'accélérer l'accès au logement pour tous.

Le département du Pas-de-Calais a installé sur son territoire deux plateformes territoriales qui sont intégrées à l'antenne locale SIAO et animées par un coordinateur chargé de mobiliser les ressources disponibles pour répondre aux situations des ménages.

Ces plateformes sont en lien étroit avec les Conférences intercommunales du Logement de l'Artois et de Lens-Hénin.

Grenoble-Alpes Métropole a mis en place un circuit d'accompagnement « logement d'abord » en collaboration avec la DDCS de l'Isère et le SIAO. Il s'agit d'une porte d'entrée unique qui permet une mobilisation concomitante des logements et un accompagnement pluridisciplinaire pour les ménages.

La Ville de Mulhouse et l'École Supérieure de Praxis Sociale de Mulhouse organisent huit journées de formation à destination des professionnels et des personnes accompagnées du territoire pour favoriser la transformation des pratiques professionnelles et développer une culture commune du « logement d'abord ».

Le département de Seine-Saint-Denis a mis en place un service départemental d'accompagnement « logement d'abord » au sein du SIAO du 93 qui propose un logement à des ménages sans domicile ou hébergés, avec un accompagnement modulable et pluridisciplinaire qui s'appuie sur l'expertise des adhérents du collectif associatif du SIAO et du Conseil départemental.

C) Renforcer les moyens de la veille sociale et améliorer la connaissance des publics sans domicile

Grenoble-Alpes Métropole, sur le même principe que la nuit de la solidarité organisée par le centre d'action sociale de la ville de Paris (en 2018 et 2019), a organisé une Nuit de la

solidarité le 30 janvier 2019 qui a mobilisé 620 bénévoles qui ont été à la rencontre de 104 personnes dans l'espace public, ainsi que 199 personnes en campements et 43 en squats. Cette démarche de recensement permet de mieux comprendre les problématiques du sans-abrisme sur un territoire. Les villes de Toulouse et Metz ont aussi réalisé des opérations similaires.

Lille, Mulhouse, Nantes et Clermont-Auvergne Métropole vont mettre en place des observatoires locaux du sans-abrisme afin notamment de consolider et objectiver les données disponibles pour rendre compte de la situation sur les territoires et mieux connaître les situations et les parcours des personnes sans-abris et vulnérables vis-à-vis du logement.

Strasbourg et Limoges ont mis en place des haltes de nuit qui permettent d'héberger des personnes très désocialisées qui n'avaient plus recours aux services d'aide sociale en les accompagnant vers des solutions adaptées de logement.

D) Prévenir les expulsions locatives et les ruptures pouvant mener à la rue

A Lille, une association d'accompagnement des publics menacés d'expulsion (GRAAL) organise des médiations entre locataires et bailleurs afin d'éviter le recours à un jugement d'expulsion. L'objectif est de parvenir à établir une convention qui prévoit le paiement du loyer par l'association, en contrepartie de l'adhésion du locataire à un programme d'accompagnement social.

A Nantes, 14 bailleurs sociaux et l'ADIL de la Loire-Atlantique ont travaillé de concert pour établir un dispositif de « mutations inter-bailleurs » qui consiste à mutualiser les offres de logements sociaux disponibles, afin de proposer des solutions de relogement rapides et adaptées aux ménages dont la situation a changé.

2.3.3 La feuille de route pour 2019

Les initiatives décrites ne sont pas exhaustives et il en existe de nombreuses autres. Elles permettent d'apprécier la diversité des approches adoptées par ces acteurs. Elles constituent toutefois à l'heure actuelle que quelques lignes dans un dossier de presse. Des retours d'expériences détaillés et des échanges entre les différents acteurs seraient intéressants à mettre en place afin de créer une véritable culture du « logement d'abord » et de rendre accessible l'information et les bonnes pratiques au plus grand nombre. L'État ou un organisme indépendant (association, agence ?) pourrait jouer le rôle d'animateur et

d'agrégateur du savoir et des pratiques *via* une plateforme d'échanges et l'organisation d'espace collaboratif ? à l'échelle du territoire. Ceci afin que le savoir et les pratiques circulent et s'enrichissent mutuellement.

Des initiatives semblent aller dans ce sens avec par exemple le lancement en décembre 2018 d'un club des collectivités impliquées dans le programme "" « logement d'abord » par le ministère de la Cohésion des territoires³⁴. Toutefois à l'heure actuelle ce « club » est fermé et aucun espace de communication n'a été mis en place. C'est donc tout un volet d'animation nationale et d'espaces collaboratifs qu'il faut mettre en place pour créer un véritable écosystème du « logement d'abord » et rendre visible et accessible l'ensemble du travail mené au quotidien.

L'année 2019 constitue la seconde année du plan dont 3 axes prioritaires entendent être développés par l'État :

1. **Favoriser l'appropriation du « logement d'abord » dans les pratiques de tous** : par la formation et la sensibilisation, l'évolution du SIAO et de sa gouvernance ou encore le lancement de plateformes territoriales d'accompagnement.
2. **Intégrer le « logement d'abord » dans tous les territoires** : améliorer la fluidité et la production de PLAI, PLAI adaptés et pensions de famille au sein du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), renforcer la prévention des expulsions et coordonner l'ensemble des acteurs avec un système d'information rénové, poursuivre le développement de l'intermédiation locative et des pensions de famille et professionnaliser les acteurs du secteur, notamment en mandat de gestion.
3. **Accélérer la mise en œuvre du « logement d'abord » avec des moyens supplémentaires** : 10 millions d'euros de financements supplémentaires sont prévus pour l'accompagnement, 4 millions d'euros pour la résorption des bidonvilles. En Ile-de-France une opération pour renforcer les sorties d'hôtels vers le logement ou encore la relance du programme d'humanisation des centres d'hébergement sont en cours.

³⁴ <https://www.banquedesterritoires.fr/le-gouvernement-installe-le-club-des-collectivites-logement-dabord>

3 Les grands enjeux du « logement d'abord » pour les centres d'hébergement

Les deux premières parties ont permis de décrire et développer la philosophie de l'approche « logement d'abord » et sa traduction applicative par les pouvoirs publics ainsi que les ressources et espaces d'échanges disponibles. Cette partie a pour objectif de se recentrer sur les centres d'hébergement (d'urgence et de réinsertion sociale), d'identifier à partir de mon expérience de stage les enjeux qu'impliquent l'approche « logement d'abord » au sein des centres d'hébergement et comment y répondre.

3.1 Le centre d'hébergement et le « logement d'abord »

Comme nous l'avons vu avec la typologie d'approche du « logement d'abord » de Nicholas Pleace (1.2.2.), il est tout à fait possible d'avoir une approche « logement d'abord » en centre d'hébergement.

3.1.1 L'hébergement et le logement, deux statuts différents

Il convient tout d'abord de bien faire la distinction entre le logement et l'hébergement qui vont avoir une incidence sur les conditions d'accueil et le statut de l'occupant.

L'accueil en hébergement a pour objectif de répondre aux besoins immédiats des personnes privées de domicile et en situation de détresse sociale, médicale ou psychique. L'hébergement est provisoire, voire précaire, dans l'attente d'une solution de logement durable et adaptée. Il ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation ni au versement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation financière des personnes accueillies. Les centres d'hébergement d'urgence, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), les nuitées d'hôtel correspondent à un accueil en hébergement.

Dans le logement, le locataire dispose d'un titre d'occupation (bail relevant de la loi du 6 juillet 1989 ou contrat de résidence) avec garantie de maintien dans les lieux. Il s'acquitte d'un loyer ou d'une redevance et est éligible aux aides au logement, et à d'autres aides comme celles du Fonds de Solidarité pour le Logement. Il existe une grande variété de solutions de logement adaptées aux besoins des personnes : parc social, parc privé, logement adapté et accompagné (résidences sociales, pensions de famille, intermédiation locative, ...).

Les centres d'hébergement répondent donc à la catégorie de l'hébergement quel que soit la modalité d'accueil que ce soit en regroupé ou en diffus.

