

n°8

Repères

POLITIKES SOCIALES

Collection Cahiers - septembre 2015 - 25 €

Le logement Hlm accompagné Premiers enseignements



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT
Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble

Publication de l'Union sociale pour l'habitat.

COORDINATION

Juliette Furet, Béatrix Mora, Direction des politiques urbaines et sociales,
avec la contribution d'Elisabeth Gras, Direction de la communication,
L'Union sociale pour l'habitat.

RÉALISATION

Fors Recherche sociale, Juliette Baronnet, Sarah Faucheux-Leroy, Julien Van Hille.
En collaboration avec Edouard Zambeaux, journaliste.

SOMMAIRE

Introduction 2

Une mobilisation des organismes d'Hlm pour le maintien et l'accès au logement des plus fragiles 4

- La précarisation des parcours et l'émergence de nouveaux publics « fragiles » 4
- La prise en compte de problématiques sociales qui se diversifient 4
- Des réponses nouvelles pour les publics en grande difficulté 6

Logement Hlm accompagné : des problématiques et des publics spécifiques à chaque opération 8

- Une observation sociale pour déterminer les problématiques à traiter 8
- Des publics bénéficiaires ciblés 9

Des opérations qui mobilisent des logements sociaux ordinaires 10

- Un point essentiel : l'accessibilité financière des logements 10
- Des logements « passerelle » pour stabiliser les situations avant l'accès au logement autonome 11
- Des adaptations parfois nécessaires 12
- La colocation, une solution « économique » pour lutter contre l'isolement 12

Un accompagnement social systématique, des pratiques renouvelées 14

- Vers une approche globale de la situation du locataire 14
- Aller vers les ménages pour les remobiliser 15
- La prise en compte des parcours de vie sur un temps long 17
- Des questionnements qui perdurent 19

Une évolution des organisations internes des organismes d'Hlm 20

- La diversification et le renforcement des missions sociales 20
- Vers une organisation en mode projet : une transversalité accrue entre services 21
- La sensibilisation/formation et la montée en compétences des équipes de proximité 21

Des partenariats indispensables 23

- Le recours aux compétences d'associations spécialisées : un partenariat redynamisé 23
- Un rapprochement par la création de structures partagées 26
- Une implication recherchée des partenaires institutionnels 28

Un montage financier adapté au contexte local et fruit d'opportunités 29

- Un financement initial facilité par le cadre de l'expérimentation 29
- Une implication financière des organismes rendue nécessaire par l'évolution de leurs missions 30
- La recherche de co-financements partenariaux 31
- Pérenniser les actions : vers une mutualisation des moyens ou un relais par les financements de droit commun 32

De l'expérimentation à l'essaimage : se prémunir contre le risque de banalisation des actions et le désengagement des partenaires 33

- Définir de manière partagée les objectifs de l'action et les modalités de mise en œuvre 33
- Investir l'évaluation des actions dès l'amont, en vue d'éventuels réajustements et leur pérennisation 34
- Soutenir et préserver la capacité d'adaptation des porteurs de projet 34



Introduction

Neuf opérations analysées pour en extraire des enseignements

Ces monographies sont présentées dans les collections de l'Union sociale pour l'habitat, Cahier Repères n° 8bis.

Batigère – Lorraine	Ménages fragilisés (familles expulsées, jeunes mères isolées, demandeurs d'asile, etc.)
Gironde Habitat – Mérignac (33)	Hébergement temporaire de familles sans domicile (dont une part importante de primo-arrivants) pour favoriser rapidement leur sortie vers le logement social de droit commun
Patrimoine SA – Toulouse	Familles monoparentales : › Accompagnement des familles dans l'accès au droit › Développement de micro-crèches
Partenord – Maubeuge	Accès au logement des sortants de prison Maintien dans le logement (problématiques multiples)
Ciliopée Habitat – Agen	Femmes victimes de violences : › Equipe mobile et structure d'hébergement › Programme de logements sociaux dédiés à ce public
Est Métropole Habitat – Villeurbanne	Dispositif « Rue-Habitat » pour faciliter l'accès au logement des grands exclus
La Nantaise d'Habitations – Nantes	Locataires en situation d'impayés locatifs / Accompagnement social individuel et collectif
Paris Habitat – Paris	Logements pérennes en colocation pour migrants âgés mal-logés
Toit et Joie – Paris	Equipe mobile intervenant auprès de locataires souffrant de troubles de santé mentale

Pour Marie-Noëlle Lienemann, vice-présidente de l'USH, présidente de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'Hlm, « le logement Hlm accompagné doit permettre aux organismes, en lien avec leurs partenaires associatifs, de concevoir des réponses nouvelles face aux problèmes de plus en plus importants rencontrés tant par les locataires actuels que par les demandeurs de logements sociaux, qu'ils soient prioritaires au titre du Dalo, sortant de structures d'hébergement ou tout simplement inscrits sur le fichier des mal-logés. Par cette démarche, le Mouvement souhaite expérimenter et développer des solutions diversifiées en direction de publics qui, au-delà de leur faibles ressources, rencontrent d'autres difficultés et doivent être accompagnés pour s'insérer durablement et correctement dans leur logement et son environnement. »

Le logement Hlm accompagné : proposer une solution dans le parc social à des ménages en grande difficulté

En lançant, avec l'Etat, l'appel à projets qui vise à mettre en place, en 3 ans, 10 000 logements Hlm accompagnés, l'Union sociale pour l'habitat souhaite susciter le **développement de formules, éventuellement expérimentales, associant un logement social ordinaire, une gestion locative adaptée, ainsi qu'un accompagnement**. A travers le logement Hlm accompagné, il s'agit de **promouvoir un accès durable au logement de droit commun et une stabilisation des parcours résidentiels et de rompre avec la logique de prise en charge temporaire**. Le logement Hlm accompagné procède plus généralement de l'idée que l'accès direct au logement et la stabilité résidentielle peuvent favoriser de manière durable l'insertion des ménages fragiles et que ces derniers ne doivent pas tous nécessairement passer par les étapes successives de l'hébergement avant d'accéder à un logement pérenne.

Un peu plus de 90 dossiers représentant environ 3 400 ménages accompagnés ont été retenus par l'appel à projets en 2014, témoignant de la mobilisation des organismes. Parallèlement à l'appel à projets, l'Union a souhaité **valoriser des expériences conduites par les bailleurs qui s'inscrivent dans l'esprit du « logement Hlm accompagné »** et en tirer les enseignements.

UNE MOBILISATION DES ORGANISMES POUR LE MAINTIEN ET L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PLUS FRAGILES

Dans un contexte de crise économique de longue durée, une série de facteurs se conjuguent pour faire évoluer la vocation du parc social vers l'accueil des ménages les plus modestes. Si certaines problématiques sont investies de longue date par les organismes Hlm, à l'image des situations d'impayés, d'autres situations font l'objet d'un investissement plus récent et croissant.

La précarisation des parcours et l'émergence de nouveaux publics « fragiles »

Les politiques publiques d'accès prioritaire au logement des personnes vulnérables, le plan de résorption des nuitées hôtelières, le droit au logement opposable, dans un contexte de fortes tensions sur le marché du logement et d'exclusion d'une frange importante de la population, renforcent la vocation sociale des organismes d'Hlm. Ils logent des ménages de plus en plus vulnérables qui, pour certains, présentent des problématiques complexes, renvoyant à des champs de compétences élargis : parentalité, santé, accès aux droits, judiciaire...

En se multipliant puis en se banalisant, ces différentes situations sont de plus en plus présentes dans le parc social. Face à ces besoins individualisés, les organismes Hlm s'impliquent dans les dispositifs partenariaux (Plan départemental pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), Fond de solidarité pour le logement (FSL), Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), Commission de coordination et de prévention des expulsions (CCAPEX) etc., et font appel à leurs outils, accompagnement social lié au logement (ASLL), accompagnement vers et dans le logement (AVDL), gestion locative adaptée (GLA). Devant la spécificité et l'acuité de certaines difficultés, ils mobilisent des partenariats nouveaux, renforcent compétences et savoir-faire au sein de leurs équipes, afin de mieux prendre en compte « ceux qui échappent aux mailles du filet » de l'intervention sociale et médico-sociale classique.

La prise en compte de problématiques sociales qui se diversifient

Ces dernières décennies, en écho aux évolutions des structures familiales, l'occupation du parc social est marquée par l'augmentation des personnes seules et des familles monoparentales, et une diminution de l'accueil historiquement dévolu aux couples avec enfant(s). Les familles monoparentales sont plus que les autres exposées au risque de pauvreté¹. On observe ainsi, au moment de la séparation, un retour vers le locatif, notamment vers le locatif social.

1. 34,5 % des familles monoparentales (essentiellement des femmes avec enfants), soit plus d'1,8 million de personnes, disposent de revenus inférieurs au seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian contre 11,2 % des personnes vivant en couple

Dans les quartiers politique de la ville (QPV), les femmes en charge d'une **famille monoparentale** sont en outre plus jeunes et ont en moyenne plus d'enfants. Lorsqu'elles travaillent, elles occupent plus souvent des emplois précaires, à temps partiel ou en horaire décalé, renvoyant à des **enjeux autour de la parentalité** qui préoccupent de plus en plus les organismes d'Hlm sans qu'ils soient nécessairement outillés pour y faire face.

Autre enjeu important, la problématique du **vieillessement** fait l'objet de nombreuses réflexions et d'actions spécifiques de la part des organismes Hlm pour permettre le maintien à domicile et l'autonomie de ces personnes. Elles se traduisent notamment par une politique d'adaptation du parc aux besoins des personnes à mobilité réduite (prise en compte du vieillissement dans le plan stratégique de patrimoine, politique de travaux d'adaptation, production de résidences spécifiques ou intergénérationnelles, etc.), et par de nouveaux modes d'intervention, pour repérer les difficultés des locataires et identifier les acteurs locaux susceptibles d'être mobilisés.

Avec l'allongement de la durée des études et la difficile entrée sur le marché du travail, la question du logement des jeunes, bien souvent caractérisés par des ressources faibles et précaires, interpelle aussi de plus en plus les organismes d'Hlm.

Depuis quelques années, la **souffrance psycho-sociale et les troubles de santé mentale** émergent comme une problématique majeure pour les bailleurs sociaux. Interpellées par des situations d'impayés qui s'enlissent, des troubles du voisinage, un comportement agressif ou atypique ou des situations de repli, les équipes des organismes Hlm se trouvent bien souvent démunies dans un contexte où les partenaires médico-sociaux sont eux-mêmes sur-sollicités. C'est pour répondre à cette problématique que les bailleurs s'impliquent aujourd'hui dans des dispositifs pour aller au-devant des locataires en souffrance psychique, avec l'objectif de mettre en place les conditions permettant de les maintenir dans leur logement et d'éviter l'expulsion.

Face à ces évolutions, les organismes Hlm renouvellent leurs approches sur des problématiques investies de longue date. **La résolution des situations d'impayés de loyer ou la gestion des troubles de voisinage** ont toujours figuré parmi les missions premières des bailleurs sociaux. Toutefois, la massification de ces situations, les conduit à s'outiller, à renforcer les actions de prévention et à innover pour y répondre différemment et plus efficacement.

Impayés de loyer et troubles de voisinage constituent par ailleurs autant de symptômes et de **signaux d'alerte permettant aux équipes de repérer des situations de fragilité jusqu'alors inconnues** et recouvrant des difficultés complexes et imbriquées (grande pauvreté, exclusion sociale, problèmes de santé, troubles de santé mentale...), en lien avec des phénomènes d'isolement et de repli sur soi.

