



UNE ANALYSE DE LA MISE EN OEUVRE
ACCÉLÉRÉE DU « LOGEMENT D'ABORD »
SUR LE TERRITOIRE DE MONTLUÇON,
depuis la candidature à l'Appel à Manifestation d'Intérêt 2,
impulsée par un opérateur, jusqu'à la création d'un premier
dispositif aussi mobile que mouvant.

Fabien GUIEZE,
sous l'encadrement de Nadyah ABDEL SALAM
Année universitaire 2022-2023

SOMMAIRE

EN INTRODUCTION.....	3
I. LE PLAN « LOGEMENT D’ABORD » SUR LE TERRITOIRE DE MONTLUÇON : LES ORIGINES.	4
I.1 La politique du Logement d’Abord, éléments de contexte.....	4
I.1.1 Éléments de territoire.....	6
a) Les situations relevant de l’aide sociale à l’hébergement sur le territoire.....	7
b) Les réponses à l’urgence sociale et aux demandes d’hébergement d’urgence.....	8
c) Les situations orientées vers l’hébergement d’insertion et le logement accompagné	10
d) L’offre d’hébergement d’insertion et de logement accompagné	11
I.1.2 Viltais engagé contre le sans-abrisme.....	13
a) Les opérateurs du territoire.....	13
b) Une association « en mouvement ».....	14
c) Le parcours d’un futur directeur de pôle.....	16
I.2 La politique du Logement d’Abord, déclinaison sur le territoire.....	21
I.2.1 Le pôle réinsertion et le « Logement d’Abord ».....	21
a) Le rôle stratégique du SIAO.....	21
b) Un accompagnement social modulable	22
c) La transformation des CHRS	25
d) Le développement du logement adapté	25
e) La médiation santé : un « aller vers » le « Logement d’Abord ».....	27
I.2.2 La crise sanitaire comme accélérateur du « Logement d’Abord ».....	28
a) Une mise à l’abri inconditionnelle.....	28
b) La transformation des places en hébergement d’urgence.....	30
II. LE PLAN « LOGEMENT D’ABORD » SUR LE TERRITOIRE DE MONTLUÇON : LES TRADUCTIONS LOCALES	33

II.1 Répondre à l'Appel à Manifestation d'Intérêt « Logement d'Abord » : convaincre et rassembler.....	33
II.1.1 Un bailleur aux côtés de Viltais, Montluçon Habitat.....	33
II.1.2 Les coulisses d'une candidature.....	35
II.1.3 Inventer un nouveau dispositif : l'équipe mobile	36
II.2 La mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'abord à Montluçon : les balbutiements ..	39
II.3 La création de l'équipe mobile d'intervention sociale en logement.....	41
II.3.1 Pourquoi un nouveau dispositif ?	41
II.3.2 Un projet remanié dès son lancement	43
a) Une collectivité qui pilote... ..	43
b) Orienter les bénéficiaires.....	45
c) Les indicateurs de l'action.....	47
II.3.3 Analyse d'une situation accompagnée par l'équipe mobile	48
a) La situation de Monsieur B.....	48
b) Et le Logement d'Abord ?.....	51
c) Pourquoi ça marche ?	52
II.4 Une mise en œuvre accélérée... « au ralenti ».....	55
II.5 Un dispositif sans cesse réinterrogé.....	58
EN CONCLUSION.....	62

En introduction...

Professionnel engagé au sein de l'Association Viltaïis depuis sa création il y a près de 18 ans, j'ai pu participer à l'élaboration des actions programmées dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du Plan « Logement d'Abord » sur le territoire de Montluçon depuis 2020.

Au sein de l'association, nous avons eu connaissance par notre Fédération, la Fédération des Acteurs de la Solidarité, du lancement de l'Appel à Manifestation d'Intérêt sur le territoire et nous nous sommes mobilisés pour convaincre la collectivité et rédiger une réponse commune avec le bailleur Montluçon Habitat, présentant un certain nombre d'actions concrètes

Ce processus de recensement, d'écriture, d'invention et de création de mesures répondant à la logique du « Logement d'Abord » et non plus à celle de la gestion de l'urgence sociale, s'est opéré grâce à un partenariat actif avec le bailleur social du territoire.

Nous étudierons dans cet exposé le contexte local et le cheminement qui ont donné naissance à un projet expérimental, en forme de déclinaison opérationnelle du Logement d'Abord - une équipe mobile d'intervention en logement.

Ce projet, s'il semble à l'heure actuelle avoir démontré une certaine efficacité, a connu des obstacles et des remaniements qui peuvent éclairer la façon dont la politique du Logement d'Abord se déploie dans les territoires de mises en œuvre accélérée. obstacles et des évolutions révélateurs d'enjeux plus profonds.

Nous aborderons dans une première partie, le contexte local et les acteurs de cette mise en œuvre, afin de mieux comprendre la forme qu'a prise le Logement d'Abord sur le territoire. Puis, nous verrons dans la seconde partie, l'organisation de la réponse à l'Appel à Manifestation d'Intérêt, les premières traductions du Logement d'Abord sur le territoire et la trajectoire de l'expérimentation.

I. Le Plan « Logement d'Abord » sur le territoire de Montluçon : les origines

I.1 La politique du Logement d'Abord, éléments de contexte

La politique du « Logement d'Abord » est relancée en France, lors de la mise en marche du premier « Plan Quinquennal pour le Logement d'Abord et la lutte contre le sans-abrisme » annoncé en septembre 2017, à Toulouse, par le Président Macron.

La première pierre avait été posée en 2010 par Benoist Apparu, alors Secrétaire d'État au Logement, en proposant de sélectionner dix territoires pilotes pour financer des projets innovants sur chacun d'eux.

Le Plan Quinquennal lancé en 2017 se décline sur 5 ans - 2018-2022 - et vise à « un accès direct au logement pour les personnes avec un accompagnement adapté ».¹

Ce plan propose une réforme de la politique de l'hébergement et de l'accès au logement.

Il est une déclinaison de la Stratégie Nationale pour le Logement d'Abord et il est piloté par la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL).

Le BOP 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » a augmenté de 70% depuis 2012, pour atteindre 2 milliards d'euros dans la Loi de Finances de 2018. L'État estime que le système ne produit pas assez de sorties vers le logement des personnes hébergées et constate un allongement des durées de séjour dans les structures d'hébergement ainsi qu'un système « embolisé ».²

Il faut également prendre en considération les dommages liés au sans-abrisme : troubles de la santé, retards de scolarisation, difficultés d'insertion socioprofessionnelle, générant un coût social et économique important.

¹ Plan Quinquennal pour le Logement d'Abord,

² Plan Quinquennal pour le Logement d'Abord et la Lutte contre le Sans-abrisme, juillet 2018, dossier de presse, Alexandra MENIS, Cheffe de Projet Hébergement/Logement DIHAL,

L'État propose dans ce plan de revoir les modes d'action: réorienter rapidement les personnes sans domicile - depuis la rue ou l'hébergement - vers le logement, tout en proposant un accompagnement adapté et pluridisciplinaire.

Le plan doit s'inscrire dans le PDALHPD, Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées, porté par les départements.

Dans un premier temps, la Stratégie Nationale prévoit la déclinaison d'un certain nombre de mesures en faveur du logement - c'est le « Plan Logement d'Abord » - auprès des personnes sans-abri et mal logées et propose pour cela une réforme structurelle de la politique de l'hébergement et du logement mise en œuvre jusqu'alors. Il prévoit la création de places d'hébergement d'urgence et en parallèle, la création de nouvelles places pour les dispositifs relevant du logement adapté : 10 000 places pensions de famille et 40 000 places en Intermédiation Locative sur 5 ans.

Le logement est positionné alors comme un « facteur déterminant de l'insertion »³ et non comme un aboutissement. Il devient un point de départ et non plus un aboutissement.

Dans un second temps, un Appel à Manifestation d'intérêt est lancé entre novembre 2017 et février 2018 par le ministère de la Cohésion Sociale ; il a pour but de décliner le Plan sur les territoires candidats, en s'appuyant sur les collectivités.

La volonté annoncée de l'État dans le Plan est de soutenir 15 territoires. Ce sont 23 collectivités qui seront retenues en mars 2018.

Afin de bénéficier des moyens déployés sur les actions en lien avec le logement d'abord, les territoires sont invités à « proposer un plan d'action répondant à une situation locale diagnostiquée, et mettant en place une stratégie territoriale de réduction du sans-abrisme »⁴, ceci en mobilisant l'ensemble des dispositifs concernés ainsi que le réseau des acteurs compétents.

³ Plan Quinquennal pour le Logement d'Abord et la Lutte contre le Sans-abrisme, juillet 2018, dossier de presse, Alexandra MENIS, Cheffe de Projet Hébergement/Logement DIHAL,

⁴ A.M.I. « Territoires de mise en œuvre accélérée du plan logement d'abord. », septembre 2020, Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

Puis, sur la base des premiers résultats des programmes territoriaux portés par ces collectivités, l'État souhaite alors en 2020 encourager de nouveaux territoires dans cette dynamique qui vise à mobiliser tous les acteurs locaux.

