



Mieux accompagner les personnes et prévenir les ruptures Quelles déclinaisons ?

Juillet 2019



fapil

Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement

A. En préambule

Rappelons en premier lieu la philosophie du Logement d'Abord :

- **Le logement est un droit fondamental et ne doit plus être l'aboutissement d'un parcours d'insertion** mais sa condition préalable ;
- **L'accès au logement ne peut donc être conditionné à des critères d'autonomie, de ressources ou de « capacité à habiter » ;**
- **La personne est au centre de son accompagnement auquel elle adhère librement.**

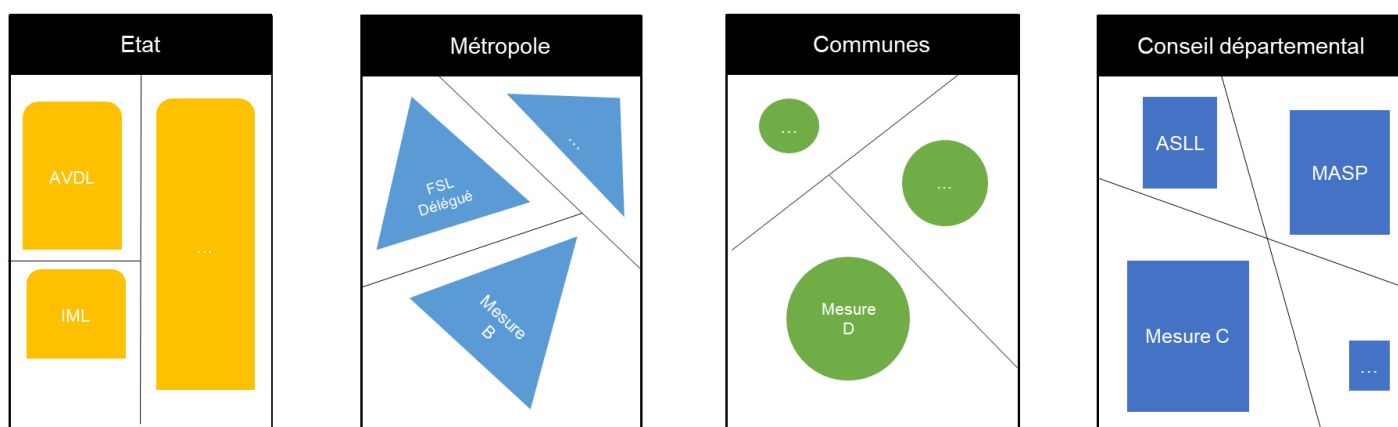
Le Plan Logement d'Abord réactive les réflexions sur la nécessaire transformation des modalités de mise en œuvre et de financement de l'accompagnement. Il invite les différents acteurs (financeurs, orienteurs, partenaires, professionnels, personnes concernées) à se réunir et à réinterroger collectivement leur posture et leurs pratiques.

C'est parce que les circuits et modalités de mise en place d'un accompagnement sont aujourd'hui insatisfaisants pour répondre à cette philosophie, que plusieurs pistes d'évolution sont explorées dans les territoires.

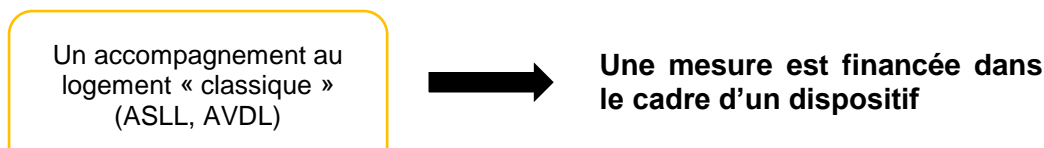
a. Une organisation résultant de la sédimentation des différentes politiques publiques

Aujourd'hui en matière d'accompagnement lié au logement, les professionnels en lien avec les personnes (travailleurs sociaux départementaux ou communaux, des CAF, des institutions ou associations) orientent vers « La » (dans certains cas « les ») mesure(s) adaptée(s) aux besoins majeurs identifiés avec le ménage. L'orienteur s'appuie donc sur un stock de « mesures » ou des dispositifs prédéfinis, dépendant de financeurs différents en fonction du domaine concerné (santé, protection, emploi, logement) et de leurs compétences propres (action sociale, hébergement/logement, etc.).

