



La place du logement accompagné dans les politiques publiques : le point de vue des adhérents exprimé au cours des Rencontres régionales organisées en 2012

La politique de refondation de l'hébergement et de l'accès au logement est engagée depuis plus de deux ans. L'organisation de rencontres régionales de l'Unaf était donc opportune pour recueillir l'avis des adhérents sur les outils mis en place, sur leur participation aux dispositifs, sur les finalités et les modalités de mise en œuvre de cette politique. Ceci d'autant plus que le printemps 2012 était l'occasion, avec les élections présidentielles et législatives, d'un renouvellement de nos interlocuteurs et des politiques conduites. Il fallait donc, d'une certaine manière, tirer les leçons de l'expérience et être en capacité de faire des propositions de changement de cap et d'amélioration des dispositifs. Ces réunions ont en partie alimenté les propositions des Acteurs du logement d'insertion exprimées auprès de la nouvelle ministre du Logement le 29 juin 2012. La synthèse qui en est faite ici est également destinée à alimenter les débats de l'Union au cours de nos Rencontres nationales 2012.

Les rencontres régionales ou interrégionales du printemps 2012

Six journées régionales se sont déroulées en 2012 : le 24 avril au Mans pour le Centre-Ouest (régions Centre, Pays-de-la-Loire, Bretagne, Limousin, Poitou-Charentes, Basse Normandie), le 24 mai à Roubaix pour le Nord (régions Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie), le 30 mai à Metz pour le grand Est (régions Alsace, Lorraine, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Bourgogne), le 12 juin à Paris pour la région Ile-de-France, le 21 juin à Lyon pour les régions Rhône-Alpes/Auvergne, le 4 octobre à Montpellier pour la région grand Sud (régions PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Corse). Cette organisation est à l'image de l'implantation des adhérents, fortement présents en région francilienne et en Rhône-Alpes. Plus de 100 personnes, issues de 41 organismes adhérents, ont participé à ces rencontres.

Régions	Centre/ Ouest	Grand Est	Nord	Ile de France	Rhône-Alpes Auvergne	Grand Sud	Dom	Total
Nb adhérents	17	14	11	23	20	16	5	113*
FTM	18	40	44	143	35	42		322
FJT	3	8	-	47	4	4	1	67
Résidences sociales	35	50	42	193	119	112		551
Pensions de famille	29	20	18	27	37	19	5	155
Nb établissements	84	118	104	410	195	177	6	1 095
Total logements	5 086	11247	8 464	56 703	15 757	14884	177	112 318

*Un même adhérent peut être présent dans plusieurs régions

Les synthèses effectuées à l'issue de chaque journée régionale ainsi que les *verbatim* recueillis ont été compilés. Certains thèmes ont été abordés par les adhérents de façon récurrente, parfois avec des contradictions dans les propos exprimés, révélant la diversité des réalités sur les territoires.

Organisée thématiquement, cette synthèse entend relater la richesse des débats et rendre compte de l'ensemble des points de vue. Sont ainsi abordées successivement trois thématiques : les publics accueillis et logés, la situation du logement accompagné, la perception du chantier de refondation et la place des acteurs du logement d'insertion au sein de celui-ci. Il ne s'agit pas d'analyser des questions abordées mais bien de dresser un état, à un moment donné, du débat entre les adhérents de l'Unaf, voire au sein de chaque organisation. Il s'agit donc d'un « travail en progrès » destiné à enrichir la réflexion commune.

Une préoccupation première : celle des publics accueillis et logés

Un premier constat partagé est celui **d'une diversité grandissante des publics reçus**, qui va en s'accroissant. S'il est vrai que les politiques précédentes visaient à aborder la question des publics par catégories considérées comme homogènes (jeunes, vieux immigrés, pauvres), les notions plus larges de « publics défavorisés » ou « prioritaires » s'imposent aujourd'hui. Les gestionnaires relatent ainsi la diversité des personnes accueillies dans les établissements, ce qui, au-delà de problèmes réels de cohabitation à gérer, conduit à une multiplication des problématiques qu'il est nécessaire de prendre en charge.