Des réponses nouvelles pour des publics en grande difficulté

Certains publics rencontrent des difficultés particulières d'accès au logement pour diverses raisons, souvent cumulatives, au-delà de la question de leurs ressources financières : situation de grande exclusion, absence de soutiens familiaux, insuffisance ou inadaptation de l'offre aux besoins, stigmatisation...

Parmi ces publics, on peut citer, de manière non exhaustive :

- ▶ **Les sans domicile fixe, les « grand exclus » et les personnes en situation d'errance** : ces personnes ayant connu un parcours à la rue expriment parfois leur fatigue et leur désir de mettre fin à cette vie d'errance, notamment durant un passage en structure de soin. Pour autant, les réponses institutionnelles qui peuvent leur être proposées se révèlent souvent inadaptées et se concluent dans la majorité des cas par un retour à la rue : des nuitées hôtelières qui se prolongent, des structures d'hébergement aux règlements très contraignants, des pensions de famille inadaptées à leurs problématiques, des mesures d'accompagnement social insuffisantes pour envisager l'intégration dans un logement autonome, etc.
- ▶ **Les personnes, essentiellement des femmes, victimes de violence conjugale** : ce public est l'objet d'une préoccupation nationale et désormais la cible de nombreuses actions et projets. L'objectif est de garantir la mise en sécurité des femmes victimes de violences et la fluidité de leurs parcours vers l'hébergement (création de places d'hébergement dédiées...) et le logement (faciliter l'éviction du conjoint et le maintien dans le logement lorsque cela est possible et souhaité par les femmes victimes de violence, faciliter l'accès au logement social...).
- ▶ **Les sortants de prison** : ce public rencontre de très importantes difficultés à sa sortie de détention pour accéder à un logement. Qu'ils aient perdu leur logement du fait de la détention ou qu'ils aient été sans domicile avant leur incarcération, environ 10 % d'entre eux n'ont nulle part où aller à la sortie de prison. L'accès direct au logement n'est pas toujours possible, notamment pour des questions de ressources. Lorsque la détention a été longue, un travail de d'acclimatation à l'autonomie dans un logement est nécessaire. La mise en place d'actions peut se heurter aux réticences des riverains, des autres locataires, voire des élus locaux.
- ▶ **Les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE)** : à l'âge où s'arrêtent leur prise en charge par la protection de l'enfance, ces jeunes majeurs se retrouvent brutalement confrontés à une forte exigence d'autonomisation rapide. Ils sont touchés de manière plus importante que les autres jeunes, par les difficultés d'accès à l'emploi et au logement, car ils sont sans soutiens familiaux. Plusieurs rapports soulignent une présence accrue de ces jeunes parmi les sans domicile fixe et appellent à la mise en place d'un accompagnement renforcé favorisant leur accès graduel à l'autonomie.

Cette liste de situations n'est pas exclusive : d'autres publics peuvent s'inscrire dans la logique du logement Hlm accompagné, lorsqu'ils cumulent les difficultés qui entravent leur accès ou maintien dans le logement. Parmi eux, les personnes âgées, isolées et à très bas revenus.

Les difficultés d'accès au logement de ces publics révèlent souvent aussi une absence de coordination entre certaines politiques publiques et une insuffisante prise en compte de la problématique « logement » dans ces situations.

Au-delà des politiques et actions ciblées qui se développent en direction de ces publics², le logement Hlm accompagné apparaît comme une réponse pertinente et nécessaire pour mobiliser les partenariats au plan local et favoriser l'accès durable au logement de ces personnes.

Si toutes les actions analysées dans le cadre de cette étude sont nées de la volonté de mieux répondre aux spécificités et aux fragilités de certains publics en matière d'accès ou de maintien dans le logement, la genèse de ces projets, les évolutions organisationnelles et les modalités d'intervention qui ont accompagné leur mise en œuvre, varient d'un projet à l'autre. Bien qu'une partie de ces expériences soit relativement récente, leur analyse permet d'en extraire un certain nombre d'enseignements pour l'avenir.

COMMENTAIRE

Il ne s'agit pas tant de proposer ici un modèle clé en main qui pourrait être uniformément décliné sur le territoire, mais de mettre en exergue les principales conditions de réussite des projets ainsi que les écueils à éviter.

2. Précisons à ce sujet que la DIHAL a lancé en 2013 et 2014 un appel à projet visant à améliorer l'accès au logement de ces publics « Innovation sociale dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement ».

LOGEMENT HLM ACCOMPAGNÉ : DES PROBLÉMATIQUES ET DES PUBLICS PARTICULIERS À CHAQUE OPÉRATION

Un premier point commun aux actions étudiées réside dans l'identification des problématiques par les porteurs de projet, de manière à mobiliser ensuite les solutions les plus pertinentes, exigeant au préalable un diagnostic précis des besoins.

Une observation sociale pour déterminer les problématiques à traiter

Au-delà d'une connaissance empirique et des remontées des équipes de proximité, nombre d'organismes Hlm mettent en place des dispositifs d'observation pour suivre, année après année, l'évolution de l'occupation de leur parc. Cette connaissance fine leur permet d'identifier les publics ou les problématiques méritant une vigilance particulière, voire la mise en œuvre d'actions et d'accompagnement spécifique.

Les besoins en matière d'accompagnement sont difficiles à évaluer d'une manière globale, d'une part en raison du manque de données d'observation stabilisées et d'autre part en raison de leur caractère évolutif. C'est pourquoi, au-delà de la connaissance statistique des occupants du parc social et des demandeurs de logement, certains organismes rencontrés veillent aujourd'hui à promouvoir, ponctuellement, des **approches plus approfondies, qui s'appuient sur des études qualitatives ou sur l'expérience d'associations spécialisées.**

EXEMPLE

La direction Innovations sociales de **Patrimoine SA** met en œuvre des démarches opérationnelles visant l'amélioration de la qualité de vie des habitants. C'est dans ce cadre que le conseil d'administration de Patrimoine SA a souhaité répondre à la problématique émergente de la monoparentalité, afin de mieux accompagner les familles concernées. Une étude basée notamment sur la réalisation de 60 entretiens auprès de ménages locataires et demandeurs a été réalisée pour formaliser leurs difficultés, leurs besoins et des axes d'intervention prioritaires.

COMMENTAIRE

La connaissance des locataires et de leurs difficultés est aussi approfondie et enrichie au moment de la concrétisation des initiatives : l'accompagnement des locataires, les temps d'échange avec eux de manière directe ou indirecte, la multiplication des interactions avec d'autres acteurs locaux, favorisent la production de données et consolident l'expérience du « terrain ».

Des publics bénéficiaires ciblés

Le choix des publics bénéficiaires de l'action doit être partagé par toutes les parties prenantes : l'opérateur associatif, les équipes du bailleur Hlm (souvent « prescripteurs » pour les problématiques de maintien dans le logement) et les partenaires notamment s'agissant de l'accès au logement. **Le degré d'autonomie des personnes, la complexité des problématiques identifiées, etc. conditionnent fortement le type de projet d'accompagnement mis en œuvre.**

Dans la plupart des cas, **les organismes d'Hlm ont fait le choix d'une approche empirique et relativement souple** laissant aux associations compétentes le rôle de diagnostiquer puis d'adapter l'accompagnement. Au fil des expérimentations, les critères d'intervention peuvent évoluer.

EXEMPLES

L'un des premiers enjeux pour **Toit et Joie** a été de déterminer des « critères » de repérage afin d'identifier des situations qui pourraient faire l'objet d'une intervention d'une équipe mobile « Psychiatrie-précarité ». Ces critères ont été définis à partir de l'expérience du bailleur en matière de gestion locative. Des troubles de voisinage récurrents, un impayé non jugulé faute de contact avec un locataire proche de l'expulsion, un comportement agressif vis-à-vis des gardiens, des dégradations, une situation de repli et d'isolement dans le logement, sont autant de symptômes et de points d'alerte.

Dans le **dispositif « Rue-Habitat » mis en place par le GIE Est-Habitat à Villeurbanne**, les logements s'adressent à toute personne sans domicile, ayant connu un parcours d'errance. Si au lancement, un critère d'âge a été introduit (45 ans et plus), il est aujourd'hui admis que c'est avant tout le parcours de rue qui compte. Le choix a été de limiter au minimum les critères d'admission. Comme le souligne un membre de l'équipe d'Alynéa :

« il ne faut pas nécessairement être prêt, et remplir tous les critères car cela ne serait pas possible, il faut simplement en avoir envie »

L'objectif est de se démarquer de la notion de « capacité à habiter », souvent utilisée par les travailleurs sociaux (injonction à « payer un loyer », « savoir habiter », ne pas avoir d'addiction, etc.). Les seuls motifs de refus concernent les troubles psychiques aigus qui peuvent mettre en péril la vie en collectivité (violences, etc.) ou les situations administratives complexes ou incertaines qui peuvent mettre à mal l'ouverture des droits...

Le dispositif de **Gironde Habitat** cible des familles en voie de régularisation de leur situation administrative et une autonomie quasiment acquise avec une perspective d'accès au logement autonome à court terme.

« On est sur des situations intermédiaires. Ce n'est pas la grande précarité ou la rue, ce sont des familles qui sont en ordre administrativement mais qui pourraient basculer pour une urgence de logement » Le directeur d'Emmaüs 33.

DES OPÉRATIONS QUI MOBILISENT DES LOGEMENTS SOCIAUX ORDINAIRES

Les solutions mises en place par les organismes Hlm visent à favoriser un accès durable au logement. Elles consistent essentiellement dans la mobilisation de logements Hlm ordinaires avec un accompagnement adapté. Dans certains cas, le recours à des solutions transitoires (bail glissant, sous-location, colocation...) est envisagé comme une étape intermédiaire avant l'autonomisation résidentielle et s'inscrit dans un parcours global dont l'organisme Hlm assure la responsabilité, au sein de son propre parc ou dans le cadre de démarches inter-organismes.

Un point essentiel : l'accessibilité financière des logements

Pour ces opérations, les organismes mobilisent des logements existants à bas loyer bien localisés. En fonction du projet, ils procèdent parfois ponctuellement et sur une durée limitée à des rabais de quittance.

EXEMPLE

Constatant une montée des phénomènes de précarité, **Batigère** s'est doté au début des années 1990 d'une filiale, **Présence Habitat**, pour gérer une offre spécialisée en matière de logement des plus démunis (les personnes éligibles au logement PLAI). Présence Habitat gère aujourd'hui plus de 700 logements PLAI ou équivalent (très social de fait) répartis dans plus de 70 communes. Il s'agit d'un parc de logements individuels et en petit collectif, souvent de grandes tailles (jusqu'au T7), et situés aussi bien en milieu rural, que périurbain ou urbain. Constitué à l'origine pour accueillir les situations fragiles suite à loi Besson dans les années 1990, il loge aujourd'hui des publics vivant majoritairement sous le seuil de pauvreté : familles monoparentales mais aussi grandes familles (plus de 5 enfants), personnes issues de structures d'hébergement, gens du voyage sédentarisés, personnes aux parcours de vie chaotiques (sortants de prison, d'hôpital psychiatrique...), etc.

Le suivi et l'accompagnement de proximité des ménages est assuré par l'AMLI, une association spécialisée dans la gestion de structures de logements accompagnés et l'accompagnement social.

Des logements « passerelle », pour stabiliser les situations avant l'accès au logement autonome

Parmi les actions étudiées, quatre s'adressent tout particulièrement à des publics en grande difficulté d'accès au logement autonome ou en situation d'urgence, sans domicile fixe ou sortants de prison, pour lesquels le parcours résidentiel nécessite le passage par un « sas » permettant de stabiliser la situation avant d'envisager une sortie vers le logement autonome.