3.1.2 Le mode d'hébergement en regroupé et diffus

Les centres d'hébergement du centre d'action sociale de la ville de Paris possèdent deux modalités d'accueil du public :

- L'accueil en centre d'hébergement (regroupé) : suivant la configuration architecturale les conditions d'hébergement sont différentes (en particulier pour les repas, un centre possède une offre de restauration collective, un autre la livraison d'un repas préparé à réchauffer et deux autres offrent la possibilité de cuisiner ses propres repas).
- L'accueil dans un appartement en diffus : la particularité est que ce mode d'accueil s'effectue dans des appartements de grande taille et en cohabitation (deux familles dans un même logement).

Cette diversité des modalités d'accueil permet d'offrir des accueils différents en fonction des situations. Le public accueilli sur mon lieu de stage était constitué de familles monoparentales (3 établissements) et de jeunes de moins de 27 ans (1 établissement).

3.1.3 L'augmentation des durées moyennes de séjour et les conséquences sur l'accueil et les missions

Les centres d'hébergement sont marqués par une tendance forte ces dernières années : l'augmentation des durées moyennes de séjours des ménages accueillis. Elle est d'environ 3 ans en moyenne pour les familles et un peu moins de 2 ans pour les jeunes. Cette tendance s'explique principalement par l'augmentation des personnes accueillies en situation administrative précaire (absence de papiers qui rend difficile l'insertion sociale) et la difficulté d'accéder à un logement social à Paris et en région parisienne.

Cette augmentation des durées de séjour présente des conséquences sur l'accompagnement. La situation administrative précaire rend l'insertion sociale difficile et ne donne pas accès à certains dispositifs (demande de logement social, recherche d'un emploi...). De même l'absence de solution de logement peut mener à des situations où une famille qui remplit toutes les conditions (emploi, autonomie...) est contrainte de rester

en centre d'hébergement qui ne sont pas conçus comme des logements pour recevoir un ménage sur une longue période.

Cette situation entre aussi en tension avec la volonté de la Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement (DRIHL) (qui contrôle et finance les centres d'hébergement) d'inciter les établissements à diminuer la durée moyenne de séjour. Cet indicateur étant un paramètre suivi dans le cadre de la contractualisation d'un CPOM. Paramètre qui entre en contradiction avec le principe d'accompagnement dans le logement aussi longtemps que nécessaire et qui marque donc bien la différence entre hébergement et logement.

3.1.4 Profiter de l'approche « logement d'abord » pour recentrer les missions des centres d'hébergement ?

L'instauration d'une durée maximale de séjour pourrait répondre à la problématique de la hausse des temps de séjours observée. L'approche « logement d'abord » ne signifie pas la fin des centres d'hébergement qui répond à des besoins différents. Au contraire l'approche « logement d'abord » peut améliorer la fluidité du parcours et se compléter avec l'accueil en centre d'hébergement.

J'ai notamment observé que la distinction entre CHU et CHRS, sur le plan de l'accueil et de l'accompagnement est difficile à faire. L'accompagnement y est similaire et les problématiques de durée de séjours sont les mêmes. En revanche sur le plan administratif cela complique la gestion (calendriers différents, financements différents...).

Le développement d'une dynamique d'accompagnement basée sur le « logement d'abord » peut être l'occasion de faire évoluer les missions des centres d'hébergements. Par exemple ils pourraient constituer une porte d'entrée vers le logement *via* l'instauration d'une durée maximale de séjour afin de fluidifier le parcours et travailler directement dans une logique « logement d'abord ». Concrètement une famille hébergée à l'hôtel ou vivant dans la rue serait hébergée en centre d'hébergement et aurait la possibilité de construire son projet de vie en commençant prioritairement par le choix de son logement conformément à l'approche originelle. Une durée maximale d'accueil de 6 à 12 mois pourrait constituer une temporalité permettant de redonner un sens à la distinction hébergement/logement. Ceci nécessite bien évidemment une forte disponibilité du côté de l'offre de logements.

3.2 La captation des logements

Obtenir des logements, en particulier à Paris constitue le frein principal au développement de l'hébergement en diffus et plus généralement, à la généralisation du « logement d'abord » à Paris.

3.2.1 Un frein au développement de l'offre d'hébergement en diffus

Selon une étude de la DRIEA et la DRIHL sur « le parc locatif social francilien au 1er janvier 2018³⁵ », en 2017, le taux de mobilité s'élève à 6,4% faisant de l'Île-de-France la région dont le taux de mobilité est le plus faible. La mobilité est près de deux fois plus faible à Paris (4,8%) que dans l'Essonne (8,4%). Elle est plus élevée en grande couronne (comprise entre 6,5% et 8,4% selon les départements) qu'à Paris et en petite couronne ; le taux de mobilité en 2017 sur le territoire de la Métropole du Grand Paris est de 5,7%. Concernant le taux de vacance c'est aussi le plus faible du parc locatif social français avec un taux moyen de 3,0% et 1,4% à Paris. Ceci constitue donc une réelle difficulté d'une part pour offrir des solutions de logement aux personnes accompagnées et d'autre part pour développer l'offre d'hébergement en diffus.

La lecture du Guide sur le « logement d'abord » en Europe et du manuel *Housing First* n'apportent pas de solution à cette problématique. Le cas de Londres est notamment évoqué, les logements décents dans les endroits attractifs sont inabornables pour les usagers des services de « logement d'abord ».

3.2.2 L'augmentation de la construction de logements sociaux et très sociaux

Ce sont les prêts et subventions accordés aux organismes lors de la construction des résidences qui déterminent les catégories de logements sociaux :

- les PLAI (Prêt Locatif Aidé d'Intégration) sont les logements réservés aux personnes en situation de grande précarité.
- les PLUS (Prêt Locatif à Usage Social) correspondent aux HLM ordinaires.
- les PLS (Prêt Locatif Social) et les PLI (Prêt Locatif Intermédiaire) sont des logements attribués aux familles dont les revenus sont trop élevés pour pouvoir accéder aux locations HLM ordinaires, mais trop bas pour pouvoir se loger dans le secteur privé.

³⁵ Annexe 04.

L'agence nouvelle des solidarités actives fait le constat d'une offre insuffisante et inadaptée de logements très sociaux et souligne une inadéquation importante entre l'offre et la demande de logement social puisqu'en 2017 environ 63% des demandeurs sont sous les plafonds de ressources PLAI alors que seul 12% des nouveaux logements sociaux financés correspond à ces demandes. Le plan quinquennal place parmi les priorités la production de logements abordables, c'est une mesure structurelle indispensable qu'il conviendra de surveiller avec attention.

Afin d'avoir un ordre d'idée du coût du logement le prix moyen du m² à Paris en fonction du type de logement est le suivant :

Type logement	PLAI	PLUS	PLS	PLI	Privé
Loyers ³⁶ en € / m ²	7,1	7,7	10,1	10,8	27,6
Logement de 20 m ²	142	154	202	216	552
Logement de 50 m ²	355	385	505	540	1380

Ainsi sur un marché en tension où le nombre de logement social est limité, aller chercher des logements dans le parc privé nécessite un effort financier très important pour un centre d'hébergement qui cherche à capter des logements.

3.2.3 Développer les partenariats avec les bailleurs et compétence en gestion immobilière

Dans le contexte actuel, obtenir des logements nécessite, pour les centres d'hébergement de mener une politique partenariale avec les bailleurs sociaux. Dans le cadre de mon expérience de stage, les logements proposés en diffus sont issus pour la plupart d'un accord avec un bailleur social. Ils correspondent pour une partie d'entre eux à des logements qui étaient vacants depuis une certaine période et que le bailleur ne parvenait pas à louer (logement de grande taille dont le loyer était souvent trop élevé pour les personnes à faible ressources). Ce type de logement peut constituer une opportunité intéressante, le bailleur évite la vacance locative et le centre d'hébergement peut capter des logements pour le développement de son offre en diffus. Toutefois comme nous l'avons vu plus haut le très faible taux de vacance à Paris réduit le nombre d'opportunités. En revanche dans les zones qui rencontrent moins de tensions sur le marché immobilier c'est une piste à explorer.

³⁶ Pour les 4 catégories de logements sociaux il s'agit du loyer médian (source Annexe 04) et du loyer moyen pour le parc privé (source : observatoire des loyers)

Le développement de l'approche « logement d'abord » et sa promotion au niveau national amène les bailleurs à mieux connaître le dispositif et à se structurer dans ce cadre. Une rencontre avec un bailleur a permis de mettre en avant ce point. Les logements actuellement loués font l'objet d'un bail classique. Désormais les nouveaux logements obtenus devront faire l'objet d'une convention cadre.