Un nouvel Appel à Manifestation d'Intérêt est lancé en septembre 2020 par le Ministère du Logement et la DIHAL, intitulé « Territoires de mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'Abord. »

Le territoire de Montluçon fait alors partie de cette deuxième vague de territoires retenus.

Nous proposons dans cette première partie d'analyser comment le contexte d'un territoire a conduit son employeur, l'opérateur Viltaïs, à mobiliser la collectivité de ce territoire- Montluçon - afin de candidater à la Mise en Œuvre Accélérée du Logement d'Abord, et notamment de créer une équipe mobile d'intervention sociale en logement comme répondant aux grands principes du Logement d'abord, mais soumise à l'épreuve des enjeux opérationnels, stratégiques, voire politiques des acteurs du territoire.

I.1.1 Éléments de territoire

Notre sujet d'étude s'intéresse à la mise en œuvre accélérée du « Logement d'Abord » sur le territoire de Montluçon.

Une brève analyse de ce territoire et notamment du département de l'Allier (03), s'impose, depuis la typologie des publics précaires jusqu'à l'offre existante en matière d'hébergement et de logement.

Montluçon est situé dans le département de l'Allier qui comptait 337 988 habitants en 2021. Les données que nous présentons ici concernent essentiellement le département.

Les trois intercommunalités de Moulins, Montluçon et de Vichy concentrent 60% de la population du département. Selon les données INSEE, cette population était d'ailleurs en légère baisse entre 2012 et 2017.

Le taux de pauvreté est de 15,4% à l'échelle du département (12,5% pour la région, 14,5% au national) et le taux de pauvreté chez les jeunes de moins de 30 ans est important (25,7%). Les locataires (31,5%) sont bien plus souvent touchés par la pauvreté que les propriétaires (8,3%)

Concernant l'offre sociale de logements, on recense 20 360 logements locatifs publics en 2020 (10% des résidences principales), localisés massivement sur Moulins Communauté, Montluçon Communauté, Vichy Communauté et Commentry-Montmarault-Neris Communauté. En dehors de ces communes, le parc locatif social reste un segment encore peu développé.

Entre 2014 et 2019, le parc locatif social a augmenté de 1,1 % par an mais c'est Vichy Communauté qui absorbe l'essentiel de la croissance, avec un parc locatif social qui atteint 10 % des résidences principales en 2017.

Le parc social de Montluçon reste constant et il est composé de T4 à 39%, et de peu de T1 et T1 bis (6%).

La part de logements vacants dans le département est de 14,5% (8,5% en région et 8,2% au national). Ainsi, la préoccupation des bailleurs est de réduire cette vacance sur un marché immobilier très détendu.

a) Les situations relevant de l'aide sociale à l'hébergement sur le territoire

Les données nous renseignant sur les publics précaires, leur typologie et leurs besoins, nous proviennent de différentes sources : les rapports d'activités du SIAO 03 mais aussi le diagnostic de territoire réalisé par la DDETSPPO3, dans le cadre de la contractualisation des CHRS et des services financés par le B.O.P.177⁵, Budget Opérationnel de Programme 177 - centré sur la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées - avec les services de l'État, diagnostic réalisé en 2021 et paru en juillet 2022.

Si l'on s'intéresse à l'activité de domiciliation, on estime que les personnes qui demandent une domiciliation postale sont en très grande majorité dénuées de domicile personnel et peuvent donc être considérées comme sans-abri ou mal-logées. Le nombre de domiciliations dans les Centres Communaux d'Action Sociale du département s'élevait à 496 en 2019.

Si l'on regarde en complément, l'évolution du nombre de sollicitations auprès du 115, 1204 ménages ont eu recours au 115 en 2020, 60% d'entre eux étaient des hommes isolés, 16% des familles, 13% des femmes isolées. Ce nombre de recours au 115 est en

⁵ Présentation du BOP 177, 2022, Budget général, mission ministérielle, projets annuels de performance, Annexe au projet de loi de finances pour 2022

hausse depuis 2018 et nous pouvons le relier à la mise à l'abri inconditionnelle pratiquée dans le département notamment dans les hôtels. En effet, jusqu'en juillet 2020, chaque personne présente sur le dispositif d'hébergement d'urgence du département - incluant chaque personne occupant une place en hôtel - composait le 115 quotidiennement afin de conserver sa place, ce qui de fait, augmentait le nombre de demandes traitées par le 115.

La proportion des 18-25 ans est de près d'un quart dans le dispositif de mise à l'abri du département, pour une majorité de personnes, âgées entre 25 et 60 ans.

Ainsi, le profil des personnes sans-abri sollicitant les dispositifs d'aide sociale est majoritairement constitué d'hommes seuls, plutôt jeunes et la proportion des demandes au 115 pour motif de sans-abrisme (rue,abri de fortune, etc.) est de 87%.

b) Les réponses à l'urgence sociale et aux demandes d'hébergement d'urgence

Le nombre de places en hébergement d'urgence sur le département de l'Allier s'élève à 196 en 2020. Il était de 92 en 2018.

S'il reste stable sur les abris de nuit (24 places pour le département depuis 2017 dont 5 sur le territoire de Montluçon), il est en forte croissance sur l'hébergement d'urgence en diffus puisque des places ont été créées pour contrer la fermeture des nuitées hôtelières.

En effet, avec la mise à l'abri inconditionnelle s'exerçant dans le département depuis 2018, sur décision de la préfète en place, ont été maintenues près de 130 personnes dans le dispositif d'hébergement d'urgence. Celui-ci a ainsi délaissé progressivement sa forme collective pour un parc d'hébergement en diffus ouvert aux personnes et familles à droits incomplets, regroupant des logements loués par les opérateurs auprès de bailleurs privés et publics.

Les personnes aux situations administratives incomplètes représentent la totalité des hébergés d'urgence en diffus du BOP 177 depuis la mise en place de ce dispositif. Ces ménages tant qu'ils ne sont pas régularisés, n'ont pas la possibilité d'évoluer dans le circuit de l'hébergement ou du logement de droit commun. Depuis la création en 2021 du comité de suivi HU diffus, qui réunit les services de la préfecture, les opérateur, la DDETSPP, des ménages ont pu être régularisés et sortis du dispositif au fur et à mesure vers un logement de droit commun.

Le logement s'ouvre alors à tous sans distinction. Les ménages sont accueillis dans un logement puis bénéficient d'un accompagnement social tandis que le bail peut glisser selon la régularisation des situations.

Depuis 2018, le recours hôtelier était devenu bien plus qu'une variable d'ajustement des capacités de l'urgence mais un dispositif en lui-même, représentant certains jours plus de 100% des capacités de l'urgence du BOP 177 en 2020.

De même, en 2020, 87 % des orientations en hébergement d'urgence étaient prononcées vers des hôtels partenaires, contre 77 % en 2019.

Mais ce mode d'hébergement n'offrait rien d'autre qu'une mise à l'abri, une « pause » dans un espace privé avec petit-déjeuner, sans possibilité réelle de rencontrer un travailleur social et d'élaborer un début de projet individualisé.

Un taux d'évolution de +192 % des nuitées hôtelières est à noter entre 2017 et 2020. Les services de l'État décideront ensuite d'un changement complet en 2021 avec l'arrêt total du recours aux nuitées hôtelières dès juillet 2021.

En 2023, ce parc de logements propose près de 200 places d'hébergement en diffus réparties sur plusieurs communes du département de l'Allier, dont 28 places sur le territoire de Montluçon ; elles sont doublées d'un véritable accompagnement social, comme nous allons le voir plus loin, proposé aux familles ainsi qu'une aide à la vie quotidienne.

Globalement, sur les dispositifs abris de nuit et logements diffus, les places d'hébergement d'urgence de l'Allier sont utilisées dans leur totalité et même en surcapacité puisque le taux d'occupation en 2020 de l'ensemble des places est de 161%. Ce qui implique une organisation de type colocation en chambres ou dortoirs et donc des conditions d'accueil pour le moins peu satisfaisantes.

Les maraudes sociales quant à elle - première forme de réponse mise en place en parallèle du système hôtelier - ont débuté, nous le verrons plus loin, en novembre 2019 sur les villes de Moulins et de Montluçon et Vichy depuis début 2021. Elles ont généré en 2020 près de 300 rencontres pour 102 personnes. Elles constituent sur le territoire un véritable outil pour capter les publics les plus précaires et ne formulant pas de demande.