EXEMPLES

A Villeurbanne, constatant que les solutions d'hébergement proposées ne sont pas adaptées aux attentes des « grands exclus » (règlements contraignants, hébergement incompatible avec des problèmes d'addiction ou encore la présence de chiens), le **GIE Est-Habitat** et ses partenaires se sont organisés pour proposer un premier logement à ce public afin de le réinscrire dans un parcours résidentiel, dans le cadre du dispositif Rue-habitat : accueil temporaire dans des logements disponibles (maisons ou appartements) ayant vocation à être démolis dans un délai de deux à trois ans pour la réalisation d'opérations de logements sociaux. Des solutions sont également proposées dans des logements en module en bois à proximité de la Villa d'Hestia, en charge des Lits Halte Soins Santé. Les logements mis à disposition par le bailleur Est-Métropole Habitat sont sous-loués par l'association Alynéa. Ils accueillent, en colocation, pour une durée de 6 mois renouvelables des personnes qui entament un parcours d'insertion pour un loyer extrêmement modique de 50€/mois. Pour la suite du parcours, le GIE peut mobiliser une large gamme d'offre (hébergement, logement social de droit commun, baux glissants, PLAI adapté, etc.).

Dans l'agglomération bordelaise, l'Etat a mobilisé son foncier en mettant 10 maisons à disposition de **Gironde Habitat** (pour la gestion locative) et Emmaüs (pour l'accompagnement) afin de loger provisoirement les familles dans l'urgence et de leur proposer une sortie durable vers le logement de droit commun. Hébergées, les familles ne disposent que d'un droit d'usage limité établi dans le cadre du contrat d'hébergement.

A Agen, les femmes victimes de violences nécessitent un hébergement temporaire avant de reprendre le cours de leur vie. Ceci leur permet de créer ou rétablir des liens sociaux, d'améliorer leur confiance en elles pour poursuivre dans les meilleures conditions leur parcours résidentiel.

A Maubeuge, des logements temporaires sont proposés en sous-location par une association, l'ARRIPS, aux sortants de prison dans le cadre d'une convention avec le bailleur **Partenord**. Cette convention porte sur dix logements en diffus. Cela évite de stigmatiser les occupants au regard du voisinage et assure la dissémination des appartements passerelles aujourd'hui répartis sur huit quartiers différents. A l'issue de la période de sous-location, les personnes sont relogées au sein du parc social...

Meublés, les logements sont généralement prêts à vivre et les montants de loyer demandés aux locataires ou aux hébergés incluent toutes les charges y compris les fluides. Dans tous les cas, le **caractère transitoire de l'hébergement** et l'assurance d'une sortie durable vers le logement autonome **nécessitent un accompagnement qui s'inscrit dans la durée**. Par exemple, lorsque les familles prises en charge par **Gironde Habitat** sortent du dispositif d'urgence assuré avec Emmaüs pour rejoindre le parc social, la chargée de mission de Gironde Habitat garde le contact avec eux dans leur nouveau logement et s'assure de leur bonne intégration. Elle suit de près ces nouveaux locataires et fait le lien avec les agences de Gironde Habitat. Autant que possible, des visites à domicile sont réalisées quelques mois après le relogement, tandis qu'Emmaüs reste à leur disposition en cas de difficultés, une clause de « non abandon » prévoyant que l'association assure l'accompagnement et une veille auprès de ces familles autant que nécessaire après leur relogement.

Des adaptations parfois nécessaires

Elles visent à favoriser le maintien à domicile de personnes âgées à très bas revenus et qui à ce titre s'inscrivent dans la logique du logement accompagné. Une attention est portée à l'accessibilité et à la localisation du logement, à l'organisation des pièces et aux équipements, pour faciliter la mobilité et l'autonomie des personnes âgées ainsi que leur insertion sociale afin de lutter contre leur isolement.

La colocation, une solution « économique » pour lutter contre l'isolement

La colocation procède d'un choix « économique » et permet de proposer une solution autonome à des ménages à très bas revenus. Soulignons que ce choix de la colocation pour loger temporairement ou de manière pérenne des publics parfois éloignés du logement « autonome » (sortants de prison, grands exclus, etc.), est également fondé sur la conviction que la vie en groupe peut être une aide au quotidien. Ce choix repose sur **la volonté de promouvoir des valeurs et des pratiques de solidarité, d'entraide et de veille réciproque tout en contribuant à lutter contre l'isolement**.

EXEMPLE

Pour l'association **Ayyem Zamen et Paris Habitat**, proposer des domiciles partagés aux migrants vieillissant **crée les conditions d'une veille réciproque de solidarités informelles entre les locataires qui deviennent aussi des aidants**. Cet argument a trouvé un écho très favorable auprès des adhérents du café social lesquels y retrouvent des notions de solidarité qui s'étaient pour certains considérablement amenuisées.

Une (re)mobilisation collective est un des effets recherchés des formules de logement accompagné proposées en colocation. L'association intervient autant que de besoin pour réguler la vie collective et/ou en médiation entre colocataires (ayant connu des parcours parfois très chaotiques), mais laisse place à la prise d'autonomie et au soutien réciproque des personnes.

EXEMPLES

A Maubeuge, pour répartir les personnes au sein des logements et composer les différentes colocations, l'accompagnatrice de l'ARRIPS, lors du diagnostic, prend en compte le motif de l'incarcération, l'existence de problèmes de santé, la capacité à vivre de manière autonome ou en colocation :

[*“on veille aussi aux caractères des uns et des autres. Mais cela est déjà arrivé que l'on change les personnes de colocation”*]

Le profil des publics accueillis est varié avec des personnes qui ont connu 6 mois de peine et d'autres 15 ans. On comprend, dès lors, que la cohabitation n'est pas toujours aisée ni naturelle entre des personnes aux parcours de vie parfois bien différents. Mais en règle générale, l'association privilégie, dans la mesure du possible l'auto-gestion :

[*“on les laisse s'organiser et s'ils n'y arrivent pas, on met en place un planning mais c'est rare car ils n'aiment pas se sentir infantilisés”*]

A Villeurbanne (dispositif Rue Habitat), il est prévu qu'une charte de vie en collectif soit co-élaborée avec les personnes y résidant. Les règles de fonctionnement de la colocation sont peu nombreuses et souples afin de favoriser l'intégration et l'appropriation, par ces « grands exclus », de leur nouveau milieu et mode de vie.

L'accompagnement, sa durée et son intensité varient en fonction des besoins. Les personnes proches de l'autonomie bénéficient d'une veille active et rassurante visant à proposer une aide ponctuelle en cas de difficulté, tandis que d'autres font l'objet d'une attention soutenue et d'un accompagnement pluridisciplinaire au service d'une prise en charge globale de leur situation.

Il s'agit, de manière générale, de mettre en place un accompagnement souple et adapté favorisant la neutralité de l'intervention. **L'autonomisation des ménages sur le long terme**, en particulier les ménages les plus en difficulté qui peuvent souffrir d'un fort isolement, **nécessite de repenser les pratiques d'accompagnement social**. Les acteurs s'attachent à varier les types de prise en charge et à faire preuve de créativité : démarches participatives, « aller vers », alternances entre accompagnements individuels et collectifs, diversité des modalités d'accueil, multiplication des interlocuteurs potentiels etc., sont proposés de manière non exclusive.

UN ACCOMPAGNEMENT SOCIAL SYSTÉMATIQUE, DES PRATIQUES RENOUVELÉES

Qu'il vise l'accès ou le maintien dans le logement de ménages en difficulté, un accompagnement social est systématiquement mis en place, dans une recherche constante de stabilité résidentielle et de mieux-être de la personne. Le logement est considéré comme le fondement d'un projet plus global d'insertion du ménage.

Vers une approche globale de la situation du locataire

Pour accompagner des projets et histoires de vie singuliers, les bailleurs sociaux et les associations sortent des pratiques habituelles et proposent un accompagnement qui tient compte de l'ensemble des difficultés rencontrées par leurs locataires. Même lorsque l'action vise à traiter une problématique ou une difficulté précise, **il est fréquent que l'accompagnement social soit global**. Il ne s'agit pas d'assurer en totalité la prise en charge des différentes problématiques que pourrait rencontrer le locataire, mais d'être en capacité d'appréhender ces différentes dimensions, de tenir compte de l'impact des unes sur les autres et d'assurer un rôle de relais et/ou de pivot en coordonnant les différentes interventions éventuellement nécessaires.

Le maintien dans le logement et la prévention des expulsions imposent de travailler non plus seulement sur le symptôme (la dette et sa résorption), mais sur les causes des impayés considérés comme la conséquence de difficultés plus complexes. Un travailleur social de l'association intervenant auprès des locataires de La Nantaise d'Habitation souligne :

[*“les impayés ne sont que la face émergée de l'iceberg : les difficultés rencontrées par ces ménages sont souvent nombreuses”*]

EXEMPLE

A Nantes, La Nantaise d'Habitations et l'association ANEF Ferrer, ont bousculé les pratiques habituelles en initiant « un accompagnement collectif individualisé » :

- ▶ **L'accompagnement individualisé** donne lieu à des rencontres régulières avec un travailleur social de l'ANEF dans cadre d'un suivi personnalisé et encadré. Ces entretiens individuels (à domicile ou dans les locaux de l'association) ont pour objectif de traiter les problématiques du locataire.
- ▶ **L'action collective** est organisée autour de rencontres qui se déroulent une à trois fois par trimestre. Après un temps consacré à l'intervention d'un professionnel, ces réunions sont dédiées à un échange entre les locataires sur leurs expériences et leurs savoirs acquis sur le thème de la séance. Ces séances collectives portent sur les thématiques du budget et du logement (mutation, charges locatives, surendettement, FSL, gestion du budget, etc.) ou sur des thèmes plus larges, tels l'accès aux cultures et aux loisirs, permettant de travailler aux questions d'autonomie, d'ouverture, de bien être, etc.

C'est dans la complémentarité de ces deux modes d'accompagnement que l'action financée par La Nantaise d'Habitation trouve toute sa pertinence et son originalité.

[“ Dans l'accompagnement individuel, on résout les problématiques lourdes qui empêchent de dormir. Dans le groupe, ils trouvent l'énergie pour sortir de l'impasse ”]

Néanmoins, la mobilisation et la participation des locataires aux temps collectifs ne sont pas aisées à maintenir dans la durée, estime La Nantaise d'Habitations. La co-élaboration du programme d'intervention garantit un certain intérêt des locataires par rapport aux thèmes abordés.

Ce type d'accompagnement mobilise l'ensemble des ressources du territoire (en matière de santé, d'emploi, de parentalité, etc.) à partir d'un diagnostic de l'environnement partenarial.

Aller vers les ménages pour les remobiliser

Les notions d'accompagnement sur-mesure et « d'aller vers », sont primordiales et constituent à la fois le socle et la philosophie de cet accompagnement renouvelé. Le développement de « l'aller vers » permet de rechercher l'adhésion des ménages souvent en situation de repli et de crainte vis-à-vis des institutions. Le bailleur et ses partenaires peuvent prendre l'initiative, sans attendre que les difficultés s'aggravent.