Le sentiment dominant semble celui de la perception d'une **accentuation des vulnérabilités vécues** par les résidents, notamment par ceux qui ont été récemment orientés : accentuation de la précarité des ressources, faiblesse des revenus notamment issus du travail, présence croissante des publics en situation d'addiction, en souffrance psychique, « jeunes hors circuit ». A plusieurs reprises, la question du vieillissement des résidents en pension de famille ou en foyer de travailleurs migrants a été évoquée. Le sujet des contrôles Caf ou Carsat des personnes âgées immigrées¹ a été abordé sans que l'on puisse en mesurer la portée. Plus généralement, il est fait état des difficultés d'orientation des personnes âgées en situation de précarité vers les maisons de retraite ou les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). La situation difficile des publics en difficulté en zone rurale a été mentionnée. La nécessité de promouvoir le logement des jeunes en mobilité a été affirmée : avec des revenus proches des minima sociaux, ils ne sont souvent pas considérés comme « prioritaires » voire « défavorisés », alors que leur accès au logement est pratiquement impossible dans les zones tendues.

Le déficit d'offre d'hébergements ou de logements et d'accompagnement adaptés à la situation de résidents font qu'un certain nombre d'entre eux se sentent « piégés » (« *Quand les gens sont casés, ils n'intéressent plus personne* »). La question posée est celle du manque de « **fluidité des parcours résidentiels** », notion souvent plus invoquée que réelle.

Apparue récemment, la notion de « **public prioritaire** » est concomitante avec la prise de responsabilité de l'Etat dans la mise en œuvre du droit au logement opposable. Les commissions de médiation dans les départements qualifient de « prioritaires » certains ménages et enjoignent l'Etat, sous peine de pénalités, de leur faire des propositions de logement. Par ailleurs, les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) renforcent cette qualification de « publics prioritaires » en désignant ainsi les personnes qu'elles orientent vers les centres d'hébergement ou qui bénéficient des droits de réservation préfectorale. Une catégorie « prioritaire » plus réduite tend donc à supplanter la notion plus large de « défavorisés » qui était employée : « *Les publics prioritaires en chassent d'autres* », « *On ne sait plus qui est prioritaire chez les prioritaires* ». Cette notion de public prioritaire comporte plusieurs difficultés fortement relayées par les adhérents : tout d'abord, celle d'accentuer l'orientation, quelquefois à mauvais escient, de publics de plus en plus en difficulté, vers un secteur d'activité qui dispose de peu de moyens pour les accueillir (« *C'est le logement qui intéresse, pas le social !* »). Il y a, ensuite, un risque de voir s'installer un effet « filière » qui peut conduire les publics à emprunter une file d'attente prioritaire au détriment des autres modes d'accès à un logement : « *On a l'impression que les dossiers Dalo ne sont montés que dans l'objectif de servir de coupe-file* ».

Cette évolution des situations pose la question de **la visibilité des publics orientés, accueillis et logés** au travers des systèmes d'informations qui se mettent en place. Le sentiment exprimé par les adhérents est que le Système d'information Accueil Hébergement Insertion (SI/AHI) n'est pas en adéquation à notre secteur d'activité, qu'il a été conçu pour les dispositifs d'hébergement, et qu'il poursuit des visées opérationnelles - faire correspondre une demande et une offre d'hébergement/logement - qui ne permettent pas de conduire à une véritable observation des publics du logement accompagné.

¹ Depuis l'été 2012, des interpellations de gestionnaires concernant les entraves aux droits ou les contrôles ont amené l'Unaf à produire une note sur cette question, cf. *infra*.