Ainsi, on observe sur le département de l'Allier:

- Des capacités de réponse en hébergement d'urgence qui ont augmenté de manière importante depuis 2017, directement en lien avec les situations administratives,
- Un taux de demandes non pourvues bas par rapport au taux national, malgré une légère augmentation à partir de 2021 avec la fin du recours aux nuitées hôtelières.
- Un parc d'hébergement diversifié entre hébergement collectif et parc diffus, réparti sur les trois bassins du département et qui préfigure déjà, dès 2021, une réflexion sur de nouvelles manières d'héberger et d'accompagner de type « Logement d'Abord », complétées par des solutions de type tiers-lieux alimentaires, qui sont des lieux d'observation et de repérage des besoins et d'accès aux droits,
- L'offre est plus importante sur le territoire de Moulins pour des raisons essentiellement géographiques (la ville est située sur l'axe Clermont-Fd Paris notamment et c'est également le chef-lieu du département) qu'à Vichy ou Montluçon qui doit se contenter de 5 places d'hébergement d'urgence en collectif et une vingtaine de places en diffus.

c) Les situations orientées vers l'hébergement d'insertion et le logement accompagné

Le contexte de l'année 2020 a limité fortement les demandes d'insertion et de logement accompagné des publics précaires par rapport aux années précédentes : 315 demandes de réinsertion traitées par le SIAO de l'Allier en 2020 contre 417 en 2019.

Le profil majoritaire reste depuis plusieurs années - comme pour l'hébergement d'urgence - celui d'une personne de sexe masculin, isolée, avec une proportion de 35% de personnes de moins de 25 ans sur les dispositifs.

Les demandes de réinsertion doivent être motivées et formulées dans un document nommé « diagnostic social » et instruit par un professionnel d'une structure ou d'un organisme et adressé au SIAO qui traite toutes les demandes reçues pour les mettre en corrélation avec les places disponibles.

Les maisons des solidarités départementales et les centres communaux d'action sociale restent en première ligne à l'initiative des demandes, même si les institutions ((hôpitaux, psychiatrie, centre pénitentiaire, aide sociale à l'enfance) restent un orienteur important et en augmentation. Les demandes des institutions sont composées des demandes des hôpitaux, du SPIP, des services de l'ASE, des LHSS, de l'association Addictions France, des PIJ et des missions locales.

Puis viennent les demandes émanant des structures d'hébergement.

d) L'offre d'hébergement d'insertion et de logement accompagné

L'offre, là aussi, est financée par le BOP 177, sur 2 lignes distinctes :

- Le BOP 177 « Hébergement généraliste », ce sont les places CHRS.

Entre 2017 et 2020, le nombre de places en CHRS reste stable à 114 pour le département dont 38 places pour Montluçon.

- Le BOP 177 « Logement accompagné », qui finance les places en Intermédiation locative, en pensions de famille, en résidences sociales et en foyers de jeunes travailleurs.

Le dispositif d'Intermédiation locative a fortement évolué sur le département depuis 2018 puisque l'on constate une hausse de +183%, ce qui représente la plus grande évolution sur les dispositifs d'insertion et de logement accompagné. Ceci s'explique directement par la déclinaison des orientations de la Stratégie Nationale et du Plan « Logement d'Abord » dans le département de l'Allier. Le nombre de places en IML est passé de 61 en 2018 à 173 en 2020.

Même phénomène pour les pensions de familles avec + 27% de créations de places, 20 places sont créées entre 2018 et 2020, ce qui reste encore peu pour le département qui est doté de 94 places au total en 2020.

En parallèle, le nombre de mesures AVDL augmente de 30%.

Ce développement de l'offre du logement adapté doit certes venir répondre aux orientations du Plan « Logement d'Abord » sur le département mais il doit également tenir compte de la typologie des publics.

Or, nous savons que dans l'Allier, la proportion des personnes isolées - et ceci dans l'ensemble des filières d'accès - est très importante. Par conséquent, l'offre doit être

mise en adéquation avec ces caractéristiques du public, et en 2020, elle n'apparaît pas suffisante sur l'IML pour l'accueil en logement des personnes seules.

Davantage de petites typologies de logement devront être mobilisées, notamment auprès du parc privé, et le recours au mandat de gestion avec la création d'une Agence Immobilière à Vocation Sociale sur le territoire, pourrait permettre de constituer un parc de logements répondant à ces spécificités.

Ainsi, l'accès au logement ordinaire sur le département n'est pas problématique lorsque les personnes sont éligibles au logement social car le marché est détendu sur le territoire. En revanche, on constate une pénurie de logements de petite typologie que le parc privé pourrait venir compenser et les alternatives de type logement accompagné devront être développées.

I.1.2 Viltaïs engagé contre le sans-abrisme

a) Les opérateurs du territoire

L'offre d'hébergement d'urgence, d'insertion et de logement adapté est portée par plusieurs opérateurs sur le département.

L'Association l'ANEF, dont le siège est situé dans le Puy de Dôme, rayonne sur le bassin de Vichy avec notamment la gestion du CHRS de Vichy, des places en IML, pension de famille, ALT, Hébergement d'Urgence, en Lits Halte Soins Santé. Elle s'est développée dans l'Allier depuis 2004 avec la fusion absorption d'une première association gestionnaire du CHRS de Vichy.

L'Association « Partage et Travail » intervient sur les bassins de Moulins et Montluçon, avec la gestion de mesures ASLL, des places en IML, ALT, Hébergement d'Urgence et pensions de famille. C'est une petite association ayant connu un fort développement à partir des mesures ASLL du Conseil Départemental depuis 2013.

Coallia, arrivée dans l'Allier en 2018, gère des places des places en Hébergement d'Urgence ainsi qu'un Samu social et une halte de nuit.

Viltaïs, avec notamment la gestion du SIAO-115 et des deux CHRS de Moulins et Montluçon, occupe une place prépondérante dans l'Allier et sur le territoire de Montluçon. Elle est perçue comme une association à fort développement et est parfois critiquée pour son image d'association dite « généraliste »- puisque son action s'étend au travers de 5 pôles d'activités auprès d'un large public - et sa stratégie de développement, en nombre de services et de dispositifs mais aussi en nombre de territoires d'intervention, tout en restant dans son secteur d'activité.

Par sa volonté d'assurer en son sein une pérennité financière, elle n'a de cesse de viser une croissance lui assurant une forte implantation régionale, puis nationale.

Pour comprendre la future candidature du territoire de Montluçon à l'Appel à Manifestation d'Intérêt « Mise en œuvre accélérée du Logement d'Abord » 2^{ème} vague, il faut nous pencher sur la nature de l'opérateur à l'initiative de cette candidature : Viltaïs.

b) Une association « en mouvement »

VILTAIS est un acteur majeur de l'économie sociale et solidaire, née dans le département de l'Allier d'une fusion-crétion réalísée en 2006 à la demande de l'État.

Viltaís est une structure de l'action sociale de plus de 300 salariés, implantée sur 24 départements et 6 régions. Elle accompagne 6000 usagers chaque année dans 50 établissements et services. Elle est composée de 5 pôles d'expertise et d'activités, Habitat, Réinsertion, Asile, Réfugiés et Insertion Professionnelle et Jeunesse et elle intervient aujourd'hui à travers 60 établissements. Son chiffre d'affaires 2022 était de 24 millions d'euros.

Elle vise l'accueil, l'hébergement et l'insertion des publics vulnérables, jeunes et moins jeunes. Ses sources de financement d'alors sont peu nombreuses : le Département, la D.D.A.S.S., l'Agence Régionale de Santé.

Le projet associatif de Viltaís s'articule autour d'une « volonté de solidarité et d'utilité sociale ». L'objectif est de donner les outils d'une réelle émancipation pour que « chacun se sente citoyen à part entière ». ⁶ A sa création en 2006, Viltaís choisit comme principe « Vivre et agir ».

En 2021, l'association propose un nouveau manifeste⁷ dont la devise devient « Croire en chacun ». L'accent est mis sur le pouvoir d'agir des personnes, en référence directe à l'empowerment que l'on peut traduire par « autonomisation ». Et qui articule deux notions, « celle du pouvoir (...) et celle du processus d'apprentissage pour y accéder. »⁸ Nous ne sommes pas très loin de la philosophie du « Logement d'Abord ».

Viltaís cherche à prendre en compte la globalité des problématiques faisant obstacle à une insertion réussie. L'association offre plusieurs moyens, ponctuels ou plus durables, pour parvenir à un état de maintien passant par la reprise de liens sociaux, le retour vers la formation ou l'emploi, la pratique du « vivre ensemble ». L'association identifie les besoins sociaux, héberge, loge, apporte des solutions de soin, de formation, de mobilité et de retour à l'emploi en insertion ou dans le milieu

⁶ Site internet de Viltaís, www.viltais.fr

⁷ <https://www.viltais.fr/lassociation/nos-valeurs-engagements/>

⁸ Marie-Hélène BACQUET, Carole BIEWENER, (2013) « L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation », Idées économiques et sociales, (N°173), 25-32.

ordinaire. Elle s'adapte pour cela à l'évolution des publics : du public de l'hébergement d'urgence au public jeune jusqu'au public plus récent de l'asile et celui des réfugiés, à compter de 2015-2016, période au cours de laquelle elle connaît un fort développement.