EXEMPLES

Alors que l'expérimentation « Un chez soi d'abord » se mettait en place pour accompagner les sortants de rue présentant des troubles psychotiques, **Toit et Joie** a imaginé utiliser le même type de service – une équipe mobile – pour intervenir auprès de ses locataires présentant des troubles de santé mentale. Il s'agissait de transposer le principe des EMPP (Equipe Mobile Psychiatrie Précarité intervenant auprès des personnes à la rue) au logement selon la pratique de l'intervention psychiatrique auprès des personnes non en demande. L'objectif premier de l'expérimentation est d'aller au devant de ces locataires en souffrance psychique afin de les maintenir dans leur logement et d'éviter l'expulsion.

Implanté en Lorraine, territoire fortement touché par les difficultés sociales et économiques, **Présence Habitat** a souhaité que ses locataires soient accompagnés de manière systématique et continue. Plutôt que d'assurer le suivi des locataires de manière classique, via des chargés de clientèle, et de mobiliser les travailleurs sociaux pour aborder des problématiques particulières comme la gestion des impayés, le bailleur a confié la relation locative aux travailleurs sociaux de l'AMLI, association spécialisée dans la gestion de structures d'hébergement et l'accompagnement social. L'opérateur associatif a un rôle particulièrement étendu et privilégié auprès des locataires de Présence Habitat, dans une logique la plus proactive possible. Chaque locataire est ainsi rencontré au moins une fois par an.

Outre une proximité géographique (ou physique) lors des visites à domicile ou lorsque le ménage est aidé dans ses démarches administratives par exemple, c'est **une forme de proximité relationnelle qui est recherchée, reposant sur la libre adhésion, et visant à réinstaurer une relation de confiance.**

EXEMPLE Les travailleurs sociaux d'AMLI qui accompagnent les locataires de **Présence Habitat**, mettent en place, lors de toute nouvelle entrée dans un logement, un contrat de confiance, concrétisé par une fiche de suivi. Celle-ci énumère un certain nombre d'objectifs et d'axes de progrès définis en accord avec les familles : rythme des rencontres avec le travailleur social (hebdomadaires, mensuelles, annuelles, etc.), sujets sur lesquels travailler (santé, emploi, budget, démarches administratives, etc.), etc.

Le recueil de la parole, des besoins et aspirations des ménages, constitue une condition essentielle de la réussite sociale des initiatives engagées. Cela peut passer par des échanges informels (orientation du ménage vers un acteur en mesure de traiter une problématique donnée, visant à insérer le locataire dans un réseau partenarial), ou par un processus interactif très formalisé. Les intervenants de l'ARRIPS (en direction des sortants de prison) cherchent à rétablir une relation d'égal à égal :

[*“on les tutoie et eux nous tutoient également. Il ne faut pas que l'un se sente supérieur à l'autre”*]

EXEMPLE C'est aussi un suivi de proximité que promeut l'association **Emmaüs avec Gironde Habitat** : concrètement, Emmaüs se rend sur le site au moins une fois par semaine pour rencontrer les familles et reste constamment en veille :

[*“au moindre incident, on intervient. Les parcours de vie sont difficiles, on les rencontre, on parle avec eux. On n'est pas dans la même approche qu'un travailleur social classique. On est plutôt dans la discussion, la médiation. Il n'est pas rare que les familles nous invitent à manger. L'ambiance est très souvent conviviale.”*]

La remobilisation des locataires autour de leur situation est l'un des premiers effets unanimement constatés par les différents porteurs de projet.

EXEMPLE **A La Nantaise d'Habitations**, l'accompagnement collectif contribue à sortir les locataires de leur isolement (en nouant des contacts avec les autres participants, en reprenant leurs démarches auprès des institutions, ouverture sur leur environnement, etc.), à prendre conscience de leurs capacités et savoir-faire et à leur donner envie de reprendre leur vie en main. Ces échanges collectifs entre locataires sur leurs expériences peuvent également provoquer des prises de décision sur le plan individuel, expliquant des résultats plus inattendus : démarche de recherche d'emploi, voire retour à l'emploi, reprise en main et changement physique, démarche d'accès aux soins, etc.

Les actions recensées peuvent avoir des répercussions concrètes et immédiates parfois spectaculaires au regard de la complexité des situations de départ. **Tout d'abord, en matière de logement, on observe une stabilisation** favorisée par le suivi des travailleurs sociaux qui assurent une fonction préventive et/ou une réactivité forte, voire qui accompagnent les ménages après leur sortie des dispositifs, ainsi que par la diversité souvent importante des types de solution pouvant être proposés par les bailleurs. Dans tous les cas, il s'agit de permettre au ménage de s'engager dans une nouvelle trajectoire résidentielle mieux adaptée à ses besoins et contraintes.

Les effets sur la situation économique des locataires sont loin d'être les seuls. **La (relative) stabilisation des situations au regard du logement fonctionne comme un cercle vertueux qui engendre d'autres effets positifs.** Une dynamique est enclenchée qui irrigue potentiellement toutes les dimensions de la vie, allant du retour à l'emploi à une meilleure éducation des enfants, en passant par une gestion budgétaire améliorée, un accès aux droits ou à des formations, une reprise des soins, le passage du permis de conduire, une resocialisation progressive, etc. Les liens entre locataires peuvent se renforcer et ceux-ci bénéficient généralement *a posteriori* d'une meilleure insertion dans leur environnement. Cela contribue à améliorer les ambiances résidentielles.

EXEMPLE Dans le quartier de Tabar à Toulouse, les innovations sociales portées par Patrimoine SA s'inscrivent clairement dans cette optique. Les enfants ont été associés à la réhabilitation du quartier (fresques, etc.), ce qui laisse penser que leur rapport à l'environnement sera plus respectueux à l'avenir. En organisant régulièrement des réunions pour faire connaître les nouveaux projets aux habitants (micro-crèche par exemple), le bailleur crée du lien social et favorise l'intégration de ses locataires dans le quartier.

Enfin, ces actions permettent de renouer le dialogue avec le bailleur, grâce à une proximité et d'une certaine facilité d'accès pour les ménages, dont le regard sur les missions des organismes évolue positivement. La position de tiers de l'association permet de décentrer le locataire de ses difficultés de paiement et des soucis relationnels avec le bailleur, et d'aborder d'autres problèmes que les seuls impayés. L'accompagnement individuel et collectif mis en place par La Nantaise d'Habitations et l'ANEF Ferrer a contribué à apaiser des relations qui pouvaient être, dans certains cas, conflictuelles : désormais, en cas de difficulté, les locataires sollicitent leur conseiller clientèle de manière beaucoup plus systématique.

La prise en compte des parcours de vie sur un temps long

L'amélioration de la situation des ménages doit s'envisager dans le temps long. Les parcours de vie sont d'autant plus aléatoires qu'ils sont précaires. Pour des ménages démunis, un élément déstabilisateur suffit parfois à les faire basculer dans une spirale négative. Cette problématique se pose avec une acuité particulière pour certains des publics accueillis : sortants de prison, migrants, femmes victimes de violences... Dans la durée, ces actions doivent offrir à la personne un « **droit au recommencement** » et un **droit au « non-abandon »**, qui donne lieu à des possibilités d'aller-retour dans l'accompagnement.

EXEMPLE Le risque de récidive chez les sortants de prison est toujours présent, notamment après l'intégration d'un logement autonome. Pour minimiser ce risque, Partenord Habitat souligne la veille nécessaire une fois la personne entrée dans le logement grâce à la relation de confiance établie avec l'association :

« dès qu'il y a un problème, on sait que l'association va nous alerter. C'est un travail d'équipe. Si on travaille tous ensemble, on finit toujours par trouver des solutions. C'est pour ça qu'on y arrive. Ce n'est pas une personne seule dans son coin qui intervient. »

EXEMPLE

Le groupe Ciliopée envisage la construction d'une résidence de logements sociaux, pour accueillir les femmes qui décident de quitter le domicile conjugal et nécessitent un suivi particulier, afin de ne pas être tentées d'y retourner.

Cette appréciation des trajectoires individuelles ne semble pas toujours suffisamment prise en compte dans sa complexité par tous les acteurs. Certaines associations soulignent :

“ on ne se pose la question du parcours résidentiel que dans une logique ascendante. On part de l'hébergement pour aller vers un logement autonome. Il faudrait être en mesure de repenser ce parcours et d'en gérer les aléas. On ne va quand même pas les mettre à la rue pour qu'ils aient un accompagnement. ”

Une solution largement mobilisée parmi les initiatives étudiées consiste à penser la pérennité du parcours résidentiel proposé en anticipant ces éventuels échecs ou « retours en arrière », grâce au développement et à la mobilisation d'une offre diversifiée en matière de logement et d'hébergement, facilitée par le regroupement et l'intégration des dispositifs (cf. GIE Est Habitat, groupe Batigère, groupe Ciliopée).

EXEMPLE

Présence Habitat et AMLI peuvent mobiliser rapidement une palette large de solutions adaptées à une variété des situations (les mondes de l'hébergement et du logement ont longtemps eu l'habitude de fonctionner « en silo »). Si le but reste le logement « ordinaire », la diversité des parcours et les retours en arrière sont pris en compte. A ce titre, la proximité avec le réseau Batigère facilite les passerelles du PLAI vers le parc social « classique ». Inversement, l'éventail de ressources côté Présence Habitat permet de prévenir les expulsions. Une locataire confrontée à des troubles psychiatriques graves a pu être orientée vers une pension de famille AMLI après son passage en centre médico-psychologique. Dans un autre contexte, elle se serait probablement retrouvée à la rue.

A l'instar de ce que préconisent aujourd'hui nombre d'organismes Hlm et d'associations³, il semble que la réussite de ces projets réside dans la **promotion d'un accompagnement gradué, s'inscrivant dans la durée et fait d'aller-retour**. L'intensité de l'accompagnement varie selon les moments et doit s'adapter à l'évolution de la situation de la personne, ce qui nécessite souplesse et réactivité des dispositifs ou des mesures d'accompagnement.

EXEMPLES

Le GIE Est Habitat a souhaité mettre en œuvre un accompagnement dont les modalités de fonctionnement restent flexibles, aptes à s'adapter aux éventuelles difficultés et « déboires » de ses occupants... Il s'agit en outre de ne pas parachuter les personnes dans les colocations et de prendre le temps suffisant afin de les y préparer. C'est le début de la prise en charge qui doit être pris en compte comme « entrée dans le dispositif » et non l'arrivée dans la colocation.

Après une période d'expérimentation, le dispositif de La Nantaise d'Habitations a fait l'objet de réajustements. Ainsi, le temps d'accompagnement initialement fixé entre 6 et 12 mois a été revu à la hausse et est aujourd'hui adapté et prolongé selon les besoins des locataires.

3. Cf. AFFIL, « L'accompagnement social. Principes et pratiques partagés », 2013.

Des questionnements qui perdurent

Par leur nature profondément innovante, les expériences de logements Hlm accompagnés incitent les acteurs à « faire autrement ». Il s'agit de s'inscrire dans une logique de prévention, d'instaurer une relation de confiance entre travailleur social et locataires et de consolider les relations sociales entre personnes qui peuvent souffrir d'un certain isolement. La souplesse de l'accompagnement est fréquemment mise en avant, avec la volonté de s'extraire des travers d'une relation d'assistance et/ou de dépendance trop marquée et de laisser une large part à la responsabilisation des occupants.

Néanmoins, des interrogations subsistent. La frontière entre « l'aller vers » et une démarche de « surveillance » peut paraître mince du point de vue des bénéficiaires et peut créer certaines incompréhensions. C'est le cas par exemple quand le bailleur et l'association effectuent des visites à domicile à l'improviste.

Les questionnements sont principalement d'ordre éthique : jusqu'où doit-on aller dans la recherche d'adhésion des personnes ? Peut-on aller contre leur volonté ? Quelles limites poser dans une intervention visant, en filigrane, à « normaliser » des comportements susceptibles de bousculer les représentations des bailleurs et celles du voisinage tout en veillant à ne pas basculer dans le contrôle social ?