Les défis auxquels doivent faire face les acteurs du logement accompagné

« Il faut une reconnaissance de notre secteur d'activité »

Le logement accompagné souffre d'un **défait de visibilité**. Cette perception est très partagée par les participants des rencontres régionales, qui l'expliquent par plusieurs facteurs. D'une part, la diversité des publics logés et des modes d'habitat proposés rend difficile l'appréhension claire de nos missions. Ensuite, le soutien de populations en situation de pauvreté a emprunté deux voies différentes : celle du logement social chargé de loger les populations modestes, celle des centres d'hébergement chargés d'accueillir les personnes en situation d'exclusion sociale. Le secteur du logement accompagné, dont la vocation est à la fois de loger et de soutenir des populations « défavorisées », a donc plus de difficulté à être perçu à part entière. Par ailleurs, cet entre-deux de notre secteur peut conduire à des confusions, par exemple en ce qui concerne l'orientation : les personnes relevant du logement de droit commun sont souvent orientées vers les résidences sociales, tout comme celles relevant de centres d'hébergement. Le fait de bien définir notre rôle, nos moyens, et de faire valoir nos actions doit permettre de clarifier ce positionnement.

Par ailleurs, les gestionnaires sont attachés à faire valoir leur **autonomie** : la nature associative des projets, la responsabilité de gestion, les impératifs d'équilibre économique, la faiblesse des ressources publiques font que cette autonomie est réelle, même si les adhérents inscrivent leur action dans le cadre de missions d'intérêt général. Le rattachement à la sphère de l'économie sociale et solidaire semble assez largement partagé. De ce point de vue, l'initiative des « **Acteurs du logement d'insertion** » paraît essentielle, afin de permettre la reconnaissance du secteur. Dans certains départements (Bouches-du-Rhône, Hérault), des initiatives locales voient le jour et donnent un ancrage local à cette démarche.

« Notre équilibre économique est fortement fragilisé : nous devons pouvoir le conforter »

La question du **modèle économique et les conditions de viabilité** du logement accompagné a été exprimée très largement. Les redevances, dont s'acquittent nos résidents, sont plafonnées *via* la convention APL, ce qui garantit notre capacité à accueillir les personnes à faibles revenus que nous nous sommes engagés à loger. Ces redevances sont composées d'un équivalent loyer et d'un équivalent charges locatives, qu'il est de plus en plus difficile d'équilibrer financièrement.

En ce qui concerne l'**équivalent loyer**, il rémunère le propriétaire du bien, qu'il s'agisse du gestionnaire lui-même ou d'un bailleur. Or, les coûts de production de logements adaptés subissent un renchérissement du fait de l'application de normes techniques (environnementales, d'accessibilité, etc.), du renchérissement du foncier, alors que les conditions de financement se dégradent, du fait notamment de la baisse du niveau de subventions des opérations et de la réduction globale des aides à la pierre et des subventions Anah. Par ailleurs, l'impossibilité de mobiliser les fonds d'Action Logement dans le financement d'opérations, inscrites au Plan de traitement des foyers de travailleurs migrants mais considérés comme non prioritaires, a été évoquée.

Le recours aux fonds propres des associations tend à se généraliser mais les pénalise. Les cahiers des charges imposés dans certaines régions (injonction de produire des T1 plutôt que des T1') entraînent des équilibres d'opérations délicats.

L'ensemble de ces phénomènes pénalise la gestion des établissements, puisque **la part des recettes rémunérant l'investissement patrimonial augmente au détriment du financement des autres charges supportées par les gestionnaires** (personnel, entretien, etc.). Qui plus est, les moyens de sécurisation des impayés semblent parfois s'étioler : une inquiétude forte a été exprimée concernant la mobilisation des aides LOCAPASS pour l'accès et le maintien dans le logement, et sur l'avenir même de ce dispositif.

En ce qui concerne **les charges locatives**, un décalage irréversible se creuse entre les coûts réels supportés par les gestionnaires et leur montant facturé aux résidents. Depuis la mise en application de la loi du 25 mars 2009², l'indexation repose sur un indice simple, l'IRL³, dans le secteur locatif social comme dans le secteur des logements-foyers. Ce système s'avère profondément inadapté au mode de quittance de notre activité, où les charges sont forfaitaires et non récupérables, ce qui met nos résidents à l'abri de la précarité énergétique, mais empêche les gestionnaires de couvrir l'augmentation du coût de l'énergie.