L'approche PHF insiste sur l'importance d'avoir eu sein de l'équipe d'accompagnement une personne spécialiste des questions immobilières (« *housing specialist* ») afin de bien séparer les tâches et que les équipes chargées de l'accompagnement social et/ou médical se concentrent sur ces tâches. Les compétences attendues sont :

- Mener des états des lieux des appartements, à l'entrée et de manière annuelle.
- Identifier et anticiper les éventuels problèmes pouvant subvenir dans le logement.
- Procéder à des réparations ou faire intervenir des professionnels.
- Être en contact avec les interlocuteurs locaux (gardiens, responsables d'agence).
et avec les bailleurs pour identifier de nouveaux biens.

Une autre approche est aussi proposée par PHF : le partenariat avec une agence immobilière qui travaille en collaboration avec l'équipe d'accompagnement et gère l'ensemble du processus locatif.

Sur ces questions et dans le cadre d'une approche de développement territoriale du « logement d'abord », la concertation des acteurs et le développement d'une stratégie cohérente doivent être mis en place afin d'éviter les redondances et fournir un accompagnement de qualité.

3.2.4 Le dispositif « EMILE »

Face à cette problématique particulièrement prégnante à Paris et en Ile-de-France, le dispositif « Engagés pour la Mobilité et l'Insertion par le Logement et l'Emploi » a été lancé en juin 2019³⁷ et vise à favoriser la mobilité des personnes accompagnées. Il propose à des personnes en situation de précarité d'accéder à un logement et à un emploi qui valorise leur savoir-faire, dans un nouveau territoire d'accueil. Six territoires pilotes ont été choisis pour expérimenter ce programme en 2019, en raison de leurs opportunités d'emploi et de logement, et de l'intérêt des acteurs locaux pour le dispositif : le Cantal, le Doubs, le Lot, la Lozère, le Maine-et-Loire et la Seine-Maritime.

³⁷ <https://www.gouvernement.fr/emile-un-programme-novateur-pour-la-mobilite-et-l-insertion-par-l-emploi-et-le-logement>

Le dispositif est le fruit d'un travail conjoint entre les professionnels de l'emploi et du logement, les élus locaux et les personnes accompagnées. La participation au programme se fait sur la base du volontariat. Le projet est élaboré avec la personne accompagnée et prend en compte ses demandes, compétences et les besoins éventuels de formation. Après une période de réflexion et une immersion de cinq jours dans le territoire d'accueil, si toutes les parties y souscrivent, le projet est validé. Le déménagement et l'installation (scolarisation des enfants, solutions de garde et de transport...) font l'objet d'une aide et un accompagnement global est proposé aux bénéficiaires (une famille ou une personne seule) pour faciliter leur intégration dans le tissu local.

Le dispositif est encore trop récent pour pouvoir être évalué mais sur le papier il semble répondre à la problématique de frein à la mobilité des personnes en situation sociale précaire. Au-delà des aides financières à la mobilité c'est l'idée d'un accompagnement global tout au long de la phase de transition qui semble intéressante. L'accompagnement social étant généralement limité à une zone géographique restreinte.

3.3 Le paiement du loyer

L'approche « logement d'abord » mobilise deux ressources principales : le logement et l'équipe d'accompagnement. La recherche de logements abordables est donc un point crucial pour la soutenabilité de l'approche.

3.3.1 La participation financière en centre d'hébergement

Les personnes accompagnées en centre d'hébergement s'acquittent d'une participation financière qui représente un pourcentage de leurs revenus et ne diffère pas en fonction du type d'hébergement (diffus ou regroupé). Le montant de la participation ne couvre pas l'ensemble des coûts de l'hébergement et de l'accompagnement. Elle est d'un montant variable en fonction des revenus et a aussi une fonction éducative puisqu'elle s'apparente à un loyer.

La gestion du processus de participation financière est importante et doit être concertée avec l'ensemble des équipes. Dans le cadre des établissements publics il convient de composer avec les règles budgétaires de la comptabilité publique qui -suivant les configurations- peuvent rendre le processus complexe et peu intuitif pour les personnes accompagnées.

3.3.2 Le paiement du loyer et la relation avec les bailleurs

Les conseils donnés par l'approche Pathways Housing First pour établir une bonne relation avec les bailleurs et obtenir de nouveaux logements à proposer aux personnes accompagnées sont les suivants :

- Le loyer est toujours payé en totalité et dans les temps
- L'appartement ne sera jamais vacant ce qui n'occasionnera pas de perte de loyer
- Les équipes d'accompagnement peuvent aussi apporter un soutien au bailleur et venir à sa demande en cas de besoin
- PHF mène une politique proactive pour maintenir le logement en bon état
- Le bailleur aide une personne sans abris à trouver une solution pérenne de logement

Ces principes correspondent globalement au dispositif d'intermédiation locative qui vise à capter des logements à vocation sociale auprès de bailleurs privés.

La participation au programme PHF implique le paiement d'une participation financière correspondant à 30% des revenus (qui peuvent être constitués en totalité ou en partie d'aide sociale). Cette modalité est similaire à la participation financière versée par les personnes accompagnées en centre d'hébergement.

3.3.3 Prioriser la recherche du logement dans le cadre de l'accompagnement social.

Dans l'approche PHF l'accompagnement basé sur le rétablissement occupe une place importante pour faire en sorte que le loyer soit effectivement payé. Par exemple une personne qui ne parvient pas à budgéter ses aides et dépenses l'intégralité en alcool sera accompagnée pour construire son budget et aller faire les courses de première nécessité et le reste des ressources pourra être dépensé par la personne.

Une section est consacrée à la recherche de financements cependant elle concerne uniquement les États-Unis et le Canada et évoquent des dispositifs qui ressemblent à notre système d'aide au logement. Pour sécuriser le paiement du loyer en cas d'aide, il est suggéré de verser directement l'aide au logement au bailleur. Ce système existe déjà en France avec les APL qui peuvent par exemple être directement versée au bailleur. La difficulté dans le cadre des centres d'hébergement est que les personnes ne touchent pas d'APL du fait de la prise en charge de l'hébergement.

Si nous revenons à l'hypothèse où les centres d'hébergement seraient une porte d'entrée vers le « logement d'abord », les premières mesures d'accompagnement à mettre en place seraient de procéder à l'ouverture des droits auprès de la CAF afin de déterminer le montant d'aide au logement et permettre une transition rapide vers le logement. L'un des principaux freins pour sortir d'un centre d'hébergement est l'insuffisance des ressources pour payer un loyer. Rendre disponible immédiatement un budget fléché pour répondre à cette problématique permettrait d'accélérer l'entrée dans le logement.

3.4 L'accompagnement social

Le dossier de presse du plan quinquennal sur le « logement d'abord » le rappelle *« l'expérience montre qu'au-delà de l'accès à un logement ordinaire ou adapté, c'est la qualité de l'offre d'accompagnement qui est un facteur clé de l'insertion durable des personnes sans domicile. »*

3.4.1 Les recommandations du guide européen sur le « logement d'abord »

Le logement constitue le point de départ de l'approche « logement d'abord », il est combiné avec un accompagnement qui propose notamment les activités suivantes :

- Examiner régulièrement avec l'utilisateur l'état du logement.
- S'assurer que les relations avec le voisinage sont aussi bonnes que possible.
- Fournir des conseils et une aide pratique pour s'assurer que le logement est adéquat.
- Aider la personne à gérer son budget.
- Conseiller et aider l'utilisateur à vivre de façon autonome.
- La gestion du logement pour des bailleurs privés ou publics peut, en tout ou en partie, être assurée par le service de « logement d'abord », ce qui peut se révéler utile.
- Tous les autres types d'accompagnement doivent être proposés en fonction des besoins

Une partie importante est aussi consacrée à l'accompagnement en matière de santé et de bien-être. Au vu de l'orientation actuelle des différents dispositifs, le programme des appartements de coordination thérapeutique semble approprié pour ces problématiques. Il

faut donc pouvoir s'assurer de la fluidité et de la bonne orientation au sein des différentes solutions proposées.