Pour prévenir d'éventuelles dérives ou incompréhensions, certaines associations veillent à établir des règles ou principes d'intervention, partagés avec le bailleur.

- EXEMPLE**
- L'équipe mobile d'Aurore répond aux sollicitations de **Toit et Joie** ou de **Paris Habitat** tout en respectant quelques principes forts d'intervention :
- ▶ elle intervient d'abord et surtout pour le bien être de la personne :
[*“pour nous, le principal critère c'est le degré de souffrance de la personne.”*]
 - ▶ elle se positionne comme un tiers médiateur, l'objectif étant de pouvoir offrir un espace de parole neutre :
[*“on se présente comme ayant une vraie indépendance vis-à-vis du bailleur.”*]
 - ▶ vis-à-vis des partenaires, elle veille à ne pas se rajouter à un mille-feuille parfois déjà complexe et à ne pas prendre la place du droit commun, mais se positionne comme une interface,
 - ▶ alors que l'un des objectifs de l'expérimentation est de sensibiliser et de former les équipes sociales des bailleurs au repérage des situations de troubles et à leur prise en compte, il est indispensable d'éviter la confusion des rôles. Les CESF ne vont pas et ne doivent pas devenir des psychologues,
 - ▶ enfin, autant que possible, elle cherche à ne pas intervenir dans l'urgence et/ou sous la pression d'une procédure. Ainsi, toute situation signalée fait l'objet d'un arrêt temporaire de la procédure d'expulsion.

L'évolution des pratiques et de l'organisation interne des bailleurs constitue un autre aspect mis en évidence par les acteurs interrogés. Les outils choisis par les bailleurs pour mettre en œuvre leurs projets sont très divers. Derrière ces choix, on perçoit des positionnements différents quant aux missions qui relèveraient ou non des organismes Hlm. Certains bailleurs font le choix de renforcer leurs équipes, en recrutant de nouveaux profils de professionnels qualifiés pour intervenir dans l'accompagnement des ménages ou de certaines problématiques, d'autres bailleurs estiment devoir se concentrer sur leur cœur de métier (construction, développement, gestion locative) et préfèrent recourir aux services de partenaires qu'ils considèrent comme plus compétents et légitimes pour accompagner leurs locataires en difficulté.

UNE ÉVOLUTION DES ORGANISATIONS INTERNES DES ORGANISMES D'HLM

Plusieurs formes d'évolutions organisationnelles, non exclusives les unes des autres, peuvent être mises au jour. Si elles ont souvent précédé la mise en œuvre des projets, elles constituent néanmoins un facteur indispensable pour l'émergence et la conduite de ces projets. La réalisation de ces actions a dans le même temps, dans un processus itératif, contribué à renforcer et professionnaliser les missions sociales des organismes.

La diversification et le renforcement des missions sociales

La création de services dédiés

Le changement de paradigme décrit précédemment (massification et complexification des situations de fragilité) et la mise en œuvre de nouvelles réponses se sont accompagnés, pour les organismes, d'une réflexion visant à faire évoluer leur organisation et leurs modalités d'intervention. **Plusieurs bailleurs rencontrés ont créé en interne un pôle ou un service dédié** à ces questions : une Direction innovations sociales (Patrimoine SA), un pôle social (Toit et Joie), une Direction de la cohésion sociale (Paris Habitat), etc. Souvent rattachés à la direction générale, ils témoignent de l'intérêt croissant porté par les organismes Hlm aux enjeux de gestion sociale. Selon les cas, leurs missions portent sur l'ingénierie sociale, l'accompagnement de sménages, l'appui à la maîtrise d'ouvrage pour le développement de produits spécifiques. Certains bailleurs ont étayé leur équipe de travailleurs sociaux ou recruté de nouveaux profils afin de s'allier de nouvelles compétences et savoir-faire pour mener des actions d'accompagnement social.

Dans le cadre du logement Hlm accompagné, ces services ont été mobilisés et ont parfois développé de nouveaux savoir-faire, pour l'ingénierie et le pilotage de ces projets, innovants et souvent complexes et multi-partenariaux. Pour ce faire, ils se sont appuyés sur les outils de connaissance du parc et de leurs occupants qui pour certains organismes doivent permettre plus globalement d'anticiper les évolutions à venir, en matière de besoins et de modes vie :

EXEMPLES

Chez **Toit et Joie**, le pôle social a été créé en mai 2011, dans l'optique d'accompagner la mutation culturelle des Hlm avec la volonté de faire évoluer en interne les compétences en lien avec les évolutions sociales et économiques des publics logés.

Paris Habitat a créé la direction de la cohésion sociale (DCS). Celle-ci intervient en appui des conseillères sociales, présentes dans chacune des 6 Directions Territoriales (DT), et chargées de suivre les impayés et d'intervenir sur les situations sociales complexes. La Direction est composée de 6 pôles qui reflètent les principales thématiques d'intervention et de réflexion : concertation locative ; études ; accompagnement social individuel (pôle social) ; handicap et vieillissement ; développement local ; tranquillité résidentielle et sûreté.

A la **SA Patrimoine**, une direction « Innovations, Services et Partenariats » a été créée en juin 2008. Elle est composée aujourd'hui de 2,5 ETP. Le terme « innovation sociale » utilisé pour désigner les initiatives menées a été retenu pour éviter toute confusion avec l'action sociale des Conseils départementaux et des CCAS. L'objectif, derrière cette évolution, est de consolider la connaissance des locataires du parc, de mettre les acteurs locaux en synergie, de maintenir durablement dans le logement les ménages en situation de précarité. **Patrimoine SA** s'appuie sur plusieurs outils d'analyse (observatoire de la clientèle, études de marketing social, etc.) pour appréhender les tendances en matière de profil des locataires et l'évolution des modes de vies. La direction « Innovations, Services et Partenariats » dispose d'une enveloppe de 250 000 à 300 000 € annuels dédiée par la SA Patrimoine à l'innovation sociale.

Vers une organisation en mode projet : une transversalité accrue entre services

Les initiatives de « logement Hlm accompagné » récentes et innovantes pour les organismes, s'appuient sur l'ensemble de leurs ressources internes, ce qui se manifeste par une **transversalité accrue entre services et des pratiques de travail plus participatives**. La recherche de solutions de logement ou d'accompagnement pour les locataires confrontés à une difficulté particulière (trouble de voisinage, séparation conjugale, dette importante, etc.) participe aussi de cette tendance car elle nécessite une approche interservices. Cette transversalité est facilitée par la proximité organisationnelle avec la direction générale des nouveaux services, pôles, ou départements créés, démontrant que la problématique de l'accompagnement et le développement de nouvelles pratiques sociales sont reconnus et pris au sérieux par les organismes. Cette démarche – récente – n'est pas anodine dans un contexte où chaque dépense financière nouvelle est jugée au prisme de l'efficacité.

La sensibilisation/formation et la montée en compétences des équipes de proximité

Un accompagnement et une formation renforcés des équipes de proximité

Incivilités et comportements agressifs vis-à-vis des équipes de proximité et des métiers d'accueil ont largement contribué ces dernières années à la prise de conscience par les organismes d'Hlm de la nécessité de faire évoluer leurs interventions et leurs modes de faire. Les gardiens, les conseillers en gestion locative et les conseillères sociales sont fortement impactés par l'émergence de ces situations complexes face auxquelles ils se trouvent souvent démunis et bousculés dans leurs pratiques. **Lorsque les difficultés sont particulièrement prégnantes et rendent difficile la réalisation de leurs missions, ces professionnels expriment le besoin d'être accompagnés et outillés** pour gérer la relation aux locataires : comment gérer les situations de conflits ou les troubles liés à des problématiques de santé mentale ? Quelles réponses apporter aux situations d'impayés complexes ? Comment rétablir un contact avec une personne isolée, en rupture avec les institutions ?

Il arrive également que la demande ne soit pas exprimée, mais que la direction de l'organisme s'organise pour limiter les difficultés rencontrées par ses équipes et les accompagner à prendre la mesure de ces changements. Ce souci de limiter les risques psycho-sociaux et plus généralement la souffrance des équipes a été à l'origine de plusieurs projets.

EXEMPLE

Au sein de l'organisme **Paris Habitat**, les équipes sociales des directions territoriales se trouvaient en grande difficulté et fortement démunies pour le traitement et la gestion de situations bloquées pour lesquelles les recherches de relais, de partenariat n'avaient pas abouti. Ces situations relevaient le plus souvent d'impayés, de troubles de voisinage ou de phénomènes de grand isolement. Dans ce contexte, l'organisme a proposé un projet pour aider les équipes de proximité, en souffrance :

[*“venir en soutien des équipes de proximité a été le premier objectif de l'action développée avec l'association Aurore auprès des locataires présentant des troubles de santé mentale. Il y avait un réel enjeu de bien être pour les équipes.”*]

Développer la capacité de diagnostic des personnels de proximité

Les opérations de logement Hlm accompagné sensibilisent les **équipes de proximité à une variété de problématiques sociales** touchant leurs locataires précaires. Toit et Joie indique qu'une plus grande connaissance des enjeux de santé mentale par ses équipes favorise un meilleur repérage des situations. Pour Partenord, les actions menées **aident les équipes à mieux diagnostiquer et comprendre, à travers la première demande formulée, les besoins des locataires et à proposer une solution adaptée**, favorisant le maintien dans le logement :

[*“parfois, certains agents ont des conclusions hâtives qui les amène à proposer des solutions qui ne sont pas les bonnes.”*]

L'enjeu est de les habituer à se saisir des mesures existantes et proposer une solution adaptée au client en difficulté.

[*“Accompagner le client c'est d'abord le comprendre. On ne peut répondre à sa situation qu'à condition de reformuler les besoins.”*]

L'amélioration de la prise en charge s'est appuyée chez certains bailleurs (Partenord, Paris Habitat, La Nantaise d'Habitations) par des temps de formations, la formalisation d'outils et de référentiels et des séances d'analyse de pratiques.

EXEMPLE

Le bailleur **Partenord** propose à ses équipes plusieurs formations pour faire monter en compétence les agents de proximité. Elles visent à améliorer l'accueil et la compréhension des situations et des besoins (exprimés ou non) par les locataires et les demandeurs. Cela concerne particulièrement les personnes présentant des troubles de santé mentale, les personnes handicapées et les problématiques de tranquillité publique (comment adopter un comportement susceptible de dédramatiser les situations ?).

DES PARTENARIATS INDISPENSABLES

Les opérations de logement Hlm accompagné exigent du temps et des moyens importants, ainsi que des compétences spécifiques qui peuvent dépasser celles dont les bailleurs disposent et les missions initiales des collaborateurs concernés. Si ces opérations sont initiées et fortement portées par le bailleur, leur mise en œuvre repose sur l'implication de partenaires, dans la majorité des cas des associations (associations de quartiers, structures d'accueil et d'hébergement, etc.).

Le recours aux compétences d'associations spécialisées : un partenariat redynamisé

Quelle que soit l'ampleur de la mission confiée à l'association, **le bailleur conserve le pilotage du projet**. Il assure un rôle stratégique de suivi, d'orientation et d'évaluation de l'action et des échanges ont lieu régulièrement entre le bailleur et son partenaire.