Le renchérissement de l'investissement et l'absence de compensation de l'augmentation des charges signifient **des pertes nettes pour les gestionnaires**, qu'il est de plus en plus difficile d'intégrer à un équilibre de gestion. En raison de l'explosion du coût de l'énergie, cet écart ne peut que se creuser au cours des prochaines années.

« Il nous faut des moyens adaptés et pérennes pour mener à bien nos missions »

Du fait de leur évolution, la mise en adéquation des publics logés aux missions et projets sociaux des établissements semble de plus en plus difficile à réaliser, tout comme la mobilisation des moyens d'accompagnement nécessaires, et la mise en œuvre du soutien aux équipes professionnelles, quelquefois confrontées à des situations de grande détresse et des comportements difficiles.

L'adéquation des publics accueillis aux missions des établissements pose plusieurs types de questions. D'une part, l'on constate de façon récurrente une méconnaissance, par l'environnement immédiat, des caractéristiques des établissements, de leurs projets sociaux et de leurs moyens d'accompagnement des publics. D'autre part, les adhérents font face, sous l'effet de politiques de réservations de logement, à une absence de préoccupation, par les réservataires, de la conformité de l'orientation de la personne et de la capacité de l'établissement à l'accueil dans de bonnes conditions : « *Les attributions et orientations par le SIAO doivent se faire en lien avec le projet social* », « *Les projets sociaux sont oubliés, ce qui met à mal l'équilibre de peuplement dans les établissements* », « *Beaucoup d'orientations ne débouchent pas, peut-être du fait aussi de l'absence de 'choix' laissé à l'usager* ».

A propos de **l'aide à la gestion locative sociale (AGLS)**, les réflexions ont principalement porté sur l'absence de revalorisation des barèmes depuis l'année 2000, ce qui rend sa gestion dans le temps difficile. Les disparités de sa mise en œuvre ont été également soulignées : on constate que l'octroi n'est pas systématique malgré la teneur des projets sociaux, qu'il n'y a pas de pilotage stratégique de cette aide mais une gestion « budgétaire » en fonction du disponible des enveloppes, qu'il manque un palier de financement concernant les établissements de grande taille ; de même, certains adhérents voient s'appliquer des critères d'attribution de l'aide en fonction d'indicateurs de type « nombre de personnes prioritaires admis dans l'établissement ». Nombreux acteurs souhaiteraient enfin la pérennité, à moyen terme, de l'AGLS, par la mise en œuvre de conventions pluriannuelles.

En ce qui concerne **les pensions de famille**, il est noté d'une part le vieillissement des personnes logées et le poids grandissant de l'orientation de personnes présentant des difficultés psychiques et, selon les territoires, les difficultés de leur prise en charge et les projets de pensions de famille. Curieusement, dans certains départements, « *l'Etat demande de faire du 'turn over' en pension de famille car le déficit d'offre de logements est trop important* ». Enfin une inquiétude forte a été exprimée sur la dotation de 16€, non indexée et dont certaines DDCS considèrent qu'il s'agit d'un plafond et que cette dotation pourrait, par conséquent, baisser, ce qui est d'ores et déjà le cas dans certains départements. Enfin, plusieurs participants notent un essoufflement du programme de mise en place de pensions de famille, alors que les objectifs régionaux ou départementaux ne sont pas atteints.

² Avant la mise en œuvre de la loi du 25 mars 2009, l'indexation des redevances était réalisée en fonction d'un indice composite qui reflétait le coût des services et de l'énergie.

³ Indice de référence des loyers.