Enfin la question de l'intégration sociale est aussi abordée et présente des exemples d'accompagnement possibles :

- L'accompagnement émotionnel.
- La participation à la vie sociale.
- Le soutien social de la part d'un partenaire, d'amis et de membres de la famille.
- La gestion des relations négatives.
- La gestion des comportements problématiques, délictueux et des nuisances.
- La gestion de la stigmatisation.
- Une activité structurée et enrichissante.
- Un emploi rémunéré.
- La sécurité ontologique.

3.4.2 L'accompagnement social en centre d'hébergement

L'accompagnement social en centre d'hébergement est global, il se traduit généralement par une phase de prise de connaissance et d'élaboration du projet de vie avec pour objectif la réinsertion sociale vers le logement. Les approches d'accompagnement basées sur le rétablissement ainsi que le recours à la « *pair-aidance* » sont les deux éléments de l'approche « logement d'abord » qui peuvent avoir le plus d'influence sur l'évolution des pratiques d'accompagnement.

L'approche basée sur le rétablissement est apparue comme nous l'avons vu dans la première partie dans le domaine de la santé mentale. Il est facile de trouver de nombreuses ressources sur ce concept qui est étudié par des laboratoires de recherche et bénéficie d'une bonne visibilité (revue, associations...). L'approche n'est pas une recette miracle mais demeure intéressante pour faire évoluer les regards sur les pratiques menées. Lors de mon stage, une demi-journée de sensibilisation a été menée auprès de l'ensemble des agents pour présenter le concept et la pratique qui en découle. L'accueil réservé a été globalement positif et constitue une entrée en matière intéressante. L'appropriation nécessitant un temps plus long de réflexion et d'accompagnement qui passe notamment par la formation.

Le recours à la « *pair-aidance* » est beaucoup moins ancré dans la pratique européenne et surtout française. Le dossier de presse sur le plan quinquennal pour le « logement d'abord » évoque pour sa feuille de route 2019 « Développer le travail pair » mais sans

apporter plus de précision. Les questions de statuts et de modalité d'exercice sont notamment à éclaircir, de ce point de vue les retours d'expériences seront intéressants à étudier.

3.4.3 La formation

La formation est un élément essentiel pour pouvoir faire évoluer les pratiques vers l'approche « logement d'abord ».

A) Le rétablissement

L'accompagnement basé sur le rétablissement est un champ qui a été investi par le secteur de la santé mentale depuis de nombreuses années et l'offre de formation est assez fournie puisqu'elle va de la sensibilisation sur une demi-journée au diplôme universitaire (DU).

L'université Paris-Descartes propose par exemple un DU intitulé « Rétablissement en santé mentale : soins et accompagnement, de la précarité à l'inclusion sociale » qui est destiné à la fois aux intervenants dans le champ de la santé mais aussi aux « professionnels du secteur socio-éducatif, assistants sociaux, éducateurs spécialisés, membres de structures médico-sociales ou sociales ». Le GHU Paris psychiatrie et neurosciences travaille aussi sur l'approche de la réhabilitation psychosociale. A Marseille le « Mouvement et Action pour le Rétablissement Social et Sanitaire » (MARSS) est à la fois une équipe de l'AP-HM composée d'une quinzaine de salariés et un mouvement qui comprend de nombreux citoyens volontaires qui participent à des actions. Ils ont notamment participé à l'expérimentation « un chez-soi d'abord ». Le centre ressource de réhabilitation psychosociale et de remédiation cognitive implanté dans des locaux du centre hospitalier Le Vinatier à Lyon met en œuvre des actions de formations, d'information et de recherche scientifique afin de diffuser les concepts et les techniques de la réhabilitation psychosociale. Un support de formation est notamment disponible en libre accès³⁸.

Les ressources disponibles sur cette thématique sont donc nombreuses et assez facilement mobilisables.

³⁸ Supports pour la formation à l'approche orientée rétablissement et aux principes de la réhabilitation psychosociale : <https://centre-ressource-rehabilitation.org/supports-pour-la-formation-a-l-approche-orientee-retablissement-et-aux>

B) Gestion immobilière

Pour accompagner les équipes dans le domaine de la gestion immobilière, l'union professionnelle du logement accompagné (UNAFO) propose de nombreuses formations courtes sur des thématiques qui peuvent intéresser les équipes (la gestion locative, la gestion des impayés, l'état des lieux, sensibiliser les résidents aux économies de fluides...). Ceci peut permettre de répondre à des problématiques auxquelles sont confrontées les équipes.

C) Approche « logement d'abord »

Les organismes de formation proposant des formations orientées vers le « logement d'abord » sont encore très peu nombreux. Une recherche m'a permis de trouver un organisme proposant une formation, situé près de Marseille où a eu lieu l'expérimentation « un chez soi d'abord ». Il s'agit d'une journée de formation sur la construction d'un dispositif « logement d'abord »³⁹.

Cette offre peut abondante s'explique sans doute par la promotion encore récente du dispositif. La mise en œuvre accélérée va sans doute permettre de faire émerger une nouvelle offre pour répondre aux besoins. Le travail de coordination et de structuration de la dihal seront donc importants pour accompagner cette dynamique. Enfin le hub européen sur le « logement d'abord » peut être une porte d'entrée intéressante pour élargir la réflexion sur l'approche.

La formation continue constitue un levier important pour proposer un accompagnement de qualité mais aussi pour l'attractivité d'un établissement. Le « logement d'abord » étant issu d'un mouvement global il est l'occasion de favoriser les échanges entre les différents professionnels appliquant l'approche.

3.5 La coordination des démarches

En lien avec la formation des équipes à la démarche « logement d'abord », un point essentiel de succès est la nécessaire coordination et animation des différentes démarches menées tant à l'échelle des collectivités que nationale et européenne.

C'est l'objet d'une proposition de l'ANSA dans son rapport « Le logement d'abord, et après », pour généraliser l'approche « logement d'abord » il faut accompagner les

³⁹ <https://www.meddconsultants.com/v2/construire-dispositif-logement-dabord/>

acteurs à s'approprier les approches de type « logement d'abord », « notamment par une diffusion large des enseignements des expérimentations *Housing First* françaises et étrangères auprès des acteurs de terrain, par exemple au travers d'un centre d'inspiration *What Works*⁴⁰ chargé de recenser les expérimentations conduites, en formaliser les enseignements, et en favoriser leur appropriation. Ce programme permettra de constituer une communauté de pratiques allant des élus aux travailleurs sociaux, des chercheurs aux agents de l'État, en associant à toutes les étapes les personnes concernées ».

3.5.1 La coordination territoriale

Pour reprendre l'idée d'Éric Pliez dans un article publié dans la revue *Esprit*, il défend la constitution de groupements territoriaux d'accompagnement qui prendrait la forme d'un partenariat fort entre associations, structures d'accueil, bailleurs, État, communes, département, santé, etc.

Le rôle des SIAO semble primordial dans cette démarche et la construction de l'appel à projet de mise en œuvre accélérée montre l'importance de la dynamique territoriale à mettre en place pour faire en sorte que les acteurs d'un même territoire travaillent ensemble et non de manière isolée. De nombreux territoires concernés ont organisé des journées autour du « logement d'abord » en collaboration avec les services de l'État⁴¹.

La fédération des acteurs de la solidarité organise aussi des journées régionales, par exemple en mars 2019 une journée sur la thématique « le logement d'abord en Ile-de-France : oui, mais comment ? » a été organisée⁴² et permet de constituer des espaces d'échanges entre professionnels d'un même territoire.

3.5.2 La coordination nationale et européenne

La coordination nationale ne doit pas être oubliée. Si l'élaboration du plan quinquennal constitue une feuille de route importante, la dihal doit jouer un rôle dans l'animation et la

⁴⁰ Un rapport sur ce sujet intitulé « What Works Centres britanniques :quels enseignements pour des politiques fondées sur la preuve en France? » a été rédigé en collaboration avec d'autres administrations et publié sur France-Stratégie (<https://www.strategie.gouv.fr/publications/what-works-centres-britanniques-enseignements-politiques-fondees-preuve-france>)

⁴¹ « Des journées Logement d'abord organisées par les territoires de mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'abord » - mai 2019 – (<https://www.gouvernement.fr/des-journees-logement-d-abord-organisees-par-les-territoires-de-mise-en-oeuvre-acceleree-du-plan>)

⁴² <https://www.federationsolidarite.org/actions-ile-de-france/hebergement-logement-idf/9701-journee-regionale-le-logement-d-abord-en-ile-de-france-oui,-mais-comment>

diffusion de l'information des bonnes pratiques notamment. Il manque en effet un volet communication et « agrégation et diffusion » des savoirs et pratiques.