Son développement s'est opéré au travers de deux reprises d'association, en 2006 et 2013 - comme je le présenterai plus bas - et ceci toujours à la demande des services de l'État, ce qui n'a pas nécessairement été perçu de manière positive par les acteurs du département qui ont vu dans cette croissance rapide, la manifestation d'une ambition démesurée.

Il n'était pourtant pas encore véritablement question dans les années 2006-2010 de rapprochement d'associations, de mutualisation des moyens, d'économies d'échelle... notions apparues quelques années plus tard, tandis que Viltàis est passée de quelques salariés à plus d'une centaine en 2013.

Pour comprendre son développement, il faut considérer que sa croissance repose sur un principe d'essaimage: sur chaque territoire d'implantation, Viltàis se déploie à la suite d'une sollicitation publique, à partir d'un savoir-faire, telle que la création d'un Centre d'Accueil et d'Orientation pour personnes demandeuses d'asile en 2015 dans l'Allier ou la mise en œuvre du dispositif réinstallé pour des réfugiés en Saône et Loire en 2018. Ensuite, l'association, en lien avec les attentes et opportunités des territoires, les relations économiques qu'elle tisse, développe de nouvelles activités lucratives utiles au parcours et à l'inclusion des personnes qu'elle accompagne, donc à l'impact social de Viltàis. Elle est mandatée par l'État et les collectivités territoriales pour ouvrir de nouveaux établissements et entreprendre sur de nouveaux marchés économiques à la croisée du tourisme, de la restauration et de l'insertion.

Depuis 2006, en tant que psychologue, puis chef de service et directeur de pôle, je fais partie de ces salariés engagés qui croient aux valeurs de Viltàis et je participe activement à la création de projets en faveur du pouvoir d'agir des personnes.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité, aux côtés de la directrice générale adjointe de Viltàis et la cheffe de service du pôle réinsertion, que le pôle se lance dans la mise en œuvre accélérée du « Logement d'Abord », afin de mieux répondre aux besoins des publics, sur un territoire fortement marqué par la pauvreté.

c) Le parcours d'un futur directeur de pôle

J'assure actuellement les missions de direction du Pôle Réinsertion de Villedieu.

De formation psychologue, j'ai obtenu mon DESS de psychologie sociale - « Ingénierie de la Formation et des Organisations » - en décembre 1994, à L'U.F.R. de Psychologie de Clermont-Ferrand.

J'ai intégré une association, l'Association Bourbonnaise d'Hébergement et de Réinsertion Sociale à Moulins sur Allier (03), sur un poste de psychologue à temps partiel, en septembre 1997.

Le Directeur de l'établissement ayant rédigé une offre présentant des « missions d'accompagnement psychologique des résidents d'un C.H.R.S. », à mettre en œuvre sous la forme d'entretiens individuels essentiellement, avec « participation aux réunions des équipes éducatives », je me suis présenté afin d'exercer mes missions de psychologue pour la première fois.

En réalité, le directeur cherchait un professionnel pour intervenir en soutien à ses côtés dans la gestion d'une situation de conflit avec les salariés, incluant la cheffe de service. La communication entre la direction et les équipes était déjà très dégradée lors de mon arrivée, passant uniquement par des notes de services et des réunions avec présence des délégués du personnel ou syndicaux.

Mes constats ont été les suivants dès ma prise de poste: une remise en question constante par le directeur du travail éducatif réalisé, une direction manifestant un grand besoin de contrôle et distribuant des sanctions aux salariés de manière abusive, un climat général dégradé et tendu au sein de cette association.

En tant que jeune professionnel, de surcroît perçu comme l'allié de la direction, il m'est difficile d'être entendu et de structurer des propositions aux salariés, voire d'exercer auprès des résidents mon rôle de psychologue, eux même souvent mêlés à ce conflit que je percevais comme étant lié à la personnalité du directeur de l'établissement.

La situation était bien connue des services de l'État, la D.D.A.S.S. de l'Allier à l'époque, et des difficultés de gestion de l'établissement et des services annexes se sont également peu à peu révélées.

Ainsi, la D.D.A.S.S. a entamé des discussions avec une autre association moulinoise, l'Association FJT Plus, gérant une résidence sociale, pour envisager un

rapprochement des deux entités et même une fusion-crédation, qui verra le jour en janvier 2006, pour donner naissance à l'Association Viltäis.

Cette évolution est majoritairement perçue comme positive par les salariés en place, même si certains décident de partir, ne retrouvant plus dans les valeurs de Viltäis la culture de l'ancienne association et c'est à ce moment-là que mon évolution professionnelle prend de l'essor.

Le nouveau directeur de Viltäis - tandis que celui du C.H.R.S. reste en place pour la partie réinsertion - choisit de me nommer responsable de plusieurs services : l'accueil de jour de Moulins de 2006 à 2010, puis du service santé - le Service d'Accueil et de Santé Publique de Proximité (SASPP) - qui propose des missions d'accès aux soins, traditionnellement confiées aux Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS) des centres hospitaliers.

En parallèle, je poursuis mes missions de psychologue au sein de l'association dans ces différents services ce qui me permet de pratiquer « mon cœur de métier », en assurant les consultations psychologiques offertes aux publics en situation de précarité.

Mon regard sur les dispositifs change alors puisque d'acteur d'un service, j'en deviens également le gestionnaire pour y apporter des améliorations : mise en place de réunions de services, management d'équipe rapproché, pilotage d'actions dans une logique de rationalisation des dépenses.

Les équipes placées sous ma responsabilité sont de petites unités composées de quelques salariés. J'en réfère alors de moins en moins au directeur qui m'a recruté. Ce dernier est définitivement évincé de l'association deux ans après la fusion, faisant l'objet d'une procédure de licenciement pour faute.

Avec les nouvelles missions managériales qui sont les miennes, je découvre alors celles du développement de projet et de services mais aussi la question des financements au cœur de la survie des dispositifs. Je dispose d'une forte marge de manœuvre pour créer et développer des projets et actions au service des publics.

Cette stratégie de développement est celle de Viltäis, très tôt dans son histoire.

En effet, le secteur social devient concurrentiel, l'État déléguant aux opérateurs des missions essentielles sous forme d'appels à projets ou de marchés publics fixant un prix pour chaque prestation.

Ainsi, pour l'accompagnement vers le soin des publics en situation d'insertion socioprofessionnelle, le Conseil Départemental lance un marché public intitulé « Accompagnement Intégré à la Santé ». Les opérateurs organisent leur réponse et le coût unitaire du mois mesure est sujet à négociation. Il en est de même pour l'ASLL, l'Accompagnement Social Lié au Logement.

A l'inverse, les services considérés comme non rentables ou ne produisant pas à court et moyen termes des résultats durables sont supprimés sur décision de l'État.

Pour exemple, dans l'Allier en 2010, le préfet décide, lors d'un arbitrage financier, de la fermeture des accueils de jour du département situés à Vichy, Moulins et Montluçon. Les publics sont laissés sans solution, hormis pour l'activité de domiciliation qui revient aux C.C.A.S. Les salariés de l'accueil de jour de Moulins, dont je fais partie, sont reclassés dans d'autres services par Viltais, ce qui n'aurait probablement pas été le cas dans association de dimension moindre.

Très vite, Viltais se lance dans une logique de mutualisation et d'optimisation de ses moyens humains et de ce qu'elle nomme alors « polycompétence » de ses salariés qui se voient offrir l'opportunité de postuler en interne sur différentes offres, selon la création ou la fermeture de certains dispositifs.

Nous sommes au début des années 2010, les associations du secteur médico-social étendent leurs actions et se tournent vers de nouvelles sources de financement (privées et publique) afin de sécuriser leur fonctionnement et d'assurer leur pérennité.

C'est le cas de Viltais qui, très tôt, choisi de se diversifier sur le territoire de l'Allier dans plusieurs secteurs, la réinsertion mais aussi la santé, l'hébergement jeunes l'insertion professionnelle, la formation etc.

En parallèle, les fusions-absorptions sont encouragées par les services de l'État puisqu'elles simplifient le dialogue avec les opérateurs et offrent des économies d'échelle avantageuses.

Par la suite, avec la fermeture de l'accueil de jour en 2010, je suis nommé chef de service du C.H.R.S. de Moulins, puis en 2012, je participe à la création de l'Équipe Mobile d'Accès aux Soins (EMAS).

Ma volonté est alors clairement de me détacher de la fonction de psychologue pour élargir mes missions managériales.

En 2013, les services de l'État - la Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP) - désignent à nouveau Viltais pour procéder à une fusion-absorption d'une association se trouvant en difficulté de gestion financière, l'association l'Accueil située à Montluçon (03).

Cette association gère :

- un C.H.R.S -Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
- plusieurs services annexes similaires à ceux gérés par Viltais à Moulins: un accueil de jour, un service santé SASPP, des mesures d'accompagnement logement, ASLL, un Atelier Santé Ville ainsi que 5 places d'hébergement d'urgence rattachées au CHRS.