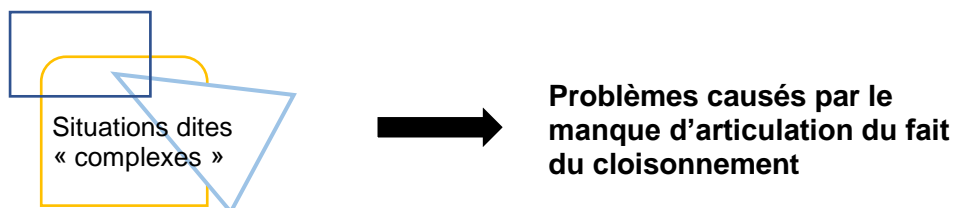
Répartition schématisée des moyens d'accompagnement à l'accès et au maintien dans le logement



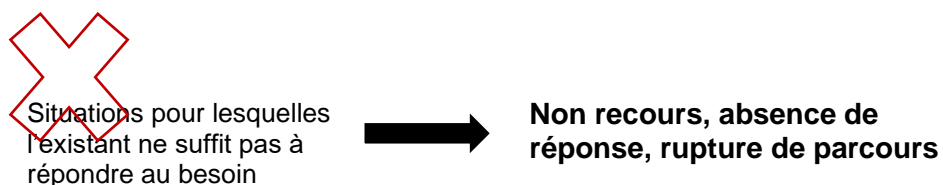
Exemple 1 : Un des dispositifs d'accompagnement suffit à répondre aux besoins du ménage



Exemple 2 : La situation requière la combinaison de plusieurs dispositifs



Exemple 3 : Les dispositifs existant ne suffisent pas pour répondre aux besoins du ménages



b. Des défis à relever à l'occasion du Plan Logement d'Abord

Ce fonctionnement présuppose que les dispositifs standardisés répondent aux besoins des personnes. Or il est collectivement admis qu'ils ne permettent ni une réponse personnalisée ni une gestion fluide de l'appui puisqu'ils sont régis par des contraintes et des orientations propres à chaque financeur. Ce schéma implique donc de relever plusieurs enjeux pour s'inscrire dans les principes du Logement d'Abord :

- **Celui de la lisibilité** face à la profusion des financeurs (Etat, Collectivités locales dont les métropoles, les conseils départementaux, les communes, les CCAS...) et des mesures (AVDL, ASLL, aides directes FSL, ...)
- **Celui de la continuité** pour dépasser le cloisonnement des secteurs et des financements ;
- **Celui de l'adaptabilité** de l'accompagnement aujourd'hui enfermé dans une catégorisation des situations et dans une détermination par la ressource et l'offre plutôt que par les besoins et la demande ;
- **Celui du lien au droit commun** et des difficultés posées par la massification des ménages en situation de précarité conjointement à la baisse des lieux d'accueil dits « généralistes ».

Ces enjeux interrogent tous la coordination des parties prenantes : les « plateformes » visent plus de synergies entre acteurs (orienteur, prescripteur, financeur, chargé de la mise en œuvre) tout en « optimisant » les ressources existantes en matière d'accompagnement sur un territoire.

B. Les plateformes : une réponse pour pallier aux carences actuelles ?

En économie, une plateforme est un intermédiaire qui crée ou rassemble des groupes d'utilisateurs pour faciliter les échanges économiques et sociaux. En politique, elle englobe les idées et leurs déclinaisons au sein d'un programme. Ces deux définitions mettent en exergue plusieurs éléments au cœur de l'élaboration des plateformes dans les territoires. **D'abord, la plateforme doit mettre en relation différentes parties prenantes, organiser leurs échanges, et obéir à des orientations en matière de politique publique.** Elle implique donc une coordination sur les buts et les moyens tout en posant la question des échanges entre parties et des contributions des différents groupes « d'utilisateurs ».

a. Coordination, mutualisation ou intégration ?