Comme rappelé à la fin de la deuxième partie de ce mémoire, l'animation et la coordination des démarches « logement d'abord » sont des éléments indispensables pour le succès de la démarche. Le déploiement de la philosophie d'accompagnement « logement d'abord » en Norvège s'est par exemple inscrit dans un programme national soutenu par les pouvoirs publics. Il ne s'agit donc pas uniquement de mettre un plan et des mesures ambitieuses mais également de s'assurer que celui-ci est bien mis en oeuvre et de pouvoir ajuster certaines dispositions et mesures en fonction de la pratique. C'est en ce sens que l'animation nationale et la coordination des démarches constituent des éléments importants qui ne semblent pas suffisamment formalisés et réalisés actuellement.

La fédération des acteurs de la solidarité (FAS) a organisé en septembre 2018 des assises nationales du « logement d'abord ». L'association Aprémis a réalisé un compte rendu⁴³ sur ces deux jours de rassemblement et la FAS a diffusé les comptes rendus des ateliers et des mini-conférences⁴⁴. Aucune information n'est disponible sur une éventuelle reconduction en 2019.

Enfin la coordination avec notamment le hub européen *housing first* ne doit pas être oubliée. La dihal en est membre et constitue donc un relai de communication intéressant pour favoriser la coopération à l'échelle européenne.

⁴³ <http://www.association-apremis.org/retour-sur-les-assises-nationales-du-logement-dabord-a-amiens-les-27-et-28-septembre/>

⁴⁴ <https://www.federationsolidarite.org/champs-d-action/hebergement-logement/9673-assises-nationales-du-logement-d-abord-compte-rendu-des-ateliers-et-des-minis-conférences>

Conclusion

Le « logement d'abord » constitue une approche qui a lentement irriguée la construction des politiques publiques de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion. La promotion à l'échelle nationale fait l'objet d'un plan quinquennal mais reste encore timide dans sa mise en œuvre. Pascale Estecahandy, coordinateur national pour « Un chez-soi d'abord » évoque ainsi : *« en maintenant un pilotage national, en prévoyant une évaluation de l'implantation des futurs dispositifs et en lançant un Plan quinquennal pour le « logement d'abord », la France a posé les bases d'éléments structuraux facilitant le changement de modèle. À suivre. »*

La méthode de mise en œuvre du « logement d'abord » consiste finalement à poser des éléments cadres puis à laisser les collectivités s'emparer de sa mise en pratique. Ceci permet une adaptation aux contraintes et spécificités des territoires. Toutefois il convient de ne pas laisser tomber le pilotage au niveau national et d'œuvrer en faveur de la mise en place de coordinations et d'animations pour favoriser la transmission des savoirs et des expériences. Ceci doit avoir lieu aussi bien au niveau territorial (par la coopération entre les différents acteurs) qu'au niveau national pour permettre une diffusion des démarches et pratiques inspirantes. C'est un élément primordial pour pouvoir porter cette nouvelle approche sur l'ensemble du territoire.

Comme le montre l'exemple de la Finlande (bien que ce pays possède des caractéristiques différentes de la France) un dispositif porté dans le cadre d'une stratégie nationale avec un fort soutien du gouvernement peut mener à des résultats positifs. Ce constat est confirmé par les observations faites à la suite des différentes phases d'expérimentations menées en Europe en général et en France en particulier.

Il est possible de s'interroger sur les apports du « logement d'abord » pour les autres secteurs du domaine social et médico-social. Le secteur des personnes âgées développe de plus en plus la notion d'EHPAD « hors les murs », avec l'idée d'amener les services offerts en EHPAD directement chez la personne pour leur permettre de continuer à vieillir chez elles en toute sécurité, et prévenir les situations à risque. Dans ce cas, la problématique logement est en principe réglée puisque la personne vit à son domicile. C'est donc la question de l'organisation de l'accompagnement qui se pose. Les EHPAD existant peuvent se servir de plateforme pour déployer un tel dispositif, à l'image des centres d'hébergement qui pourraient servir de plateforme pour le développement d'équipes « logement d'abord ».

Dans le secteur de l'enfance, il est possible d'envisager de faire évoluer les méthodes d'accompagnement en s'inspirant des approches basées sur le rétablissement. Le développement de ces approches -par les recherches menées mais aussi les applications sur le terrain- pourraient déboucher sur des enseignements susceptibles d'être repris dans ce secteur. En outre la question de la continuité des parcours est à interroger, de nombreux enfants accompagnés par l'aide sociale à l'enfance se retrouvent à 18 ans sans domicile ou en centre d'hébergement⁴⁵. Le « logement d'abord » est susceptible d'apporter des solutions.

Il ne faut pas oublier que le « logement d'abord » est une méthode qui a été longuement réfléchi : elle puise ses fondations au sein de concepts et d'approches issue du secteur psychiatrique, comme le « rétablissement » ; le sous-titre du manuel *Housing First* de l'institut Pathways nous le rappelle : "*The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Health and Substance Use Disorders*". La circulation des pratiques entre les différentes disciplines et secteurs et donc toujours enrichissante lorsqu'il s'agit d'envisager de nouvelles approches.

Finalement, le « logement d'abord » a potentiellement vocation à son tour à apporter de nombreuses idées et innovations sociales pour l'ensemble des approches d'accompagnements qui se développent dans les secteurs sanitaire, social et médico-social. Avant cela il faut toutefois conforter et supporter cette approche de manière globale dans la lutte contre le sans-abrisme en lui allouant les moyens et le soutien nécessaire.

⁴⁵ https://www.francetvinfo.fr/societe/enfance-et-adolescence/grand-format-a-peine-18-ans-et-deja-sdf-le-terrible-destin-de-milliers-d-anciens-enfants-places_3477783.html

Bibliographie

Articles

Anthony, W.A. (1993) Recovery from Mental Illness: The Guiding Vision of the Mental Health Service System in the 1990s. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 16, 11-23.

Bernad, Roberto. « Défis et stratégies pour l'appropriation du modèle Housing First dans la première expérience systématique d'implémentation en Espagne », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 151-165.

Bosetti, Thomas. « Clinique et Rétablissement ou clinique du rétablissement ? », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 221-232.

Buxant, Coralie. « Housing First : une invitation à envisager la fin du sans-abrisme », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 125-136.

Estecahandy, Pascale. « Avant-propos. Une politique publique transformative », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 7-10.

Farkas, Marianne. « L'émergence du rétablissement aux États-Unis : du combat avec la maladie au « bien vivre » », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 53-74.

Franck, Nicolas. « Remédiation cognitive et rétablissement dans les troubles psychiques sévères », *Rhizome*, vol. 65-66, no. 3, 2017, pp. 10-11.

Gerbier-Aublanc, Marjorie, et Évangeline Masson Diez. « Être accueilli chez l'habitant : de l'hébergement-épreuve à la cohabitation-tremplin pour les migrants », *Rhizome*, vol. 71, no. 1, 2019, pp. 51-60.

Godrie, Baptiste. « Expérimentation pionnière et monopoles professionnels. Les obstacles au partage du pouvoir décisionnel », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 99-114.

Halifax, Juliette, et Marie-Véronique Labasque. « Résider en pension de famille : un logement individuel en collectivité pour des personnes fragilisées », *Rhizome*, vol. 71, no. 1, 2019, pp. 61-71.

Hurtubise, Roch. « Le « logement d'abord » au Canada : diversité des appropriations et redéfinition des politiques publiques », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 75-84.

Kaakinen, Juha. « Housing First : le modèle finlandais », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 167-174.

Laval^a, Christian. « Introduction. Un contexte de globalisation des concepts et des pratiques », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 11-20.

Laval^b, Christian. « Housing First en Europe : une double genèse », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 115-123.