Je suis alors choisi par Viltais pour me rendre sur ce nouveau territoire afin d'accompagner les salariés dans ce changement associatif.

Le management que je mets en place est alors bien différent de ce que j'ai pu pratiquer jusqu'alors, puisque c'est sur une posture d'écoute et d'accompagnement au changement que je choisis de me présenter. Je reçois en entretien individuel chaque salarié qui me fait part de son parcours et de son histoire avec cette association. Le passage vers Viltais prend du temps. Une convention de coopération est signée par les deux associations courant 2013 et la fusion n'est effective que début 2014. Là aussi, des départs de salariés ont lieu, essentiellement volontaires sous la forme de ruptures conventionnelles.

En 2015, une cheffe de service est recrutée et me rejoint. Elle prend en charge le pilotage des actions car les questions financières deviennent chronophages pour le directeur que je suis devenu, notamment avec les cofinancements du FSE, Fond Social Européen, obtenus pour plusieurs de nos actions.

Cette période est l'occasion pour moi de découvrir le management des équipes, la gestion budgétaire d'un établissement conventionné CHRS, le développement de projets et de services.

Compte-tenu de sa taille relative, alors une centaine de salariés, l'organigramme de Viltais en 2016 est centré sur une répartition des services par secteurs géographiques. Je suis nommé directeur du pôle Viltais-Montluçon.

Je participe à la création et à la gestion d'un Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile - CADA - sur ce territoire, d'une capacité de 60 places puis d'un Centre d'Accueil pour Mineurs - CAOMI- qui accueille 40 jeunes en provenance d'un

démantèlement de camp en région parisienne, centre provisoire qui fonctionnera pendant 4 mois au château de Blomard (03).

Le nouvel organigramme de 2018 devient thématique : Viltäis choisit de regrouper et structurer ses activités par « métier » ou secteur d'intervention au sein de 5 pôles : la réinsertion, l'habitat jeune, l'asile et les réfugiés. En effet, avec la crise migratoire européenne de 2015, Viltäis ouvre de nouveaux dispositifs d'accueil : un CADA à Moulins puis un Centre d'Accueil et d'Orientation (CAO) à Varennes sur Allier, ce qui nécessite une réorganisation des services, puis l'arrivée de nouveaux chefs de service sur de nouveaux territoires pour le pôle réfugiés.

I.2 La politique du Logement d'Abord, déclinaison sur le territoire

I.2.1 Le pôle réinsertion et le « Logement d'Abord »

Le pôle réinsertion regroupe désormais tous les services de Viltais liés à la réinsertion sociale, tous territoires confondus: l'hébergement d'urgence et de réinsertion, l'accompagnement dans le logement, la veille sociale, la santé : et notamment le SIAO-115 de l'Allier, 2 CHRS soit 86 places d'insertion et 19 places d'hébergement d'urgence pour une équipe d'environ 30 salariés.

En parallèle, en 2020-2021, les maraudes sociales se développent sur le territoire, que le pôle réinsertion complète par des maraudes en équipes pluridisciplinaires avec l'aide des crédits du Plan de Lutte et de Stratégie contre la pauvreté, sous un dispositif nommé "Allez Up". Ces maraudes, pas nécessairement nocturnes, sont ciblées sur des temps et des lieux spécifiques et sont composées de professionnels de formations diverses afin d'activer tous les leviers pour capter les publics.

Nos accueils de jour retrouvent alors une place stratégique dans le dispositif de la veille sociale. Ils redeviennent des acteurs majeurs pour agir sur les parcours des personnes à la rue en leur proposant un lieu ressource, selon leur temporalité et sans engagement.

Le pôle réinsertion de Viltais s'est donc construit au fil de la création ou de la reprise de différents dispositifs et actions, avec pour point de départ l'urgence sociale et l'hébergement d'urgence en place dans l'Allier.

Le pôle réinsertion a suivi l'évolution des politiques sociales et l'arrivée de la politique du « Logement d'Abord » a signé des changements majeurs dans les réponses qu'il a pu organiser.

a) Le rôle stratégique du SIAO

Viltais participe à la création du SIAO de l'Allier et en devient le gestionnaire en 2010. Son action est alors uniquement centrée sur le volet « urgence », les interlocuteurs de l'État dans l'Allier, à l'époque la D.D.A.S.S , renvoyant la question du logement à « plus tard », faute de moyens et d'une structuration du réseau de partenaires suffisante.

L'organisation de la réponse à l'urgence s'articule autour du 115 qui fonctionne 24H/24 par la mutualisation de l'équipe du CHRS de Moulins et d'une équipe d'écouterants 115 travailleurs sociaux en place dans un accueil de jour.

Il faudra attendre les années 2018-2020 pour voir apparaître les prémices du « Logement d'Abord » et s'articuler autour de ce SIAO, le principe de l'accompagnement vers le logement et la mise en œuvre d'une offre de logement adapté pour les publics accueillis puis la mobilisation de tout le réseau local autour de cette question.

En mars 2022, une circulaire renforce les pouvoirs du SIAO en matière d'orientation et d'accompagnement vers le logement. Le SIAO devient le pilote de l'action puisqu'il doit : identifier, mobiliser, réunir les acteurs de l'hébergement du logement dans une symbiose qui mènera à des conventionnements entre les parties, ainsi qu'à l'organisation d'un comité stratégique partenarial, supervisé par la DDETSPP. L'objectif est de fluidifier l'accès au logement et d'accélérer les parcours « de la rue vers le logement », en utilisant pour cela tous les moyens utiles et disponibles.

Le SIAO est détaché du pôle réinsertion en 2022 pour mieux renforcer la neutralité de son pilotage eu égard à celui des autres dispositifs d'hébergement et de logement du pôle.

Les partenaires stratégiques du SIAO deviennent les premiers acteurs du logement et du futur « Logement d'Abord » : les bailleurs et leur représentant, les collectivités, le Département, les opérateurs...

C'est une fois le réseau établi et les connexions rendues opérationnelles entre tous les partenaires que le SIAO fait sien la mission de coordination des parcours des usagers vers le logement.

b) Un accompagnement social modulable

Selon les problématiques rencontrées, les bénéficiaires du pôle réinsertion peuvent faire appel au 115 pour une entrée dans le dispositif de l'hébergement d'urgence.

Alors, que la procédure classique était celle d'un accueil en centre d'hébergement pour engager un travail sur le projet personnalisé menant au logement, un changement s'opère dès 2018-2019 avec l'arrivée des maraudes sociales sur le territoire, portées par Viltais.

Les maraudes sociales constituent le chaînon qui manquait entre les sites d'accueil (accueils de jours) et d'hébergement des publics (abris de nuit-CHRS), elles deviennent en 2020-2021 un outil du SIAO et de l'accompagnement des publics.

Ainsi, peut s'opérer depuis la rue, par une rencontre avec un intervenant d'une maraude, la formulation d'un projet de logement. Il peut par la suite intégrer un appartement tout en bénéficiant d'un accompagnement social ou en santé.

C'est par cette articulation de services et prestations utilisés comme autant d'outils au service de l'usager, et en respectant ses aspirations, ses doutes et ses craintes, parfois réactivées par ses souvenirs d'échecs passés, que la construction du projet s'effectue à mesure que la personne reprend confiance en elle et qu'elle accepte l'aide proposée depuis un site d'hébergement ou directement au sein d'un logement. L'accompagnement social est modulé selon les aspirations de la personne.

Nous retrouvons ici les deux piliers du Logement d'abord : le logement et l'accompagnement adapté, comme un début de mise en pratique des grands principes du Logement d'abord.

En effet douze principes sont identifiés pour qualifier l'accompagnement dans une logique « Logement d'abord »⁹ :

« -L'accompagnement ne conditionne pas l'accès au logement, qui est un droit fondamental. L'accompagnement est un levier qui vise à l'effectivité de ce droit.

-Il vise à assurer en priorité l'accès, l'installation et le maintien dans le logement, notamment par le respect des droits et obligations du locataire, tout en gardant comme objectif l'inclusion sociale en général, avec le logement comme levier d'insertion. Il intervient dans une logique de prévention et de réponse aux difficultés rencontrées ;

-Il peut commencer avant l'accès au logement - y compris directement dans la rue - et être maintenu même si le ménage quitte le logement ;

⁹ ESTECAHANDY, P., HENNIN, M. (2022) Les principes du Logement d'abord, penser et organiser l'accompagnement des personnes sans domicile à l'échelle des politiques publiques. La Politique du Logement d'abord en pratique, Les Presses de Rhizomes, 41-43.