Au cours des différentes rencontres, revient l'idée que la préoccupation **d'ensembliser des actions d'accompagnement** social est le plus souvent portée par le gestionnaire seul, qui s'épuise pour mobiliser des financements en conséquence. Il n'y a pas concomitance entre décision d'investissement dans une opération et décision de financement à moyen terme du projet social qui lui est lié : « *Il faudrait prévoir les moyens de la gestion sociale (AGLS et moyens d'accompagnement) dès la conception du projet* ». Les adhérents ont insisté également sur l'absence de pérennité des financements : abandon, d'une année sur l'autre, de financements que l'on pensait acquis (« *On abandonne les publics et les problématiques du jour au lendemain* »), financement de projets à titre « expérimental » sans solution à la clef au bout de deux ou trois ans, absence quasi-totale de conventions pluriannuelles... **L'accompagnement social lié au logement (ASLL)** a fait l'objet d'interrogations : le sentiment partagé est que cette aide est en diminution, les budgets des départements étant en contraction, car la priorité est donnée aux impayés de loyers et à la précarité énergétique. Par ailleurs, dans certains départements, ces mesures ne sont pas attribuées aux résidents en pension de famille ou en résidence sociale ex-FTM. De même, des interrogations se sont exprimées concernant les financements accordés par les **agences régionales de santé** au travers des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), alors que « *les gestionnaires sont au cœur des politiques de santé publique en direction des publics démunis* » : « *les critères pour obtenir ces financements se sont durcis et les actions de santé sont séparées de leur contexte social* ». Les réorientations de missions de certains établissements publics ou de dispositifs ont touché de plein fouet notre secteur d'activité (baisse ou extinction des financements de l'Acisé, diminution des postes Fonjep, fin de financements dans les cadre des Cucs, etc.). Dans certains départements, le rôle déterminant des Pripi qui permet un travail sur la santé des résidents de FTM, a été mentionné.

Enfin le **soutien des équipes** est un réel souci pour les gestionnaires : les salariés sont en première ligne confrontés à des injonctions paradoxales : celle de recevoir les publics qu'on leur oriente, celle de satisfaire à des équilibres de gestion (impayés, occupation), celle de répondre à des publics face auxquels ils sont démunis. Il est donc nécessaire de conforter ces professionnels, afin que soient assurées de bonnes conditions d'accueil, de logement et d'accompagnement des personnes logées.

La place des acteurs du logement accompagné dans le chantier de refondation de l'hébergement et de l'accès au logement

La refondation se traduit par le passage de l'institution hébergement (prise en charge globale des personnes au sein des établissements) à une orientation prioritaire vers « du logement avec des services », ce qui implique une approche sociale plus individualisée, souvent évoquée à travers la notion d'accompagnement « souple et adapté ».

Au cours des rencontres régionales, de nombreuses questions ont émergé sur ce sujet, reflétant certains doutes : « *Quelle est la valeur du mot d'ordre 'Logement d'abord', s'il n'y a pas d'abord du logement ?* », « *Comment s'articule la fonction d'hébergement d'insertion, dont chacun s'accorde à reconnaître l'importance, et l'orientation vers le logement avec accompagnement ?* », « *N'assiste-t-on pas à un mouvement de défaisse dans un moment de pénurie budgétaire de l'Etat, qui veut financer moins l'hébergement dont il a la responsabilité et en orientant les personnes vers le logement et l'accompagnement, qui sont de la responsabilité des collectivités locales ?* »

C'est au sujet **des services intégrés d'accueil et d'orientation** (SIAO) que les propos ont été les plus nombreux et quelquefois contradictoires : « *Un formidable outil qui doit permettre de donner un regard plus objectif sur les personnes en situation de mal-logement* », « *Les barrières sont en train de tomber : au départ des approches étaient corporatistes mais une compréhension commune s'installe* », « *On a le sentiment d'un grand désordre, certains fonctionnent bien, d'autres non* », « *C'est un marché de dupes* », « *On a cassé les partenariats existants* », « *Le partenariat est forcé* ». Cette question est souvent corrélée à celle de la mobilisation des moyens : certains adhérents ont le sentiment d'avoir subi « un chantage à l'AGLS » pour prendre part au SIAO.