Le bailleur social intervient également systématiquement dans le processus opérationnel au titre de sa gestion locative adaptée

EXEMPLE

Dans le cas de l'action mise en place par **La Nantaise d'Habitations**, en étroite collaboration avec l'association **ANEF Ferrer**, dans le cadre d'une convention annuelle, le bailleur est très actif dans le pilotage de la démarche pour s'assurer du maintien de la dynamique et de son ajustement permanent. Les conseillères de La Nantaise d'Habitations jouent un rôle clef dans le choix et l'orientation des ménages, participent aux réunions tripartites et interviennent en cas de difficulté. Par ailleurs des échanges réguliers ont lieu entre les deux équipes (réunions de travail mensuelles pour évoquer certains cas). Soulignons enfin que la direction du patrimoine assure un pilotage resserré de l'action, intervenant dès qu'il est nécessaire en appui et pour ajuster et améliorer ses objectifs et sa mise en œuvre.

Des missions d'accompagnement définies contractuellement entre le bailleur et l'association

L'ensemble des opérations s'appuie sur **les compétences d'associations spécialisées pour l'accompagnement des personnes concernées**. Le bailleur peut bénéficier de l'expertise des travailleurs sociaux sur les difficultés rencontrées par les locataires et se mettre en retrait quand les relations sont conflictuelles avec les locataires. L'intervention de l'association facilite le relais avec le droit commun et permet le recentrage du bailleur sur ses activités.

Les bailleurs recourent généralement à **des acteurs locaux, identifiés pour leurs savoir-faire et leur expérience dans le domaine** concerné. Ils privilégient les partenaires avec lesquels ils ont des liens privilégiés (lien historique et fort entre les deux structures, connaissance et échange dans le cadre d'une autre action, etc.). C'est par l'intermédiaire d'une convention, que le bailleur contractualise avec l'association et finance la mission d'accompagnement.

EXEMPLES

Considérant que l'accompagnement social ne relève pas de son cœur de métier et préférant s'appuyer sur les compétences existantes chez ses partenaires, **La Nantaise d'Habitations** a confié à l'ANEF Ferrer, acteur associatif local avec lequel le bailleur collabore de longue date, la réalisation de l'accompagnement de ses locataires. Pour ce faire, une convention annuelle, mais reconductible, a été signée entre les deux structures.

Afin de proposer un accompagnement global, et donc d'être en capacité de proposer un accompagnement sur-mesure et adapté à chaque situation, **Partenord** s'appuie sur un large réseau de partenaires associatifs. La possibilité de les solliciter en cas de besoin est déterminante pour accompagner des personnes dans des situations sociales parfois délicates, et pouvant nécessiter des conseils spécifiques (aide juridique, psychologique, etc.).

Il n'est pas rare que le bailleur procède également par **appel à projets**. Cet outil permet au bailleur, en précisant dans le cahier des charges ses objectifs et ses attentes, de faire appel aux savoir-faire d'acteurs locaux sur une thématique ou un public spécifique. L'élaboration de l'appel à projets est l'occasion pour le bailleur et ses éventuels partenaires de partager et affiner leur diagnostic et leurs attentes afin de s'assurer de l'adéquation et de la pertinence des projets présentés par les associations.

EXEMPLES

Partenord a modifié les modalités d'intervention des associations avec lesquelles il travaille. L'objectif est désormais d'opérer une dichotomie entre le diagnostic et la mesure d'accompagnement de manière à diversifier les spécialités et compétences de chacun des opérateurs pour être en capacité de répondre à une diversité de problématique (insertion professionnelle, parentalité, santé, etc.).

Pour l'action menée avec Aurore en direction des locataires présentant des troubles de santé mentale, **Paris Habitat** a procédé par appel à projet :

“l'appel à projet a été travaillé avec les équipes de terrain. Il s'agissait de concevoir une prestation sur mesure qui apporte réellement une plus value par rapport à l'intervention des CESF et dans le respect des interventions des services de droit commun (Centre médico-social, secteur social, etc.). Ce cahier des charges, cadre de l'intervention futur du partenaire a été élaboré en étroite lien avec les équipes de terrain.”

A l'issue du diagnostic mené auprès des familles monoparentales, **Patrimoine SA** a lancé un appel à projet : trois lauréats ont été sélectionnés parmi une dizaine de structures. Le bailleur a privilégié des associations locales connues, implantées dans le quartier et disposant d'une forte connaissance des familles y vivant, et dont le projet correspondait aux problématiques des familles monoparentales identifiées dans l'étude.

Des liens renforcés avec les associations partie-prenante des initiatives de logement Hlm accompagné

L'engagement des organismes Hlm vis-à-vis des locataires en situation de fragilité n'est pas nouveau, mais il s'agit, pour les bailleurs rencontrés, d'aller, dans leur partenariat avec les associations, au-delà de la simple mise à disposition des murs. La bonne articulation des interventions dans le respect des prérogatives et des compétences de chacun suppose un effort de clarification. **Les éventuelles difficultés nécessitent d'être surmontées grâce aux règles communes que se donnent les bailleurs et leurs partenaires associatifs.**

EXEMPLE

A **La Nantaise d'Habitations**, le recours à un prestataire extérieur pour réaliser l'accompagnement des locataires a exigé de partager avec lui les mêmes objectifs et attendus. La participation à des temps de formation et d'échange a favorisé le développement de relations de confiance et la capacité à s'entendre sur les compétences et le rôle de chacun dans le dispositif.

Ces opérations donnent lieu à **une acculturation progressive entre des cultures professionnelles qui pouvaient sembler au départ relativement éloignées**. Le travail partenarial ouvre d'autres perspectives.

“ Pour nous bailleur, l'expérience est intéressante. On est amené à aller plus loin que ce que l'on fait d'habitude. À faire évoluer nos pratiques. ”] Gironde Habitat

Les pratiques professionnelles d'accompagnement des acteurs de l'action sociale évoluent grâce aux séances collectives de travail organisées ou aux échanges d'information avec les bailleurs. La proximité professionnelle de La Nantaise d'Habitations et de l'association ANEF Ferrer, ou des différents partenaires de Partenord au sein de l'Association Economique et Sociale du Nord, illustre cette complémentarité et cet enrichissement mutuel.

EXEMPLE

L'Association Economique et Sociale du Nord (AES) contribue à forger une culture commune entre bailleurs et associations grâce à l'organisation de séminaires qui regroupent les travailleurs sociaux et les agents de gestion locative de Partenord. Ces séminaires ont permis d'adopter progressivement un langage et des objectifs communs et contribué à désacraliser les différences et méfiances entre conseillères sociales des bailleurs et travailleurs sociaux des associations.

Les partenaires associatifs mobilisés par les bailleurs soulignent les effets bénéfiques des relations de travail construites au fil des expérimentations. Ils se traduisent par **un changement de regard sur le métier du bailleur**, désormais vu comme un porteur de projet sur lequel il est possible de compter pour innover socialement, et comme un acteur local clé en la matière. Plusieurs organismes indiquent être désormais sollicités par des associations de terrain, en vue de bénéficier d'un soutien. C'est le cas de Patrimoine SA dans la région toulousaine, par exemple. Au quotidien, les associations mettent en exergue l'amélioration des échanges et des liens avec les différents services du bailleur. Les pratiques en question, plébiscitées par les partenaires, peuvent aller jusqu'à la co-construction de compétences.

EXEMPLE

Le bailleur Toit et Joie et l'association Aurore s'inscrivent dans cette logique de mutualisation des compétences et d'échanges de savoirs dès l'origine de leur expérimentation. Le bailleur ne voulait pas être réduit à un simple rôle de « loueur de mur », mais souhaitait au contraire « tisser des compétences complémentaires entre les services de Toit et Joie et ceux de l'association Aurore ».

La mise en place d'équipes mobiles pluridisciplinaires

Certains bailleurs n'hésitent pas à **décloisonner les interventions, en mobilisant et en réunissant, au sein d'un même dispositif, différents acteurs aux compétences multiples**, nécessaires à l'accompagnement des personnes. Conjuguant les pratiques d'aller vers et d'accompagnement pluridisciplinaire, certaines équipes mobiles intègrent une diversité de professionnels.

EXEMPLE

Sur le territoire lyonnais, la création d'une équipe mobile est en cours de définition pour intervenir auprès des grands exclus intégrant le dispositif de réinsertion « Rue-Habitat ». Portée par le **GIE Est Habitat**, cette équipe pluridisciplinaire est composée de deux travailleurs sociaux dotés d'une expérience au SAMU social, mais également d'un infirmier et d'un médecin pour intervenir sur l'accompagnement sanitaire de ces personnes qui, après de longues années de vie à la rue, cumulent les problèmes de santé et bien souvent d'addiction. Cette équipe aura vocation à intervenir sur les différents lieux de vie accueillant ces personnes (colocations mais également les modul'hab à venir sur le terrain de la villa d'Hestia).

Un rapprochement par la création de structures partagées

Sur les territoires, organismes d'Hlm et associations font parfois le choix de **créer des structures ad hoc dédiées à cette mission d'accueil et d'accompagnement des plus fragiles**. Plusieurs outils ou modalités de création ont été choisis par les bailleurs rencontrés : création d'association dédiée, regroupement d'associations, construction et définition d'un groupement d'intérêt économique (GIE), etc.

Pour mettre en œuvre sa politique sociale, Partenord Habitat s'appuie, depuis 1996, sur un réseau d'une soixantaine d'associations et d'établissements publics regroupés au sein de l'**Association d'Economie Sociale du Nord⁴ (AES)**. Ce réseau a pour vocation d'accompagner le parcours résidentiel des plus démunis et de favoriser l'accès au logement et le maintien dans les lieux des familles par un accompagnement ou par le développement de logements adaptés. L'AES assure la labellisation des associations adhérentes et de les fédérer. Elle s'est progressivement imposée comme lieu ressource pour les associations.

Dans le cas du **réseau Batigère**, dans l'est de la France, l'association AMLI et l'ESH Présence Habitat se sont regroupés formellement au début des années 2000. Ce rapprochement se concrétise :

- ▀ en termes d'organisation, puisque AMLI et Présence Habitat partagent le même Directeur général et occupent les mêmes locaux ; certains salariés sont rattachés aux deux structures ;
- ▀ à travers une dénomination interne au réseau Batigère, le « Trait social », qui englobe l'ensemble des valeurs et savoir-faire liés à l'hébergement et au logement très social, dans le cadre de parcours résidentiels vers le logement « ordinaire ».

L'ESH agenaise, **Ciliopée Habitat**, a créée en 2010 « CILIOHPAJ Avenir et joie ». Intégrée au groupe Hlm, cette association s'est vue confiée le double objectif d'assurer un accueil de qualité pour les populations fragiles mais aussi les accompagner vers l'autonomie.

Sur le territoire de l'est lyonnais, le **groupement d'intérêt économique Est Habitat** composé à sa création en 2004 par Villeurbanne Est Habitat, Porte des Alpes Habitat et Rhône Saône Habitat a été rejoint par deux associations, ARALIS et Alynéa en 2013. Né de la volonté de penser globalement la chaîne du logement et de proposer des réponses adaptées en termes de produit, d'accompagnement et de services, le GIE a pour objectif de renforcer les partenariats autour de l'enjeu de la mobilité résidentielle et de l'accompagnement social des ménages. Le GIE permet la mise en commun d'une ingénierie et de moyens s'appuyant sur la diversité et la complémentarité des métiers, des compétences et expériences de ses membres. Les bailleurs font appel aux associations pour intervenir dans le cadre d'opération de relogement difficile (décohabitation, syndrome de Diogène, etc.) et réaliser un accompagnement social des ménages dans leur logement. Les associations sollicitent les bailleurs pour faciliter l'accès au parc social, pour réaliser la maîtrise d'ouvrage pour construire des logements adaptés, etc.