- il est coconstruit par le ménage et les intervenants sociaux, et évalué avec et par le ménage. Il fait l'objet d'une discussion pour prendre en compte le choix et les besoins de la personne, et les contraintes du territoire. Le projet d'accompagnement doit recueillir l'adhésion des deux parties ;

-il n'est pas systématique : certaines personnes n'ont pas besoin d'être accompagnées ou ont besoin de l'être de manière très légère. D'autres ménages peuvent avoir au contraire des besoins élevés ;

-Il s'appuie par une approche sur les forces et compétences de la personne, plutôt que de mettre l'emphasis sur ses difficultés ;

-Il ne remplace pas les outils de sécurisation des risques locatifs. L'accompagnement a bien un rôle de prévention des difficultés, mais la sécurisation des risques locatifs en elle-même doit être traitée en complément et en articulation ;

-Il favorise l'aller-vers pour réduire le non-recours et accompagner les personnes là où elles sont ;

-Il est flexible et modulable, il s'adapte au rythme défini par le ménage et les intervenants sociaux, et peut varier en intensité et en contenu dans le temps pour faire face aux évolutions des besoins ;

-Il est pluridisciplinaire lorsque cela est nécessaire, pour prendre en compte la situation globale du ménage : santé, emploi, accès aux droits, etc. ;

-Il mobilise des intervenants pluriels quand cela est nécessaire (professionnels, pair-aidants, bénévoles...);

-Il vise la réappropriation de la personne de son pouvoir d'agir et de son autonomie ; il a ainsi pour vocation de s'arrêter ou de mobiliser les aides pérennes nécessaires à cette autonomie. »

Cet accompagnement offert aux bénéficiaires qui en acceptent alors les règles du jeu, est un véritable outil de progression dans les parcours et les projets individuels et nous allons voir qu'à mesure que le pôle réinsertion se développe, cet accompagnement occupe une place de plus en plus centrale pour tendre vers la logique du « Logement d'Abord ».

c) La transformation des CHRS

D'une logique d'hébergement traditionnel, portée par les 2 CHRS de Moulins et Montluçon - 86 places de réinsertion au total - et leurs 19 places d'hébergement d'urgence en abris de nuit, le pôle réinsertion va progressivement, dès 2020, amener ses équipes à agir autrement auprès des publics, en vue d'accélérer les parcours d'accès au logement.

La cheffe de service du pôle participe aux premiers groupes de travail et de réflexion sur le CHRS « Hors les murs » en 2020-2021, supervisés par la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS).

Et c'est ensemble, que nous nous rendons peu avant la crise sanitaire, début 2020, et sur les conseils de la FAS, au siège d'une association savoyarde, « La Sasson » pour rencontrer sa directrice Générale qui nous présente ce que nous n'avions jusqu'alors qu'à peine conceptualisé : le logement accessible directement aux usagers, depuis la rue ou un site d'accueil.

Nous découvrons une organisation centrée sur la prise en charge de la personne et au sein de laquelle les mesures changent et glissent tandis que la personne, elle, demeure dans un seul et même logement.

La crise COVID freinera peu après notre volonté de poursuivre le benchmarking sur cette thématique mais nous garderons en tête ce mode d'accompagnement « différent » et cette dynamique d'un accès au logement quasi inconditionnel.

Le pôle réinsertion s'engagera par la suite, dans la transformation de ses deux CHRS, lors de la signature de son futur Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM), impliquant l'accompagnement des équipes dans un changement général des pratiques, l'objectif étant bien de repenser l'accompagnement des publics visant à un accès et une pleine autonomie en logement.

Sont inscrits dans le futur CPOM : des actions de formation des équipes à ces nouvelles pratiques, un certain nombre de mesures visant à réduire les durées de séjour et à accélérer les parcours vers le logement, la création de places CHRS « Hors les murs ».

d) Le développement du logement adapté

Dans cette continuité, sur le volet de l'accompagnement vers le logement, le pôle réinsertion développe son offre par la création de mesures d'Intermédiation Locative

IML, qui propose aux publics un logement en sous-location, capté dans le parc social dans un premier temps puis dans le parc privé, doublé d'un accompagnement social limité dans le temps à 6 mois.

C'est par l'instauration d'un lien de confiance et une présence régulière dans le logement, que les travailleurs sociaux parviennent sur une durée très courte à faire progresser les situations qui souvent nécessitent un renouvellement de la mesure pour un glissement de bail ou la recherche d'un nouveau logement.

Le nombre de places IML géré par le pôle réinsertion, conformément au Plan Quinquennal pour le Logement d'Abord, 2018-2022, est en accroissement constant depuis 2018 - il passe de 48 mesures en 2018 à 91 mesures en 2023 - tout comme les mesures AVDL.

Le Département modifie également son marché Accompagnement Social Lié au Logement ASLL, en 2021. Le pôle réinsertion obtient le renouvellement du marché mais avec un nombre de mesures doublées. Là encore, les crédits sont fléchés sur l'accompagnement en logement pour permettre l'accès puis le maintien dans le logement.

Il faut attendre la refonte du FNAVDL en 2021, puis le véritable accroissement de l'Intermédiation Locative, pour atteindre sur le territoire une véritable structuration de « l'offre » de l'accompagnement vers le logement, pilotée par les services de la DDETSPPO3 lors des instances uniques (2015-2020) tout d'abord, puis par le SIAO lors des commissions d'admission SIAO (2023). Les orientations vers une mesure ASLL restent aujourd'hui soumises aux décisions des commissions FSL du Département.

Sur l'obtention de places en pensions de famille, le pôle réinsertion répond à un appel à projets en 2023 pour la création d'une pension de famille dotée de 21 places mais son projet situé à Bourbon l'Archambault dans l'Allier n'est pas retenu par la DDETSPPO3.

Ainsi, sur le territoire, l'offre de logement adapté est-elle renforcée et les ouvertures de places, gérées notamment par Viltais, s'échelonnent sur les mois qui suivent le lancement du Plan en 2018. La dynamique du « Logement d'Abord » est bien en marche.

e) La médiation santé : un « aller vers » le « Logement d'Abord »

Viltaïs choisit de lancer en 2012, un service qui sera la première déclinaison du "aller vers" dans l'association.

Il s'agit du dispositif EMAS, Équipe Mobile d'Accès Aux Soins, lancé de manière expérimentale pour deux années, avec des fonds dédiés à la jeunesse, le F.E.J. - Fond d'Expérimentation à la Jeunesse, qui soutient des initiatives innovantes .

Le principe se décline par une intervention sur orientation d'un partenaire en contact avec le public jeune, autour de toute question liée à la santé, afin d'initier un accompagnement vers un professionnel de santé.

Le service est mobile, l'équipe est composée d'un infirmier, d'une coordinatrice tandis que j'assure les fonctions de psychologue et de chef de service.

En 2018, ce service deviendra le service de médiation en santé, bénéficiant de financements de l'Agence Régionale de Santé et le volet accompagnement à la santé des bénéficiaires est alors intégré au pôle réinsertion.

Cette forme d'intervention auprès des publics joue un rôle majeur dans l'accès et le maintien dans le logement : l'équipe accompagne et oriente vers les professionnels de santé les publics isolés ou précaires depuis leur logement.

L'objectif est bien là encore le maintien dans le logement, quelle que soit la manière d'habiter, quel que soit le projet individuel ou les problématiques rencontrées.

Lever les freins liés à toute question de santé, qu'elle soit physiologique ou psychique, se révèle être un renforçateur du projet de l'usager qui s'en trouve stabilisé.

C'est en agissant sur l'image de soi, le bien-être de la personne accompagnée, que l'accompagnement permet de restaurer l'estime de soi et vient replacer le bénéficiaire au centre de son projet d'emploi, de formation et de logement.

Lorsqu'en 2019, Viltaïs devient gestionnaire d'un service de maraudes sociales sur les territoires de Moulins et Montluçon et lance ses premières équipes sur des sites choisis : lieux de « manche », squat, lieux publics de passage, les équipes « tournent » et des mouvements internes naissent : les travailleurs sociaux de Viltaïs souhaitent « marauder », ils se portent volontaires pour aller à la rencontre des publics de la rue. Ils sont également perçus autrement par les publics en errance : la confiance s'installe, et les maraudes se révèlent comme un puissant outil de mise en lien des personnes à la rue avec le monde de la réinsertion.

Mais le volet santé n'est pas présent.

Le Plan de Lutte et de Stratégie contre la Pauvreté offre au pôle réinsertion en 2020 l'opportunité d'aller plus loin, en proposant de financer des maraudes pluridisciplinaires, sous un dispositif inventé par Viltais et nommé « Allez Up ».

Cette action mutualise les financements DDETSPP des accueils de jour, maraudes et SIAO-115, afin de capter des crédits de cofinancement du Plan « Stratégie pauvreté ».

L'objectif proposé est d'impulser une accélération des parcours « de la rue vers le logement ». Ce service vient en renforcement des maraudes sociales et complète l'offre du « aller vers » pour maximiser le nombre de rencontres et d'orientations vers le logement et l'hébergement, en agissant sur les principaux freins tels que l'accès aux droits et à la santé.

Les moyens nous sont alors donnés de penser les maraudes de manière plurielle, comme un outil qui s'adapte à son public et ajuste son contenu selon les besoins : une socio-thérapeute et des médiatrices santé se rendent sur le terrain, aux côtés des travailleurs sociaux pour aller à la rencontre de ces personnes formulant généralement peu de demandes et surtout rarement de projets à long terme.