Concernant le fonctionnement même des SIAO, la question du manque de moyens et de la représentativité a été évoquée : le sentiment qu'il s'agit plus d'un « club des centres d'hébergement » qu'un lieu de convergence d'une offre d'hébergement et de logements mobilisables semble souvent partagé (« *La représentativité est inversement proportionnelle au nombre de places proposées par les structures* »). L'intégration des acteurs du logement accompagné est très variable selon les départements. Beaucoup notent l'importance de lier évaluation/orientation et moyens d'accompagnement social, « *mais les dispositifs sont saturés et les publics de plus en plus précaires* ». La partie observation des SIAO semble faible et partielle voire partielle : « *L'observation n'est pas objective, car les SIAO sont juges et parties* ».

La mise en œuvre **des réservations préfectorales** est très variable d'un département à l'autre. Il est noté que les gestionnaires veulent conserver la décision d'attribution et préconisent **une orientation** des personnes prioritaires vers les établissements afin de pouvoir recevoir les personnes et vérifier l'adéquation entre l'orientation des personnes et leurs besoins. La question de la gestion des réservations en « stock » ou en flux a été abordée, les gestionnaires préférant majoritairement une gestion en stock. Ensuite, l'impératif d'une bonne occupation des établissements fait que les gestionnaires ne souhaitent pas que les délais d'attribution soient allongés de manière inconsidérée par les procédures mises en place. Enfin, il est à noter que dans certains départements, les DDCS estiment pouvoir réserver l'ensemble des places disponibles en pension de famille : la confusion entre « pension de famille » et « hébergement » demande donc à être levée.

Par ailleurs, on note dans certains départements l'utilisation par les DDCS du parc des foyers ou des résidences sociales pour **l'accueil d'urgence** : si cela peut se concevoir de manière ponctuelle, l'installation de telles pratiques interroge les opérateurs sur leurs missions : « *Est-ce la mise à l'abri ou l'insertion ?* »

En ce qui concerne **les PDAHI**, le sentiment dominant est qu'il s'agit de « coquilles vides », qu'ils sont élaborés un peu précipitamment, sans beaucoup de lien avec les PDALPD. Des documents « *qui ne prennent pas en compte nos préoccupations* », ce qui pose la question de la capacité des opérateurs à alimenter, en contributions, l'élaboration de ces documents programmatiques. Partout se pose la question de la traduction opérationnelle de ces documents qui semble, à tous, très faible.

Il ressort, au travers des échanges, que les mesures « **AVDL** » sont inégalement réparties selon les départements. L'articulation avec les FSL ne semble pas faite et l'on déplore la faiblesse des dotations, et l'« *illusion de croire que cette aide va permettre de prendre en charge des situations lourdes qui demandent d'autres formes de soutien des personnes* ».

Beaucoup ont le sentiment que la politique de refondation et la mise en place des outils s'est faite en « oubliant » **les collectivités locales** et les outils déjà mis en place : cela s'illustre par exemple au sujet des liens entre AVDL et FSL, entre les SIAO et les commissions partenariales d'attribution, entre PDAHI et PDALPD.

Les adhérents semblent également partager d'idée selon laquelle **la Réforme générale des politiques publiques (RGPP)** a affaibli la refondation de l'hébergement et de l'accès au logement : le renouvellement des personnels et la nécessité d'une acculturation qui n'est pas effective, le lien entre la DRJSCS et les DDCS est à éclaircir, la culture « hébergement » est très prégnante, une méconnaissance forte entre les agences régionales de santé et les DRJSCS persiste ...

Enfin, les participants aux rencontres régionales ont pu constater que la mise en place du **dialogue de gestion** était inégale selon les départements. Là où ce dialogue de gestion est ébauché, il y a unanimité pour considérer que les formes de cette contractualisation, conventions-types, indicateurs, voire application de « l'enquête nationale des coûts (ENC), sont spécifiques de l'hébergement et ne sont pas adaptés à notre secteur d'activité.