Dans une note de cadrage d'avril 2019, la DIHAL distingue deux types de plateforme qu'elle définit comme suit. L'une dite de coordination dont la vocation est de « *jouer un rôle de « guichet unique » pour les demandes* » et de mobilisation des dispositifs d'accompagnement existant. L'autre dite de « mutualisation » dont l'objectif est d'« *intégrer les ressources financières et d'accompagnement d'un territoire dans un « pot commun » (...)* ».

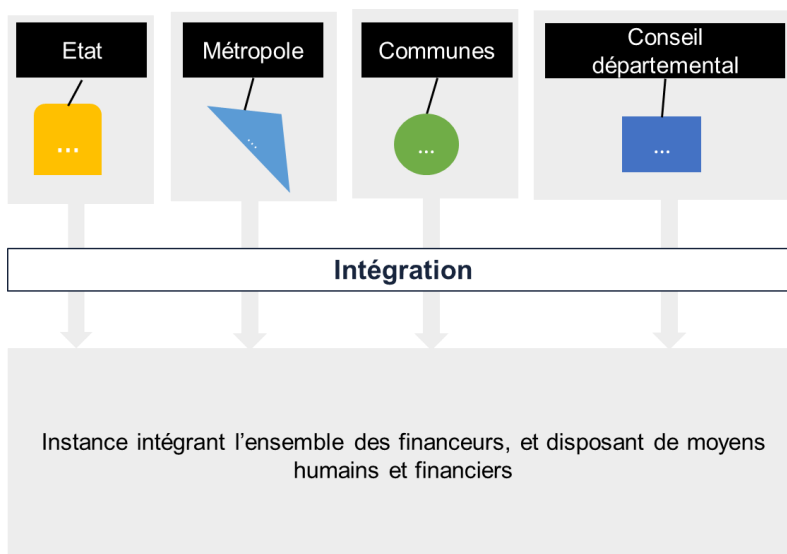
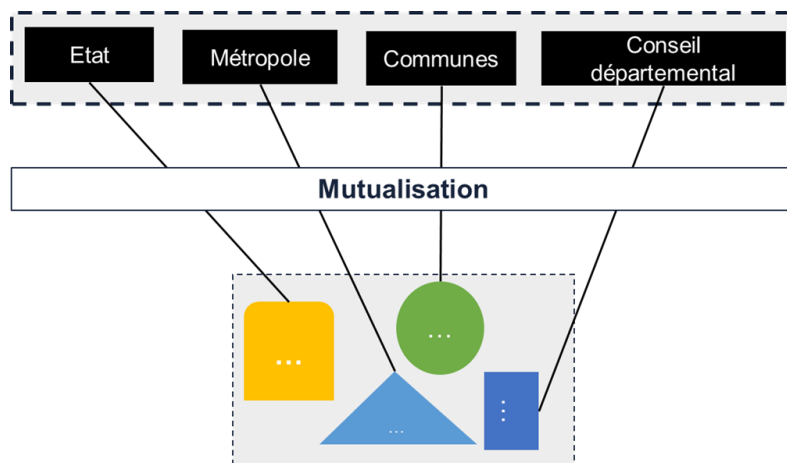
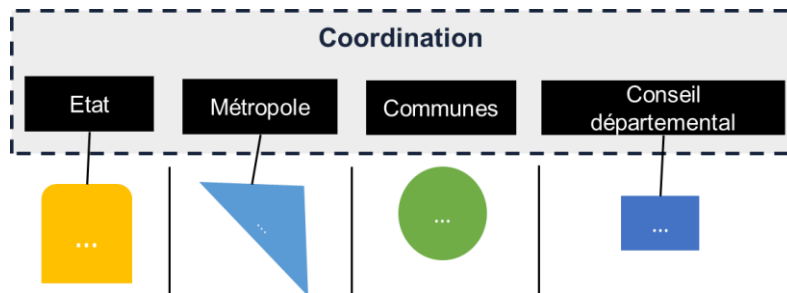
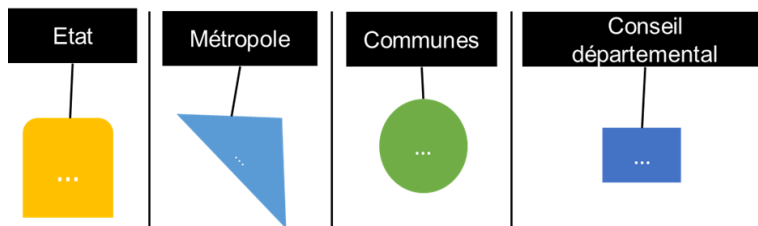
D'abord un enjeu de définition du périmètre