À NOTER

Quelle que soit la situation, ces formes d'organisation présentent l'avantage d'une grande proximité entre les acteurs intervenant auprès des ménages (côté gestion locative et côté accompagnement social), qui facilite la collaboration et les prises de décision favorables à l'efficacité de l'intervention.

4. Créée à l'issue d'une réflexion conjointe entre Partenord Habitat, la FNARS Nord-Pas-de-Calais et l'Union Régionale des PACT.

Une implication recherchée des partenaires institutionnels

Quel que soit le projet et ses modalités de mise en œuvre, de nombreux partenaires sont impliqués, avec des niveaux d'intervention et des missions très variables. Les bailleurs et les associations se positionnent avant tout comme des relais et veillent systématiquement à mobiliser l'ensemble de ces acteurs sociaux et médico-sociaux, qu'ils soient déjà référents sur une situation ou qu'il s'agisse de les alerter. À ce titre, mentionnons : les collectivités et les services de l'État (projet de CLIOHPAJ, etc.), les acteurs de l'intervention sociale tels le Conseil départemental pour prendre la suite de l'accompagnement social initié (projet d'accompagnement collectif individualisé de La Nantaise d'Habitations) ou encore les Centres communaux d'action sociale (CCAS) ou les Centres locaux d'information et de coordination (CLIC) pour l'implication auprès des personnes âgées pauvres et isolées, les associations pour le repérage et l'orientation des publics vers les dispositifs sociaux (SAMU social pour les personnes SDF et en errance),...

Les actions portées par les bailleurs bénéficient aux dynamiques de travail locales. La mobilisation de différents partenaires apparaît souvent améliorée, ce dont témoigne un professionnel concerné par l'initiative de Toit et Joie et d'Aurore :

“ on recrée l'envie de s'occuper de la situation (...). La « renarcissisation » contribue à redynamiser l'intervention des partenaires. ”

L'accompagnement social global dans les opérations de logement Hlm accompagné mobilise de nombreux acteurs. Pour les problématiques complexes liées à la santé mentale par exemple, l'articulation avec des structures plus spécialisées, intervenant dans le champ sanitaire, est nécessaire, afin de mettre en œuvre des réponses pertinentes. D'où la nécessité de tisser un réseau de contacts susceptible d'être mobilisé de manière formelle ou informelle.

EXEMPLE En Moselle, les travailleurs sociaux d'AMLI ont identifié des structures spécialisées pour chacune des problématiques sociales auxquelles ils sont confrontés : Finances & Pédagogie pour le budget, médecins pour la santé, EHPAD pour le vieillissement, coiffeurs pour le bien-être et l'image de soi... Des réunions de synthèse sont aussi organisées pour les cas les plus complexes : l'ensemble des acteurs potentiellement concernés sont invités à résoudre les difficultés sociales du ménage, mais également, quand cela est nécessaire, à trouver de nouvelles solutions en matière de logement ou d'hébergement.

La mobilisation des partenaires institutionnels est conditionnée à la **recherche d'une bonne articulation des interventions dans le respect du rôle et des compétences de chacun**. C'est la cohérence et la complémentarité des interventions autour du locataire qui permet une prise en compte globale et durable de sa situation. La mise en œuvre des actions auprès des personnes en situation de fragilité révèle des interstices dans le millefeuille des interventions. C'est dans cette optique que l'association Aurore n'a recruté que des psychologues dans son équipe, les intervenants sociaux étant déjà très nombreux autour de chaque situation. Ces recrutements doivent faciliter le contact avec les professionnels du champ médical et les psychiatres en particulier.

L'implication des partenaires peut être difficile quand ils ne disposent pas de moyens humains en nombre suffisant, ou accordent la priorité à d'autres problématiques, n'étant pas suffisamment sensibilisés aux problématiques particulières de l'accès ou du maintien dans le logement.

UN MONTAGE FINANCIER ADAPTÉ AU CONTEXTE LOCAL ET FRUIT D'OPPORTUNITÉS

Les bailleurs rencontrés ont bien souvent entamé leur mutation et mûri leur réflexion de longue date, « *on peut avoir un objectif, une idée innovante, s'être fixé une stratégie, rien ne peut se faire sans foncier et sans financement...* », souligne un responsable du GIE Est Habitat. **Le passage de la réflexion à l'action et la concrétisation par les bailleurs de leur(s) intention(s) sont bien souvent corrélés à un élément déclencheur ou facilitateur**, à l'instar d'une opportunité immobilière ou d'une réponse à un appel à projets.

Plus encore, la concrétisation de ces réflexions et de ces volontés repose sur la **mobilisation de financements *ad hoc***. Sur les dix sites étudiés, plusieurs solutions ont été mises en œuvre pour partager avec d'autres partenaires cet engagement ou pour limiter l'engagement financier nécessaire à la création du projet.

Un financement initial facilité par le cadre de l'expérimentation

Certains projets naissent de l'opportunité d'un financement dans le cadre d'un appel à projets ou d'une subvention spécifique dédiée à une expérimentation. Le Fonds d'innovation sociale de la Fédération des ESH, les appels à projets initiés par l'État, par exemple l'appel à projets « Hébergement-logement » porté par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) ou l'appel à projets « PLAI adapté » porté par le ministère du Logement, apportent des financements indispensables au lancement de ces projets de logement Hlm accompagné. Ayant vocation à impulser des projets et des initiatives innovantes, ces financements acceptent le risque et soutiennent les acteurs locaux, sans réelle garantie des résultats obtenus. Ils ont un effet incitatif pour les acteurs locaux. Ce soutien à l'expérimentation permet aux acteurs de préciser et d'adapter le projet, d'en démontrer la plus-value et de convaincre d'autres partenaires de s'engager dans la démarche, notamment au plan financier. **C'est aujourd'hui l'objectif poursuivi par l'appel à projets « 10 000 logements Hlm accompagnés » de l'Union sociale pour l'habitat.**

Ce type de financements peut accompagner le porteur de projet sur une durée de quelques mois à deux ou trois ans. A l'issue de ces financements exceptionnels, se pose néanmoins la question de la poursuite de l'action, notamment la poursuite de son financement.

Une implication financière des organismes rendue nécessaire par l'évolution de leurs missions

Les organismes Hlm sont tous moteurs de l'action et de la dynamique de logement accompagné engagées. Convaincus de la nécessité d'apporter un nouveau type de réponses aux problématiques des locataires accueillis ou entrant dans le parc, cet engagement se traduit aussi au plan financier. Bien que les formes de logement ou d'accompagnement proposées soient plus coûteuses que le logement familial classique et l'accompagnement social de droit commun, ces bailleurs sont convaincus de l'intérêt de s'y engager : soit parce qu'ils estiment que cela relève aujourd'hui de leurs missions étant donné l'évolution de l'occupation de leur parc ; soit parce qu'ils considèrent que les autres acteurs, face à la massification des difficultés, ne sont pas en capacité d'intervenir, et qu'en tant que bailleurs, ils n'ont d'autre choix que de s'y engager pour garantir aux locataires le maintien dans le logement et une qualité des conditions de vie. **Cet investissement important relève d'un choix stratégique des directions des organismes.** Les montants engagés par les bailleurs sociaux sont très variables d'un projet à l'autre, selon l'ampleur du projet.

EXEMPLE

De 300 000€/an consacrés, sur fonds propres, aux mesures de maintien dans le logement, **Partenord devrait désormais budgéter 500 000€ en procédant par appel d'offre.** Les trois marchés concernent : La réalisation de diagnostics sociaux préalables, l'accompagnement

[*“ dans la bonne gestion sur les plans des impayés de loyers, de l'appropriation du logement et du bien vivre ensemble, en cohérence avec la lutte contre les exclusions ”*]

et enfin la prise en charge des locataires présentant des troubles psychiques.

Pour répondre à l'évolution de sa clientèle (vieillesse, monoparentalité, précarisation, etc.) et aux nouvelles problématiques rencontrées, **Patrimoine SA a fait le choix de dédier un enveloppe annuelle de fonds propres de 250 000€ à 300 000€** à l'innovation sociale. Grâce à ce budget la direction de l'innovation sociale peut financer les associations qui travaillent à ses côtés à l'accompagnement des locataires en difficulté.

Les bailleurs investissent dans ces projets non seulement des moyens financiers, mais également des moyens humains. Ce faisant, ils soulignent la nécessité de **justifier les raisons de cet investissement.** Ils réalisent des efforts de communication importants, notamment en interne, et valorisent les actions menées et leurs retombées positives tant pour les locataires que pour les professionnels. Car, les bailleurs constatent, sans pouvoir encore véritablement l'objectiver, un **retour sur investissement de leurs actions d'accompagnement des locataires.**

Les exemples sont nombreux : les dégradations de logements sont limitées par le travail sur le « savoir habiter » ; les échanges plus fréquents et fluides entre bailleurs et locataires facilitent la gestion locative en offrant la possibilité aux organismes d'intervenir en amont des problèmes ; grâce à une ouverture des droits et/ou une reprise d'emploi, l'accompagnement peut permettre une reprise du paiement des loyers ; des parcours résidentiels sont réenclenchés permettant une meilleure fluidité du parc, etc. Bien que difficiles à évaluer et quantifier, les retombées de ces démarches d'accompagnement légitiment de s'y investir. L'impact le plus lisible reste la diminution des impayés.

A Nantes, la démarche d'accompagnement des locataires en situation d'impayés est intégralement financée par **La Nantaise Habitations**, soit un budget annuel d'environ 32 000€ (135€ par mois par ménage), toutefois, grâce à la reprise de paiement des locataires (ainsi que les plans d'apurement et les aides du FSL), le bailleur nantais récupère généralement l'intégralité des fonds investis.

A Toulouse, la proximité entre **Patrimoine SA** et ses partenaires associatifs offre plusieurs avantages : les associations peuvent faire connaître les problèmes d'inadaptation des logements aux besoins et/ou aux capacités financières des locataires, afin d'envisager une mutation ; inversement, le bailleur conserve un contact avec des locataires auxquels il a traditionnellement du mal à accéder. Il semble en définitive, selon Patrimoine SA, que les impayés de loyer aient tendance à diminuer.

La recherche de co-financements partenariaux

Dans un contexte budgétaire contraint, le co-financement de ce type d'action semble incontournable et systématiquement recherché par les organismes d'Hlm pour assurer leur pérennité. Il peut s'agir d'acteurs institutionnels (collectivités locales, services de l'Etat, etc.), d'acteurs de l'action sociale (CAF, Conseil général, etc.), ou d'acteurs associatifs tels la Fondation Abbé Pierre ou les Petits Frères des pauvres.

Pour son action à Maubeuge à destination des sortants de prison, l'ARRIPS bénéficie de financements du Conseil Général, de la Fondation Abbé Pierre, de la Fondation Caritas mais également du SPIP.

Dans l'expérience menée par Gironde Habitat, le partenariat rendu possible par la forte implication de l'Etat et le portage politique du Préfet, la DDCS a contractualisé avec Emmaüs pour assurer l'accompagnement des familles. Actuellement, le dispositif est financé sur la ligne hébergement d'urgence à hauteur de 50 000€/an pour l'accompagnement social. Pour Gironde Habitat, l'entretien des logements revient à 3000€/mois couverts par la convention avec l'Etat (fluides, entretien, assurance).

Sur des projets mis en œuvre dans des quartiers relevant de la géographie prioritaire, les financements exceptionnels des dispositifs de la politique de la ville ont pu également être mobilisés.