Les résultats sont probants : les situations se débloquent, la confiance en soi gagne du terrain, des portraits de vie sont retracés dans un « journal de maraudes » qui valorise les histoires personnelles et offre un tremplin vers une réinsertion enfin désirée, et, enfin, des demandes puis entrées en logement voient le jour, là où tout était impossible quelques mois auparavant.

Puis, un événement imprévu va venir bouleverser les pratiques et accroître encore le champ d'action de ces maraudes devenues déjà incontournables.

I.2.2 La crise sanitaire comme accélérateur du « Logement d'Abord »

a) Une mise à l'abri inconditionnelle

En mars 2020, l'ensemble du secteur AHI et les publics précaires vont connaître une période sans précédent : celle de la crise du COVID19.

Devant les risques majeurs encourus par les publics vulnérables accompagnés toute l'année par le SIAO-115, plusieurs mesures sont alors prises de manière réactive par Viltais, en concertation avec la DDETSPP03.

Parmi elles, il est d'abord décidé de ne plus faire « tourner » sur les abris de nuit les personnes faisant appel au 115 pour un hébergement d'urgence.

En effet, afin de pas emboliser le parc très limité constitué, nous l'avons vu, de 24 places d'hébergement d'urgence en abris de nuit collectifs, les personnes accueillies devaient jusqu'alors changer toutes les 7 nuits de site d'hébergement d'urgence (Vichy-Moulins-Montluçon), en resollicitant pour cela le 115.

La fin de cette mesure garantit aux personnes une meilleure installation sur le territoire en leur permettant d'initier leurs démarches de manière durable (ouverture de droits, suivi santé etc). L'hébergement d'urgence du département connaît alors un tournant en proposant aux publics une solution plus durable et potentiellement ouverte sur le logement. Cette solution leur offre un accès à un accompagnement qui s'adapte à leurs besoins puisque les rendez-vous proposés avec les travailleurs sociaux se déroulent en début de soirée, sur les temps d'ouverture des abris de nuit.

Une autre mesure va suivre: le maintien en journée de toutes les personnes accueillies par le SIAO-115 dans les abris de nuit afin de ne pas les exposer en journée dans la rue à d'éventuels risques, mais aussi afin de leur garantir un climat sécurisant, tout en préservant les structures de l'éventuelle entrée du COVID19.

Là aussi, une nouvelle pierre est posée dans la stabilisation des publics et de l'offre mise à leur disposition. Les équipes en place ont enfin autre chose à offrir qu'une simple mise à l'abri et le travail sur les projets individuels s'étoffe. Les personnes accueillies y répondent dans un cadre qu'elles sont en mesure de s'approprier, à leur rythme et dans un climat de confiance.

C'est bien la perspective du « Logement d'Abord » qui a conduit les opérateurs locaux de l'hébergement et DDETSPP de l'Allier à faire ce choix d'inscrire ou de réinscrire les usagers dans une solution plus durable comme un tremplin vers le logement.

La transformation du parc des places en hébergement d'urgence va venir confirmer cette tendance.

b) La transformation des places en hébergement d'urgence

Nous l'avons vu, depuis 2016, l'Allier connaît une situation exceptionnelle qui ne va cesser de s'accroître : un accueil et un hébergement inconditionnels dans le dispositif d'hébergement d'urgence, par le recours à un réseau d'hôtels partenaires, sur décision de la Préfète en place.

Ainsi chaque soir sont mises à l'abri des dizaines de familles avec enfants (principalement des familles issues des dispositifs de l'asile et à droits incomplets), ainsi que des personnes isolées. Le dispositif prend de l'ampleur chaque année, nécessitant la recherche par le SIAO de nouveaux hôtels pour conventionner.

Sur certaines périodes, les informations du 115 font état de demandes émanant de familles en provenance d'autres départements, conséquence d'une saturation régionale, confirmée par la Fédération des Acteurs Sociaux d'Auvergne Rhône Alpes (FAS) rencontrée régulièrement alors dans le cadre de temps d'échanges sur l'hébergement d'urgence.

Les correspondants de la FAS ne manquent pas d'alerter Vilitais sur cette situation atypique, en rappelant les critères d'accueils plus restrictifs des autres départements confrontés également à des demandes considérables.

En outre, ce dispositif nécessite pour Vilitais une gestion administrative, technique et humaine considérable, tant les flux sont importants, gestion non financée puisque les subventions allouées ne couvrent que le paiement strict des nuitées d'hôtel.

A cette situation s'ajoutent les frais de gestion bancaire engendrés par une tension de la trésorerie, pour assumer l'avance de fonds nécessaire au paiement des hôteliers exerçant une pression pour être réglés dans les plus brefs délais au risque de plus être partenaires du dispositif.

Malgré ces tensions, un travail étroit de collaboration avec les hôtels s'instaure dans l'intérêt des publics relevant de l'hébergement d'urgence.

Des permanences sont organisées par le SIAO-115 dans les hôtels, animées par les équipes maraudes de Vilitais, en lien avec la CAF et la CPAM pour débiter le recensement des publics et fluidifier les parcours de sortie des hôtels par l'ouverture de droits et la mobilisation des personnes autour d'un projet de réinsertion. Là encore, c'est bien la priorité au logement qui est à l'œuvre.

Puis, durant la crise sanitaire, le nombre de personnes accueillies monte à 200.

Viltaïs propose alors de développer son parc d'Hébergement d'Urgence en diffus (ouvert en 2019 et comptant jusqu'alors 23 places sur le bassin de Montluçon). Il s'agit là, en fin de crise sanitaire, d'éviter le retour à la rue des familles.

La circulaire sur le Logement d'abord du 3 juin 2020 affirme d'ailleurs la volonté d'éviter les remises à la rue sèches des personnes tout en encourageant le recours au logement plutôt qu'à l'hébergement :

« Il convient de maintenir une grande part des places exceptionnelles ouvertes jusqu'au 10 juillet 2020 et d'éviter toute remise à la rue sèche (...) Cette période doit être mise à profit pour analyser les places exceptionnelles qui pourraient être maintenues au profit du parc généraliste d'urgence... Il s'agira de réfléchir également aux possibilités de transformation du parc à courte et moyenne échéance (...) En lien avec les SIAO, vous préparerez une sortie progressive du dispositif dans une perspective d'accès au logement des personnes des personnes. »¹⁰

Les directives de l'État adressées aux préfets de Région sont limpides.

La crise sanitaire s'est imposée comme accélératrice du Logement d'Abord.

Dans l'Allier, des places d'hébergement d'urgence sont ainsi déployées sur plusieurs communes du département et les familles et personnes vont sortir progressivement des hôtels. Tous les opérateurs sont mobilisés, dont Viltaïs qui rencontre les maires des communes à chaque projet de création de places.

En 2021, le parc d'hébergement d'urgence en diffus de Viltaïs est composé de 99 places réparties dans des logements captés auprès de bailleurs publics et privés, dans plusieurs communes du département.

L'expérience de VILTAÏS auprès du public accueilli en hébergement d'urgence a contribué à cette rapide adaptation, pour apporter une réponse individualisée à chacune des familles. L'association a pu travailler en lien quasi-permanent avec les services de la DDETSPP sur ces accueils et leur organisation.

10 Hébergement d'Urgence et Logement d'Abord, Julien DENORMANDIE, Ministre Chargé de la Ville et du Logement, Juin 2020,

<https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2020/10/Circulaire-Logement-dabord-3-juin-2020.pdf>

Ainsi, le pôle réinsertion réoriente son action autour de la « logique du Logement d'Abord », et accélère le passage en hébergement diffus des familles accueillies par le 115 dans les hôtels du département.

Ce mode d'hébergement, en plus d'offrir un cadre budgétaire maîtrisé à l'État, n'est rien d'autre que du logement et il offre, par une présence éducative rassurante, un accompagnement global, un accès à l'autonomie et la possibilité de mettre en œuvre plus aisément des démarches sanitaires et sociales via le service santé de Viltais, notamment son équipe mobile.

C'est ainsi que Viltais a commencé à réfléchir à la mise en œuvre d'autres dispositifs s'appuyant sur l'aller-vers, évitant les retours à la rue des personnes, et ne se limitant pas à une simple mise à l'abri, sans autre perspective, ni d'autonomisation des personnes.

Et c'est dans cette continuité d'action et au regard de ces éléments, que Viltais a souhaité porter une nouvelle réflexion sur les modes de prises en charge, s'orientant prioritairement vers le logement, lors de la parution de l'appel à manifestation d'intérêt en septembre 2020.

Et nous allons passer en revue dans cette deuxième partie les différentes étapes de cette candidature, ainsi que les traductions de cette mise en œuvre accélérée du « Logement d'Abord » liée à l'AMI, sur le territoire.