Coordination : Dans une démarche de coordination, les acteurs restent maîtres des dispositifs dont ils ont la compétence mais se mettent d'accord et pilotent de façon concertée. Cette gouvernance partagée assure à chacun de conserver son champ de compétences sans bouleverser leur mode de fonctionnement. Elle peut se déployer à différents échelons (acteurs « pilotes » / acteurs de terrain).

Mutualisation : Dans le cas de la mutualisation, les acteurs coopèrent, se coordonnent jusqu'à mettre en commun certains moyens humains ou financiers dans un but précis. Dans le cas des plateformes, la mutualisation vise la mise en œuvre d'un accompagnement plus « global » et modulable aux situations des personnes.

Intégration : Forme « aboutie » de la mutualisation, la plateforme est ici une entité formée des différents acteurs et dotée de moyens communs (GCSMS par exemple). Elle peut être fonctionnelle (mutualisation des moyens) et /ou politique (coordination jusqu'à un transfert de compétence à l'entité créée).

Situation initiale



Mieux accompagner les personnes et prévenir les ruptures

Les possibles effets de ces différentes organisations.

Dans la situation actuelle la plus courante, l'accompagnement est défini en fonction des catégories de besoins. Si la situation est complexe, les risques sont ceux de l'inadaptabilité du dispositif aux besoins de l'individu, le sous-financement de l'accompagnement réellement mis en œuvre ou au contraire la non-prise en charge de la situation faute de moyens adaptés et suffisants. Cette structuration entraîne un manque de lisibilité et de compréhension globale des situations et des actions mises en œuvre mais aussi des problèmes de continuité dans l'accompagnement.

Les plateformes de coordination doivent, quant à elles, faciliter la concertation entre acteurs, sans toutefois mutualiser les moyens humains et financiers. Cela peut permettre de remédier aux ruptures dans l'accompagnement si tant est que la plateforme rassemble l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir auprès des ménages (logement, emploi, santé, enfance, etc.) Elle assure à chacun de garder le contrôle de « ses » dispositifs et domaines de compétences.

Dans le cas des **plateformes de mutualisation**, les parties prenantes mettent en commun des moyens. Si les « entités » demeurent à part entière, les décisions concernant l'accompagnement et la mobilisation des dispositifs qui en découlent sont prises ensemble. Cette option offrirait une adaptabilité plus grande notamment dans la prise en charge des situations complexes nécessitant des financements multiples.

Enfin **les plateformes « intégrées »** verraient les financeurs et leurs mesures s'associer pour créer une instance unique fusionnant les moyens et les dispositifs. Ce système opérationnel et politique permettrait la prise en compte de l'ensemble des situations (qu'elles soient « spécifiques », « complexes » ou non), la concertation des acteurs et l'élaboration des orientations et évolutions à prévoir en matière de politique d'accompagnement des ménages sur un territoire.

Plus d'un an après le lancement du Plan Logement d'Abord, peu de « plateformes » sont réellement finalisées et opérationnelles malgré l'abondance des temps d'échange et de réflexion sur le sujet. On note déjà quelques écueils à leur déploiement. En effet, peut-on parler de plateforme lorsque des acteurs essentiels demeurent en dehors du processus de coordination ? Ou encore la mise en commun d'enveloppes pour un accompagnement fléché sur un public restreint suffit-elle à parler de plateforme mutualisée ?

Dans les territoires, deux orientations des plateformes émergent. La **première vise à répondre à des situations non ou mal prises en compte via la création de nouveaux dispositifs expérimentaux** visant à prendre en charge les situations « atypiques » non prises en compte par les dispositifs existants. **La seconde à œuvrer à plus de cohérence via la mise en place d'instances de coordination** pour mieux conduire l'attribution et l'articulation des mesures d'accompagnement.