Laval, Christian, et al. « Reconfiguration des métiers en vis-à-vis de la philosophie du rétablissement », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 211-219.

Ornelas, José, et Teresa Duarte. « Housing First au Portugal : un exemple de changement social », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 137-150.

Pliez, Éric. « Les personnes à la rue et le logement d'urgence. Pour une nouvelle approche : le logement d'abord », *Esprit*, vol. octobre, no. 10, 2012, pp. 109-121.

Rhenter, Pauline. « L'importation du programme ucsa en France : un choc culturel ? Contribution à l'analyse sociopolitique d'une expérimentation médico-sociale », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 187-200.

Tinland, Aurélie. « Chercheuse et/ou militante ? Une expérience de la recherche au sein du programme « Un chez-soi d'abord » », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 201-210.

Tsemberis, Sam, et Kristen Gurdak. « Housing First : de la rue à un foyer, de son foyer au monde », *Vie sociale*, vol. 23-24, no. 3, 2018, pp. 31-52.

Manuels

Tsemberis, Sam. Housing First : The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Health and Substance Use Disorders. Revised and updated edition. Minnesota : Hazelden, 2015. Imprimé.

Rapport - Notes

Busch-Geertsema, Volker. Housing First Europe, Final Report. European Union Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS (2007-2013). Bremen/Brussels 2013

Chauvin Pierre, Laporte Anne. Samenta : rapport sur la santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Ile-de-France. Observatoire du Samu social, pp.227, 2004. inserm- 00471925

Ginebre Guillaume, Lot Claire et Rickey Ben. Le logement d'abord, et après - Bilan et propositions pour la généralisation du logement d'abord en France. ANSA. Mars 2017

Ginebre Guillaume, Lot Claire et Rickey Ben. Strasbourg, métropole logement d'abord : étude de faisabilité et propositions d'actions. ANSA. Juillet 2018

Laval Christian, Mantovani Jean, Moreau Delphine, Rhenter Pauline. Le programme expérimental « UN CHEZ-SOI D'ABORD ». Laboratoire de santé publique EA 3279

Pleace Nicholas. Guide sur le logement d'abord en Europe. FEANTSA. 2016

Pleace Nicholas. Le logement d'abord. Dihal – FEANTSA. 2012

Les chiffres du logement social de la métropole du Grand Paris. APUR. Note 139. Déc. 2018

Liste des annexes

Annexe 1 : Typologie européenne de l'exclusion liée au logement

Annexe 2 : Appel à manifestation d'intérêt : Territoires de mise en œuvre accélérée du Plan « logement d'abord » – présentation synthétique des différentes parties du dossier

Annexe 3 : Carte des 24 territoires sélectionnés dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt

Annexe 4 : Taux de vacance de plus de trois mois et taux de mobilité au sein du parc locatif social francilien

.

Annexe 1 : Typologie européenne de l'exclusion liée au logement

L'exclusion liée au logement est un des problèmes de société traités dans le cadre de la Stratégie européenne pour la protection et l'inclusion sociale. La prévention de l'exclusion liée au logement et la réintégration des personnes sans domicile sont des questions qui nécessitent une connaissance des parcours et trajectoires qui mènent à de telles situations de vie.

FEANTSA, Fédération européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri, a développé une typologie de l'exclusion liée au logement appelée ETHOS (European Typology on Homelessness and housing exclusion).

La typologie part du principe que le concept de "logement" (ou "home" en anglais) est composé de trois domaines, dont l'absence pourrait constituer une forme d'exclusion liée au logement. Le fait d'avoir un logement peut

être interprété comme: avoir une habitation adéquate qu'une personne et sa famille peuvent posséder exclusivement (*domaine physique*); avoir un lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales (*domaine social*); et avoir un titre légal d'occupation (*domaine légal*). De ce concept de logement sont dérivées quatre formes d'exclusion liée au logement: être sans abri, être sans logement, être en situation de logement précaire, être en situation de logement inadéquat - des situations qui indiquent toutes l'absence d'un logement. ETHOS classe donc les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie ou de logement ("home"). Ces catégories conceptuelles sont divisées en 13 catégories opérationnelles qui peuvent être utiles sur le plan de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

	Catégorie opérationnelle	Situation de vie	Définition générique
SANS ABRIS	1 Personnes vivant dans la rue	1.1 Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
	2 Personnes en hébergement d'urgence	2.1 Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
SANS LOGEMENT	3 Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1 Foyer d'hébergement d'insertion 3.2 Logement provisoire 3.3 Hébergement de transition avec accompagnement	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	4 Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1 Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	5 Personnes en hébergement pour immigrés	5.1 Logement provisoire/centres d'accueil 5.2 Hébergement pour travailleurs migrants	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
	6 Personnes sortant d'institutions	6.1 Institutions pénales 6.2 Institutions médicales (*) 6.3 Institutions pour enfants / homes	Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement Pas de logement identifié (p.ex. au 18 ^e anniversaire)
	7 Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1 Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées 7.2 Logement accompagné pour ex-sans-abri	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)
LOGEMENT PRÉCAIRE	8 Personnes en habitat précaire	8.1 Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis 8.2 Sans bail de (sous-)location 8.3 Occupation illégale d'un terrain	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement Occupation d'une habitation sans bail légal Occupation illégale d'un logement; Occupation d'un terrain sans droit légal
	9 Personnes menacées d'expulsion	9.1 Application d'une décision d'expulsion (location) 9.2 Avis de saisie (propriétaire)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels Quand le prêteur possède un avis légal de saisie
	10 Personnes menacées de violences domestiques	10.1 Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques
	LOGEMENT INADÉQUAT	11 Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11.1 Mobile homes 11.2 Construction non conventionnelle 11.3 Habitat provisoire
12 Personnes en logement indigne		12.1 Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction
13 Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère		13.1 Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables

Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an.
Cette définition est compatible avec les définitions du recensement telles qu'elles sont recommandées dans le rapport UNECE/EUROSTAT (2006)

Source : <https://www.feantsa.org/fr/resource/toolkit/2012/07/12/ethos-typologie-europeenne-de-l-exclusion-liee-au-logement>

Annexe 2 : Appel à manifestation d'intérêt : Territoires de mise en œuvre accélérée du Plan « logement d'abord » – présentation synthétique des différentes parties du dossier (disponible sur le site de la dihal)

FICHE N°1 - PRÉSENTATION DES GRANDS AXES DU PROJET STRATÉGIQUE QUINQUENNAL DU TERRITOIRE

Cette fiche a pour objectif de présenter le projet du territoire dans son ensemble. Elle respectera un maximum de 10 pages.

- BRÈVE DESCRIPTION DU CONTEXTE ET DES ENJEUX SPÉCIFIQUES DU TERRITOIRE (à détailler dans les fiches 2, 3 et 4)
- HISTORIQUE DE LA DÉMARCHE EN FAVEUR DU LOGEMENT D'ABORD ET DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME
- VOLONTÉ STRATÉGIQUE DE MISE EN ŒUVRE DU LOGEMENT D'ABORD
- PRINCIPALES MODALITÉS DE DÉCLINAISON DU PLAN NATIONAL POUR LE LOGEMENT D'ABORD SUR LE TERRITOIRE POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX LOCAUX (cf. p. 4-5 - distinguer les actions existantes à renforcer et les actions nouvelles à mettre en place)
- PRÉSENTATION DES PISTES ENVISAGÉES POUR LA MISE EN PLACE D'UNE « PLATEFORME D'ACCOMPAGNEMENT » OU MODALITÉ DE COORDINATION OU D'INTÉGRATION DES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES POUR L'ACCÈS ET LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT (cf. p.6)
- OBJECTIFS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS DE RÉDUCTION DE SANS-ABRISME ET DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS ET DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT
- MODALITÉS D'IMPLICATION DES PERSONNES CONCERNÉES DANS L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATÉGIE PROPOSÉE

FICHE N°2 - ÉTAT DES LIEUX DU SANS-ABRISME, DE L'HÉBERGEMENT ET DES DIFFICULTÉS D'ACCÈS ET DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT SUR LE TERRITOIRE

Cette fiche a pour objectif de dresser un portrait de la situation du territoire qui pourra servir de base à la définition d'un état initial au regard duquel les résultats de la mise en œuvre de la feuille de route locale seront évalués. Elle respectera une longueur maximale de 5 à 7 pages.