A Toulouse, la direction Innovation sociale de la **SA Patrimoine** est fortement mobilisée pour identifier les différents financements auxquels pourraient prétendre les projets que le bailleur accompagne aux côtés des associations. Les acteurs institutionnels (Mairie, Conseil général, DDT, CAF, USH, etc.) participent largement au financement aux actions d'accompagnement des familles monoparentales. L'association « Parle avec Elles » est en partie financée sur des fonds politique de la Ville et la micro-crèche de l'UFCV a, quant à elle, bénéficié de crédits issus du Plan Espoir Banlieues (30 000 € par an environ), de la mairie de Toulouse, de la CAF (80% de l'investissement).

Soulignons que l'engagement financier de certains partenaires peut impliquer une participation aux instances, mais également des attentes spécifiques dans les orientations du projet.

Pérenniser les actions : vers une mutualisation des moyens ou un relais par les financements de droit commun

La question des financements s'avère être l'une de celles sur lesquelles planent le plus d'incertitudes. Alors que les opérations logement Hm accompagnés répondent de réels besoins, qui jusqu'à présent n'étaient pas ou peu couverts par des dispositifs, certaines des nouvelles réponses apportées restent difficiles à équilibrer au plan financier, malgré l'investissement des bailleurs (dont certains financent presque exclusivement sur fonds propres les actions).

L'un des enjeux principaux porte sur l'adaptation des moyens financiers à des besoins difficiles à calibrer et en perpétuelle évolution. A terme, lorsque le logement accompagné est proposé à un stade expérimental, c'est la pérennisation de l'action qui est menacée, faute de crédits sécurisés, et dans un contexte de restrictions des dépenses publiques.

EXEMPLE Le projet Rue-Habitat mené par le **GIE Est Habitat** est aujourd'hui financé et rendu possible par un financement obtenu dans le cadre de l'appel à projet DIHAL. Ce dispositif initié dans le cadre de l'appel à projet « Hébergement/logement » porté par la DIHAL fait aujourd'hui l'objet de financements locaux (à renouveler chaque année) par l'Agence régionale de santé (ARS) et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Pour nombre des actions expérimentales étudiées, un horizon pourrait être celui de la **mutualisation des moyens (humains, financiers...)** avec la montée en charge du dispositif.

EXEMPLES A la suite de la démarche engagée avec **Toit et Joie** et **Paris Habitat**, Aurore a contractualisé avec trois autres bailleurs : la SIEMP, Logement Français et OPIEVOY. Pour Toit et Joie, se pose la question des modalités de financement en pérennisant le projet en interne ou en mutualisant avec d'autres bailleurs...

La montée en charge du dispositif **Rue Habitat** devrait le rendre moins coûteux : il s'agirait notamment de créer une équipe mobile, amenée à intervenir sur plusieurs sites (les différentes colocations mais également sur des modules en bois qui pourraient être mis en place à la villa d'Hestia). A terme, la DDCS pourrait également s'impliquer dans le projet, notamment pour financer l'accompagnement pluridisciplinaire.

Dans tous les cas, **l'implication des partenaires institutionnels et le relais par le droit commun est indispensable**. Le logement Hlm accompagné permet d'éviter ou de limiter d'autres coûts économiques et sociaux pour les pouvoirs publics, en termes de prise en charge sanitaire, d'hébergement à l'hôtel ou en structure d'hébergement. C'est ce qui légitime la sollicitation qui est faite aux partenaires concernés de participer aux opérations de logement Hlm accompagné, les actions menées n'ayant pas vocation à être prises en charge par le seul secteur Hlm et ses locataires, mais également par la solidarité nationale.

DE L'EXPÉRIMENTATION À L'ESSAIMAGE : SE PRÉMUNIR CONTRE LE RISQUE DE BANALISATION DES ACTIONS ET DE DÉSENGAGEMENT DES PARTENAIRES

La réussite du « logement Hlm accompagné » réside dans son approche originale qui consiste à mobiliser le locataire et à le placer au cœur de la démarche. Elle appelle une modification des pratiques de l'ensemble des acteurs et des partenariats renouvelés. Dans une période de crise économique et sociale, ces opérations ont vocation à être reproduites pour répondre aux besoins des personnes en grande précarité. Elles doivent également se pérenniser dans le temps pour accompagner les trajectoires de vie des personnes accueillies, dans leurs éventuels aléas. Ceci pose la question de leur financement évoqué au chapitre précédent. Cela renvoie également à la manière dont ces opérations sont portées dans la durée.

Définir de manière partagée les objectifs de l'action et les modalités de mise en œuvre

L'une des premières difficultés rencontrées dans les initiatives mises en place par les bailleurs pour accompagner leurs locataires concerne les éléments de cadrage initiaux. Le partage des objectifs de chaque acteur, la définition d'une stratégie commune d'intervention ou la répartition des rôles de chacun des intervenants partenaires, peuvent sembler flous dans certains cas. Des incompréhensions sont susceptibles de découler de procédures qui n'ont pas été suffisamment pensées en amont ni mises en commun. Une délimitation plus précise des périmètres et responsabilités de chacun est alors souhaitée par les professionnels rencontrés.

Cela signifie, en amont, de **veiller à réaliser un diagnostic de l'environnement partenarial**. L'élaboration du projet et la définition des objectifs de l'action doivent ensuite, autant que possible, se faire de manière partagée avec les partenaires identifiés (opérateurs, financeurs, prescripteurs, relais...), afin de s'assurer de l'engagement de chacun dans le projet.

Les difficultés rencontrées pour impliquer les acteurs de terrain lors du lancement des opérations témoignent de la nécessité de **prévoir un temps de sensibilisation et d'appropriation**. Du fait de l'originalité du dispositif « Rue Habitat » par exemple, du caractère innovant des modalités d'accompagnement proposées et de l'incertitude concernant le devenir des personnes, les acteurs du territoire ont mis du temps à s'approprier le dispositif et à accepter d'y orienter des personnes à la rue. Le porteur de projet a dû **s'investir dans la communication sur le dispositif afin de rassurer les partenaires**.

[“On n'imaginait pas qu'il faudrait déployer autant d'énergie pour convaincre et sensibiliser les professionnels”]

Du temps est nécessaire pour que chacun « trouve et prenne ses marques » et prenne conscience de sa plus-value et de ses retombées.

Cette analyse d'impact positif pour les locataires (conditions de vie, bien être et insertion sociale...), pour la gestion du patrimoine (contentieux locatifs, fluidité des parcours et tranquillité résidentielle...) et pour les équipes du bailleur, doit **permettre de légitimer l'action en interne et construire un argumentaire pour les partenaires** (financiers et opérationnels).

Investir l'évaluation des actions dès l'amont, en vue d'éventuels réajustements et de leur pérennisation

Le temps long du montage du projet aux plans financier et administratif, puis de son appropriation par l'ensemble des partenaires présents sur le territoire et enfin des ajustements nécessaires dans les premiers mois de sa mise en œuvre, semble parfois contradictoire avec l'impératif de résultats, rapides et probants, exigés dans le cadre d'expérimentations financées sur un temps restreint. La majorité des actions étudiées ne disposent pas d'une ancienneté suffisante pour donner à voir des résultats « tangibles » et démonstratifs de l'impact positif sur les bénéficiaires.

Il est important d'intégrer l'évaluation du projet dès l'amont, en prévoyant ses modalités et objectifs et en construisant des outils adaptés. Grâce à ce dispositif d'évaluation en continu, les porteurs des projets étudiés ont pu procéder aux ajustements nécessaires à la suite de difficultés ponctuelles survenues dans la mise en œuvre.

EXEMPLE Pour le dispositif de La Nantaise d'Habitations, les deux premières années de mise en œuvre ont été conçues comme expérimentation. Des outils ont été développés sur cette période (formation, plaquette d'information, etc.) et l'action a été régulièrement évaluée. Ces bilans annuels ont permis de faire évoluer au cours de ces 5 années la démarche, de réinterroger les pratiques des professionnels et de réorienter l'action à l'aune de ses résultats quantitatifs et qualitatifs.

Dans le même temps, il demeure important de valoriser ces actions et leur plus-value sociale. Les résultats mis au jour doivent contribuer à sensibiliser les différents financeurs potentiels. Ces actions doivent être considérées comme un investissement susceptible d'améliorer les conditions de vie et les trajectoires résidentielles des ménages et d'optimiser le fonctionnement des dispositifs existants.

Soutenir et préserver la capacité d'adaptation des porteurs de projet

Des obstacles juridiques, administratifs ou institutionnels sont susceptibles d'entraver la réalisation de démarches souvent conçues ex nihilo. Les partenaires doivent faire preuve de souplesse, de réactivité, et de créativité pour atteindre leurs objectifs. L'émergence de solutions négociées entre acteurs locaux et pouvoirs publics apparaît alors comme un signe de bonne entente relationnelle.

EXEMPLE L'expérimentation de Gironde Habitat et d'Emmaüs nécessite une attention aux moindres détails et une adaptation permanente. Relativement souple et réactif, le dispositif de logements passerelles a permis de résoudre des situations complexes qui n'auraient sans doute pas trouvé de réponse adaptée par ailleurs :

[*“chaque situation amène sa part de problèmes et de nouvelles questions à résoudre. On règle les choses au coup par coup (...) Il y a des situations où on bricole pour réussir l'accès au logement autonome.”*]

La mise en place de solutions innovantes sur-mesure peut être complexe et nécessite parfois d'ajuster des règlements. La formalisation de ces actions expérimentales ou leur intégration dans le droit commun comporte un risque de s'éloigner du projet d'origine, et de perte de sens pour les bénéficiaires, comme pour les partenaires impliqués. **Le développement et la pérennisation de ces actions doivent aujourd'hui être accompagnés d'une réflexion visant à adapter le dispositif aux besoins des personnes (et au contexte local)** et non plus adapter les personnes aux dispositifs.

EXEMPLE

Actuellement, le dispositif de **Gironde Habitat** est entièrement financé par l'Etat sur la ligne hébergement d'urgence, couvrant les frais d'accompagnement d'Emmaüs, et l'ensemble des dépenses relatives au fonctionnement des 10 maisons (fluides, entretien, assurance), dont l'avance est faite par Gironde Habitat.

Le financement global du dispositif devrait lui aussi évoluer vers l'intermédiation locative (5 000€/logement) dans une optique de logement passerelle avec le souci, toujours constant, de mobiliser le droit commun en termes d'accompagnement social et de sortie rapide vers le logement. Cela pourrait avoir pour effet de faire évoluer le profil des familles avec la nécessité d'accueillir des situations régulières et laisser, plus globalement, moins de souplesse dans l'accueil de profils divers...

Les démarches de logement Hlm accompagné nécessitent du temps et de nombreux ajustements avant d'obtenir de premiers résultats. Elles reposent sur une capacité d'improvisation et de montage « hors des clous ». C'est pourquoi, il semble plus que jamais nécessaire de continuer à soutenir et de pérenniser ces actions, au-delà l'expérimentation. Une réflexion continue des organismes d'Hlm et des associations engagées dans ces actions s'impose. C'est à cette condition que les actions pourront être évaluées et réajustées dans l'optique d'une meilleure prise en compte des locataires et de leurs difficultés. Surtout, il semble important d'accepter les échecs dans les parcours de certains locataires. La souplesse et la réactivité des dispositifs sont essentielles pour assurer leur adaptation aux besoins évolutifs des ménages en situation de fragilité.

L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

14, rue Lord Byron • 75384 Paris Cedex 08

Tél. : 01 40 75 78 00 • Fax : 01 40 75 79 83

www.union-habitat.org



L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

Les Hlm, habiter mieux, bien vivre ensemble