Plusieurs territoires optent pour la combinaison des deux types : ils créent un dispositif spécifique et une instance dédiée afin de mener une démarche concertée sur ce nouvel outil.

b. La mise en place des « plateformes » dans les territoires

Dans le Doubs, une plateforme départementale de coordination et d'orientation antérieure au Plan.

Mise en place en 2016 et dénommée instance départementale de coordination de l'accompagnement (*IDCA*), la plateforme est pilotée et animée par le département. Elle étudie les dossiers, décide des actions à mettre en place, en lien avec les autres commissions (*CCAPEX*, *FSL*, *DALO*), et en assure le suivi. Le but est d'adapter la préconisation de la mesure d'accompagnement à l'individualité des besoins. Elle vise également à être un lieu de partage d'expériences pour les acteurs sociaux et de régulation des interventions. Le Plan a été l'occasion de réinterroger l'initiative via une formation-action co-animée par la *DIHAL* et l'*Adil*. Son but était de clarifier les pratiques, de construire des méthodes et postures partagées et de les décliner territorialement en projets opérationnels. A titre d'exemple, la création d'un lieu d'accueil et de ressources interinstitutionnel ouvert sur deux demi-journées par semaine, l'animation « tournante » par des usagers ou des travailleurs sociaux d'ateliers « Parcours Habitat », ou encore la mise en place d'une plateforme numérique collaborative à destination des professionnels centralisant les informations concernant l'hébergement et le logement sur le département.

A Grenoble, une coordination des parcours logement et accompagnement

Pilotée par la Métropole afin de revoir l'organisation pour assurer un circuit du Logement d'Abord articulant les solutions logements et les accompagnements. L'ambition est d'aboutir à terme à un guichet intégré en charge des parcours logement et des parcours accompagnement qui, bien que dissociés, seront traités au sein d'une même instance. Pour ce faire, des moyens supplémentaires devaient être alloués à l'accompagnement et un poste de coordination devait être financé pour la mise en œuvre et le fonctionnement de la plateforme pluridisciplinaire. L'accompagnement des acteurs au changement de paradigme était aussi un axe fort de la réponse à l'AMI. Les informations dont nous disposons ne nous permettent pas de préciser où en est la démarche ni si les moyens ont été effectivement affectés.

En Gironde, un dispositif pour expérimenter la mutualisation des moyens

Sur ce département, la plateforme en cours de réflexion vise à procéder collectivement à l'examen des situations complexes non prises en charge par d'autres dispositifs et à y répondre via la création de nouvelles mesures « Logement d'Abord » (30 mesures en 2019). Pour le moment, la gestion de ces mesures est confiée au GIP *FSL* qui assure la mutualisation des moyens affectés par le Département et par la Métropole afin de couvrir l'ensemble du département. Elles sont mobilisées dans le cadre de la Commission Logement Accompagné préexistante où siègent entre autres le Département, la Métropole et des bailleurs sociaux locaux.

Dans l'agglomération de Lorient, l'organisation de l'accompagnement n'est pas dénommée « plateforme ». Pourtant, les différentes parties prenantes échangent sur la base de supports communs au sein des « commissions de coordination ». Dans ces commissions multi-partenariales (*DDCS*, *Partenaires*, *hébergement*, *logement*...), les situations des ménages sont étudiées (gestion de situations complexes). Face au constat partagé d'absence d'outils efficaces pour résoudre ces situations complexes, leur mise en place s'est accompagnée de la création d'une mesure d'accompagnement « longue durée ». La concertation entre acteurs a donc abouti à la création d'une

mesure nouvelle mais a également à promouvoir les pratiques « d'aller-vers » via la mise en place d'une équipe mobile.

En Seine Saint Denis, un accompagnement pour l'accès au logement des ménages sans domicile

La plateforme en cours de création dans le département est liée à un dispositif d'accès au logement (direct ou en bail glissant, principalement dans le parc social) de personnes sans-domicile orientées par le SIAO. Elle propose un accompagnement pluridisciplinaire fondé sur la mutualisation d'une partie des moyens de l'Etat (AVDL) et du Département (ASLL), l'inclusion dans l'équipe d'un professionnel de la santé et d'un autre de l'insertion par l'emploi et le développement de partenariats avec les autres acteurs de l'accompagnement. L'accompagnement mis en œuvre est fonction du degré de besoin des situations et repose sur une moyenne de 15 ménages par ETP afin de permettre cet appui global.