Elle mettra en lumière les publics concernés, les dispositifs d'hébergement et de logement adapté, ainsi que les caractéristiques du marché locatif du territoire, le tissu d'acteurs du

territoire et les liens déjà existants entre ces acteurs... La présentation pourra intégrer une vision dynamique (évolutions sur les dernières années et perspectives). Les éléments retracés dans ce document s'appuieront sur les données existantes : diagnostics à 360°, autres enquêtes et études...

Les réponses aux questions suivantes s'appuieront sur des éléments à la fois quantitatifs et qualitatifs.

- DESCRIPTION DE VOS OUTILS ACTUELS D'OBSERVATION SOCIALE ET DE SUIVI DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS ET MAINTIEN DANS LE LOGEMENT
- TYPOLOGIE DES PUBLICS SANS-DOMICILE OU EN DIFFICULTÉ D'ACCÈS AU LOGEMENT SUR LE TERRITOIRE DONT PUBLICS DITS INVISIBLES ET PUBLICS À DROITS INCOMPLETS
- FONCTIONNEMENT DU SIAO
- DESCRIPTION DES CAPACITÉS D'HÉBERGEMENT
- DESCRIPTION DES CAPACITÉS DE LOGEMENT ADAPTÉ
- CARACTÉRISTIQUES DU MARCHÉ LOCATIF PUBLIC ET PRIVÉ
- DIFFICULTÉS IDENTIFIÉES POUR LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT (EXPULSIONS LOCATIVES, TROUBLES PSYCHIQUES...)
- DESCRIPTION DES BESOINS ET DE L'OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT EXISTANT POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX EXPOSÉS CI-DESSUS
- DÉVELOPPEMENT PRÉVU DES DISPOSITIFS D'OBSERVATION SOCIALE (enquête SDF quantitative et qualitative, comptages annuels, protocoles de collecte et de partage de données à des fins opérationnelles... pouvant être financés dans le cadre de cet AMI)

FICHE N°3 - GOUVERNANCE ET PARTENARIATS

Cette fiche a pour objectif de présenter plus en détails le travail de gouvernance et de mise en réseau des acteurs locaux qui sera effectué dans le cadre de la mise en œuvre du logement d'abord sur votre territoire. Elle respectera un maximum de 2 pages.

Elle présentera un état des lieux de la gouvernance et des partenariats engagés au niveau local sur la question de l'hébergement, et de l'accès et maintien dans le logement et les enjeux liés, et les acteurs qui y sont impliqués. Vous détaillerez ensuite vos objectifs en termes de renforcement et/ou d'élargissement de ces partenariats, et de coordination des acteurs impliqués. Vous présenterez la liste des partenaires impliqués dans la mise en œuvre du plan, ainsi que ceux qui s'y sont déjà engagés (lettres d'intention à joindre).

- BREF ÉTAT DES LIEUX DE LA GOUVERNANCE EN PLACE SUR LE TERRITOIRE (notamment : SIAO, PDALHPD et sa comitologie, modalités de coordination des différentes instances territoriales)
- RÉSEAUX ET DYNAMIQUES PARTENARIALES (formalisées ou non, identifiées sur votre territoire)
- OBJECTIFS DE LA MISE EN ŒUVRE DU LOGEMENT D'ABORD EN TERMES DE GOUVERNANCE ET PARTENARIATS
- USAGE DU POSTE DE COORDINATEUR/ANIMATEUR POUVANT ÊTRE FINANCÉ DANS LE CADRE DE L'AMI ET INSCRIPTION DANS L'EXISTANT (cf. p.7)
- LISTE DES PARTENAIRES IMPLIQUÉS/À IMPLIQUER DANS LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DU PLAN (Lettres d'intention des partenaires à joindre si possible)
- DESCRIPTION DE DIFFICULTÉS POSSIBLES À ANTICIPER DANS LA MISE EN RÉSEAUX ET LA CRÉATION/LE RENFORCEMENT DES PARTENARIATS

FICHE N°4 - SUIVI, ÉVALUATION ET COMMUNICATION

Cette fiche a pour objectif de présenter les objectifs et les modalités du suivi de la mise en œuvre du Logement d'abord. Elle respectera un maximum de 2 pages.

OBJECTIFS (QUALITATIFS ET QUANTITATIFS) LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DU LOGEMENT D'ABORD

DESCRIPTION DES INDICATEURS ENVISAGÉS POUR LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE LOCALE DU LOGEMENT D'ABORD

DESCRIPTION DE LA FRÉQUENCE ET DE LA TEMPORALITÉ DES ÉCHÉANCES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION ET LES ACTEURS IMPLIQUÉS

DESCRIPTION DES MODALITÉS DE COMMUNICATION (mise en œuvre, résultats...)

FICHE N°5 - BUDGET PRÉVISIONNEL

Cette fiche a pour objectif de développer les aspects budgétaires de la mise en œuvre du Logement d'abord sur le territoire candidat. Il s'agit de préciser la nature et le montant des dépenses prévues dans ce cadre ainsi que l'engagement financier consenti par la collectivité, et l'engagement sollicité à l'État dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt. Toutes les dépenses précisées dans le tableau sont celles relevant d'un possible financement par l'AMI sur les deux enveloppes « support » et « mesures » tel que décrit dans la partie 7 de ce document. Il peut être complété par une mention ou un rappel des crédits en « base » ou de droit commun utilisés dans le cadre du logement d'abord.

Un budget prévisionnel sur deux ans est à joindre. Il pourra être précisé ultérieurement dans le cadre de la formalisation des feuilles de route et du conventionnement.

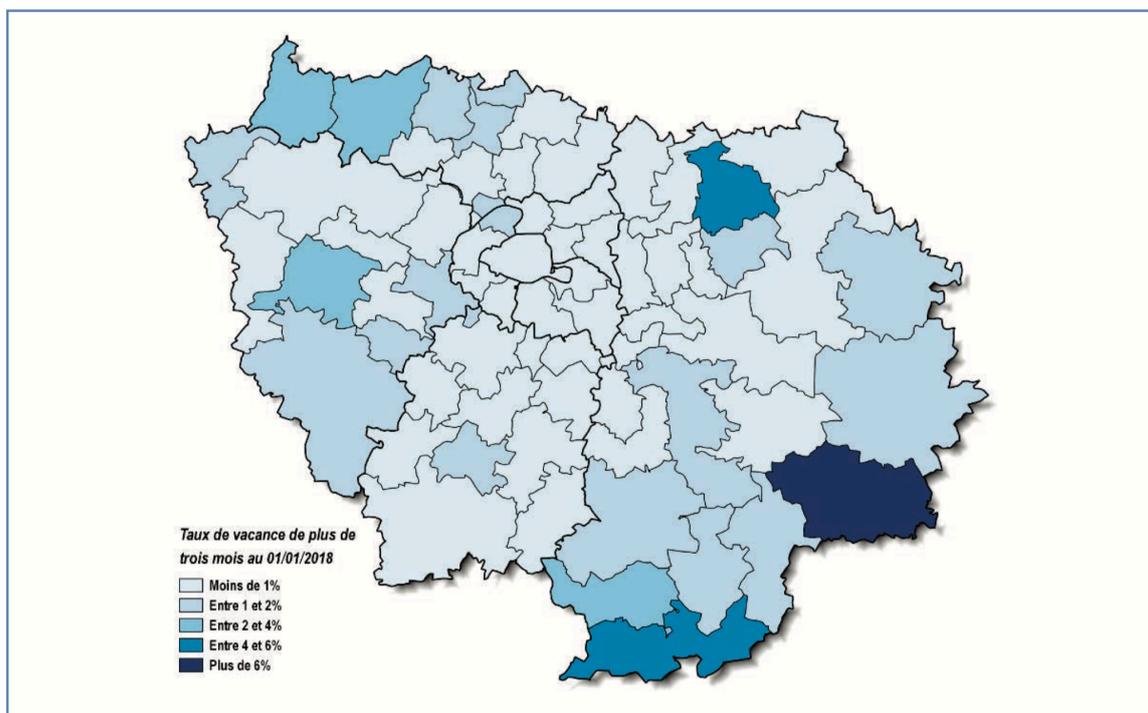
POSTE DE DÉPENSES	MESURES ENVISAGÉES	COÛT TOTAL DES MESURES		DONT PART DU FINANCEMENT COLLECTIVITÉ ENVISAGÉE
		Coût	Durée	
CRÉDITS «SUPPORTS»				
<i>Poste de coordinateur / animateur</i>				<i>(cofinancement exigé 50/50)</i>
<i>Mesures innovantes</i>				
<i>Observation sociale</i>				
<i>Suivi et évaluation</i>				
<i>Communication</i>				
Total «Support»				
CRÉDITS «MESURES»				
<i>Intermédiation locative</i>				
<i>Pensions de famille</i>				
Total «Mesures»				
BUDGET DEMANDÉ DANS LE CADRE DE L'AMI				