Dans la Sarthe, des plateformes anciennes qui permettent une approche globale et territorialisée des situations

Depuis plusieurs années la DDC et les CCAS travaillent de concert autour de situations étudiées au sein de commissions dédiées. Elles regroupent des acteurs de différents secteurs (social, sanitaire, hébergement/logement, insertion professionnelle ...) dans une approche plus intégrée fidèle aux ambitions réaffirmées par le Plan Logement d'Abord. Ce Plan conforte la création de deux nouvelles plateformes pour mieux couvrir les territoires ruraux et d'un élargissement des situations discutées au sein des commissions (au-delà des situations dites « bloquées ») pour favoriser l'accès au logement du plus grand nombre. Le Département souhaite articuler les commissions locales avec les centres locaux d'information et de coordination (Clic) et les MAIA¹ afin d'imbriquer les enjeux d'habitat et ceux de l'autonomie.

¹ Méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie.

C. Pour conclure

Quelles que soient les formes développées, pour le moment les plateformes n'entraînent pas de refonte systémique de l'accompagnement et ne sont pas ou peu envisagées comme instance « ressources » pour les acteurs au-delà du traitement collectif de situations complexes ou « bloquées ».

D'autre part, les reconfigurations induites par les plateformes (telles que présentées et définies par l'Etat) amènent à une redéfinition des rôles et des domaines de compétences de chacun. Or, ce sont ces attributions qui constituent la pierre d'achoppement des politiques successives en matière d'accompagnement. Outre les difficultés pour résoudre les questions structurelles liées à l'organisation « historique » en silo, il s'agit également pour les acteurs de se prémunir du risque d'invisibilisation de leur contribution à l'action. **De ce fait les systèmes mutualisant ne voient que peu le jour, ou seulement à l'échelle d'un dispositif.**

Pour sortir de cette pensée « en silo », un travail est à engager pour échanger sur les pratiques et faire évoluer les postures professionnelles. A Lyon, la plateforme « Immersion » propose aux différents acteurs d'adopter le temps de quelques heures la place d'un autre acteur avec lequel ils sont amenés à travailler. Au-delà de la visée pédagogique, cela devrait mettre en synergies des acteurs et faciliter le dialogue pour la prise en compte des situations complexes.

La Fapil et son rôle dans le développement du Logement d'Abord et le suivi du Plan

Le Plan Logement d'Abord lancé en septembre 2017 reconnaît l'intérêt des principes du « Logement d'Abord » défendus depuis plus de 30 ans par la Fapil. La Fapil, qui réunit 114 associations, agit pour l'effectivité du Droit au logement et l'insertion par le logement.

Afin de contribuer au déploiement du Plan, la Fapil suit les actions de l'ensemble de ses adhérents, et assure également une veille sur les évolutions nationales du Plan. Elle produit régulièrement des points d'étape rendant compte de sa mise en œuvre dans les territoires (notamment de mise en œuvre accélérée) et des analyses thématiques portant sur différents axes (Intermédiation locative, production, accompagnement et prévention des expulsions).

En 2019, la Fapil s'attelle à rendre compte des atouts et difficultés rencontrés dans la mise en place de certains volets du plan. Cela a donné lieu à :

- Une note sur les conditions de mobilisation des logements en IML ;
- Une note sur la prise en charge des risques locatifs en IML ;
- Une note en vue de la reconduction du « Louer Abordable ».

La Fapil poursuit ce travail avec deux publications qui concernent les « publics cibles » de l'IML ainsi que les réflexions et actions en cours sur les plateformes d'accompagnement.

En apportant son expertise aux décideurs publics et aux acteurs de terrain, la Fapil entend contribuer à la mise en œuvre effective des principes du « Logement d'Abord » et de l'insertion par le logement.



6, avenue du Professeur André Lémierre
75020 Paris

contact@fapil.fr
www.fapil.fr



fapil

**Fédération
des Associations
et des Acteurs
pour la Promotion
et l'Insertion par
le Logement**