Annexe 3 : Carte des 24 territoires sélectionnés dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt



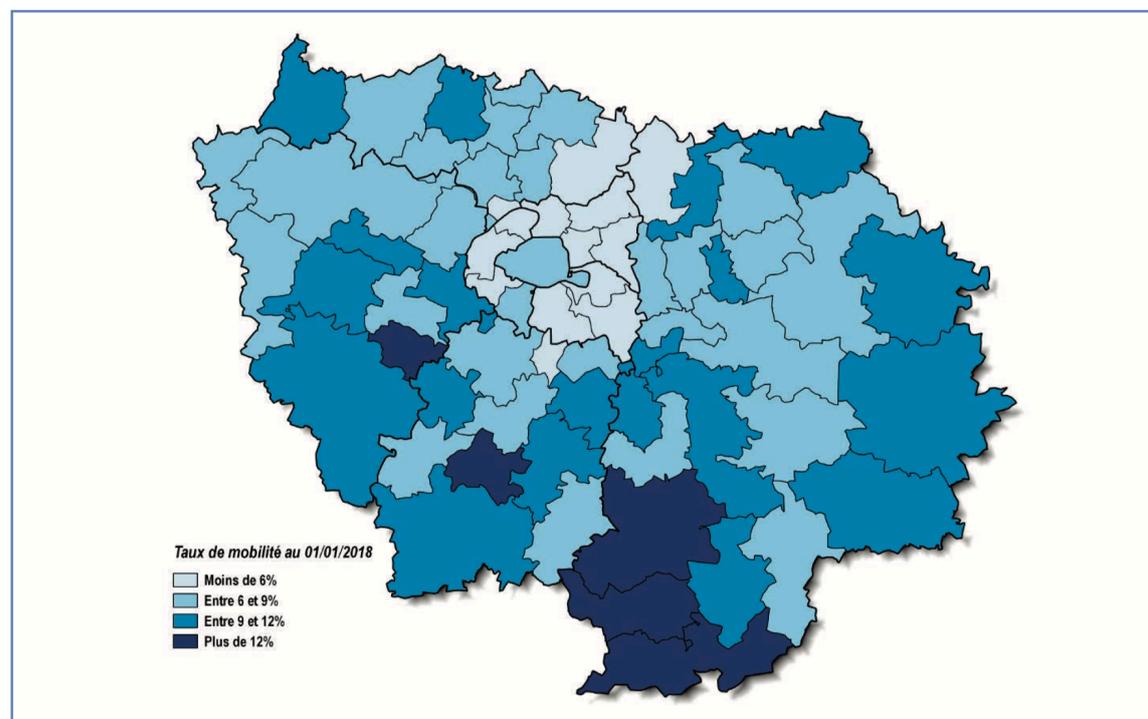
Annexe 4 : Taux de vacance de plus de trois mois, taux de mobilité et loyers médians au sein du parc locatif social francilien

Figure 9 : taux de vacance de plus de trois mois au 1^{er} janvier 2018, par EPCI et EPT



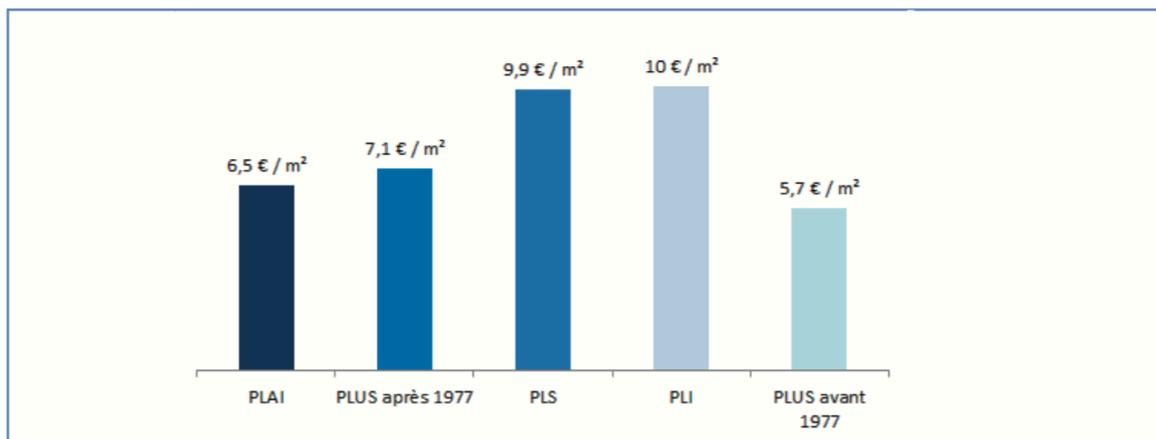
Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2018, parc locatif social.

Figure 10 : taux de mobilité en 2017, par EPCI et EPT



Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2018, parc locatif social.

Figures 13 : loyer médian en euros par mètre carré de surface habitable en fonction du financement* du logement



* Il s'agit d'un financement équivalent pour tous les logements dont le financement initial n'est plus en vigueur actuellement. La classification utilisée est la classification des Conventions d'Utilité Sociale (CUS).

Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2018, parc locatif social.

Territoire	Loyers médian des PLAI en €/m ² au 01/01/2018	Loyers médian des PLUS après 1977 en €/m ² au 01/01/2018	Loyers médian des PLS en €/m ² au 01/01/2018	Loyers médian des PLI en €/m ² au 01/01/2018	Loyers médian des PLUS avant 1977 en €/m ² au 01/01/2018
75	7,1	7,7	10,5	10,8	6,5
77	6,2	6,9	9,2	8,5	5,2
78	6,3	7,0	9,2	8,8	5,5
91	6,2	6,9	9,5	8,4	5,6
92	6,5	7,1	10,3	10,6	5,7
93	6,7	7,0	9,6	8,4	5,8
94	6,6	7,3	9,3	8,8	5,7
95	6,1	6,8	9,4	9,0	5,5
Métropole du Grand Paris	6,7	7,3	101,1	10,3	5,9
Île-de-France	6,5	7,1	9,9	10	5,7

Source : SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2018, parc locatif social.

Source : Note « Le parc locatif social francilien au 1er janvier 2018 »

(<http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/le-parc-locatif-social-francilien-au-1er-janvier-a4661.html>)

FRASZCZAK

Loïc

Décembre 2019

DESSMS

2018-2019

Le « logement d'abord » : concept, état des lieux et enjeux pour l'applicabilité aux centres d'hébergement.

Résumé :

La première partie de ce mémoire s'intéresse à l'origine et la philosophie de la démarche originale « Housing First » développée par Sam Tsemberis aux États-Unis au début des années 1990 et qui fait l'objet d'un manuel. Un concept qui est arrivé en Europe à la fin des années 2000 et auquel la France n'échappera pas.

La deuxième partie de ce mémoire développe l'appropriation de cette approche et sa diffusion par les pouvoirs publics en France depuis les premières expérimentations « un chez soi d'abord » menées au début des années 2010 jusqu'au plan quinquennal (2018-2022) pour le « logement d'abord ».

Enfin la dernière partie est l'occasion de faire un état des lieux des grands enjeux que j'ai identifié suite à mon expérience, notamment sur les pratiques des centres d'hébergement vis-à-vis de l'approche « logement d'abord ».

Mots clés :

Housing First / « logement d'abord » / CHRS / CHU / Plan quinquennal / rétablissement / Accompagnement social / logement social

L'École des Hautes Études en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.