II. Le Plan « Logement d'Abord » sur le territoire de Montluçon : les traductions locales

II.1 Répondre à l'Appel à Manifestation d'Intérêt « Logement d'Abord » : convaincre et rassembler

Le pôle réinsertion de Viltäis a souhaité poursuivre son engagement - après sa participation aux transformations induites par le « Logement d'Abord » dans le cadre de la stratégie nationale - en mettant à profit son expérience des publics précaires et son expertise dans l'articulation des dispositifs et la mobilisation des acteurs, en se lançant dans l'élaboration de la réponse à l'Appel à manifestation d'Intérêt.

Mais il n'a pas souhaité s'engager seul.

II.1.1 Un bailleur aux côtés de Viltäis, Montluçon Habitat

Montluçon Habitat est un partenaire historique de Viltäis, puisqu'il intervient à ses côtés dans le cadre de plusieurs dispositifs du secteur de l'A.H.I. Accueil, Hébergement, Insertion.

En effet, le bailleur met à la disposition de Viltäis un important parc de logements dans le cadre de ses actions et établissements : C.H.R.S., C.A.D.A., A.L.T., Hébergement d'urgence en diffus...

De plus, Viltäis est habilitée par les services de l'État à exercer des mesures d'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) depuis 2020, afin de privilégier l'accès ou le maintien dans le logement (plutôt que l'hébergement), d'Intermédiation Locative (IML) pour sécuriser vers le logement les parcours des publics les plus précaires et d'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL) qui permet un suivi social visant à faciliter l'accès ou le maintien des personnes dans le logement, en partenariat avec Montluçon Habitat.

L'objectif de ce partenariat entre Montluçon Habitat et l'association Viltäis a toujours été de développer des parcours innovants, tout en suscitant l'adhésion des ménages.

Les deux opérateurs ont en commun la volonté de sécuriser le « parcours logement » et de prévenir l'ensemble des difficultés. C'est la complémentarité de leurs actions qui garantit un accompagnement de qualité pour les bénéficiaires.

Le bailleur social a développé une mission d'accompagnement avant l'entrée dans le logement dès le dépôt du dossier de demande de logement. La Conseillère en Économie Sociale et Familiale de Montluçon Habitat reçoit les demandeurs, après orientation par le service clientèle, afin d'adapter le logement à attribuer à la situation familiale et financière puis elle oriente vers des accompagnements ou des suivis en partenariat avec l'ensemble des travailleurs sociaux.

LA CESF de Montluçon Habitat intervient également par la suite auprès des locataires en place tout au long de la vie du bail notamment dans le cadre des procédures d'expulsion que ce soit pour des impayés, des nuisances...

Le repérage des situations est effectué par le service Vie Locative, le service Proximité, le service contentieux. Les signalements des locataires en difficulté sont pris en charge par la référente sociale. Selon les situations, un accompagnement social adapté est proposé pour l'adhésion du locataire : aide administrative, recherche d'aides financières pour le paiement du loyer, orientation vers des services adaptés : santé, vieillissement, protection des enfants, recherche de services à domicile.

L'organisme veut favoriser la prévention des expulsions et ainsi diminuer le nombre de demandes de réquisition de force publique.

Les dossiers étudiés par la commission sociale créée depuis de longues années au sein de Montluçon Habitat permettent de soulever des problématiques auprès des administrateurs pour développer des actions auprès des familles et éviter au maximum les expulsions.

Le rôle de la référente sociale vient renforcer les actions existantes pour développer la prévention et l'accompagnement des ménages en difficulté en vue d'une meilleure utilisation des logements et un mieux vivre ensemble.

C'est aussi pourquoi Montluçon Habitat a souhaité mettre en place des mesures AVDL pour le maintien dans le logement, en partenariat avec Viltais, déjà présent aux côtés de Viltais dans la gestion du parc d'hébergement diffus des places CHRS et ALT de Montluçon.

L'idée, lors de la réflexion commune autour du Plan Logement d'Abord, est de se pencher de manière collective sur les solutions et leviers pouvant impulser la dynamique du « Logement d'Abord » sur le territoire et sortir d'une logique de l'hébergement et d'une gestion de l'urgence sociale au « coup par coup », souvent improductive en matière de sortie vers le logement.

Montluçon Habitat affiche un taux de vacances conséquent sur l'ensemble de son parc, 750 logements vacants sur 5000, chiffres de 2015.¹¹

Les délais d'attribution d'un logement social sont alors très courts, de l'ordre de trois semaines, et il n'est pas rare de constater des entrées directes en logement autonome pour des personnes hébergées dans les dispositifs de Viltàis, sans accompagnement social mis en place.

L'objectif est donc de « remplir les logements mais aussi et surtout de mener une politique sociale juste ». C'est avec ces propos que la Directrice Générale de Montluçon Habitat reçoit Viltàis puis se saisit de la proposition de Viltàis de répondre conjointement à cet AMI.

II.1.2 Les coulisses d'une candidature

Dès la publication de l'AMI, Viltàis - bien implanté sur le territoire de Montluçon depuis 2013 - lance donc ses premiers échanges avec le bailleur social Montluçon Habitat pour Montluçon et le bailleur Evoléa sur le territoire de Moulins.

Le travail mené par Viltàis sur le territoire de Moulins, et les premiers groupes de travail initiés avec Moulins Communauté, font état de réticences de la part de certains élus.

Viltàis choisit alors de se recentrer sur le territoire de Montluçon, démarche unique que nous présenterons ici, puisqu'après de longs échanges infructueux, Moulins Communauté n'a pas souhaité poursuivre plus en avant la réflexion tandis que Viltàis a pris connaissance quelques temps plus tard du maintien de la candidature de Moulins Communauté aux côtés du bailleur Evoléa.

De concert, Viltàis et Montluçon Habitat font connaître leurs intentions à la collectivité, qui rapidement choisit de s'engager.

De premiers échanges sont organisés et la rédaction du dossier de candidature peut débuter, lors de séance collectives de travail qui se déroulent en visioconférence, crise sanitaire oblige, en présence pour Montluçon Habitat, de sa Directrice Générale, la Responsable Locative et la Conseillère en Économie Sociale et Familiale, pour Montluçon Communauté la Chargée de mission Habitat et Renouvellement Urbain

¹¹ https://www.lamontagne.fr/montlucon-03100/actualites/vacance-immobiliere-les-bailleurs-s-organisent_11341634/

et la Directrice Aménagement Durable du Territoire, et pour Viltais de la Directrice Générale Adjointe, la cheffe de service et le directeur du pôle réinsertion.

Nous savons que les questions du logement et de la lutte contre le sans-abrisme sont portées sur le territoire par le Département à travers le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées, document fusionné des PDALPD (loi Besson) et PDAHI (loi MLLE 2009). Et qu'au-delà de la problématique des personnes sans abri à Montluçon, celles de l'accès et du maintien dans le logement et du partage de la connaissance des pratiques du travail social restent prégnantes sur le territoire.

Ces questions constituent les premières propositions de Montluçon Communauté lors de nos échanges.

Cet AMI se présente comme une véritable opportunité de mobiliser tous les acteurs du terrain autour de la connaissance des publics fragilisés pour les accompagner au mieux, tant dans leur parcours résidentiel que vers une autonomie dans la gestion de leur mode de vie.

II.1.3 Inventer un nouveau dispositif : l'équipe mobile

En premier lieu, les actions en place sur le territoire sont recensées, telles que les maraudes sociales portées par Viltais qui propose de les renforcer dans le Plan en augmentant leur fréquence et le nombre de sites d'intervention ou encore les mesures AVDL.

Des propositions d'actions concrètes prennent forme, touchant aux publics précaires et à leur accompagnement :

- Penser la formation des partenaires sur la question de l'accompagnement social et des nouvelles pratiques,
- Créer un guide à l'usage des locataires et des publics hébergés,
- Œuvrer à l'ouverture de places en intermédiation locative, En effet, les IML participent à créer un vrai parcours résidentiel pour les publics fragiles hébergés, permettant de fluidifier l'hébergement d'urgence sur le principe « de la rue au logement »,
- Travailler à l'ouverture d'une Agence Immobilière à Vocation Sociale, il n'en existe pas sur le territoire,

- Réfléchir à la transformation des places du CHRS collectif de Viltaiš en places de CHRS diffus, ce qui constitue une première étape, en modifiant la prise en charge proposée par des accueils directs en logement. Les publics des CHRS n'ont plus vocation à passer plusieurs mois dans une structure collective mais bien à s'approprier ou se réapproprier une autonomie au sein de leur propre logement.

Enfin, sur la thématique « Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels tout en recentrant l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate », il s'agit d'aller plus loin.

Lors des échanges avec le bailleur, une problématique émerge rapidement : celle de la prévention des expulsions de certains publics invisibles et pourtant bien présents dans leur logement. Ce public, si difficile à capter, qui « n'ouvre pas sa porte », peut rester cloîtrer, sourd aux sollicitations et générer des troubles du voisinage.

Montluçon Habitat est confronté à ces situations de familles et personnes en situation de précarité et d'isolement générant à la fois des dégradations conséquentes dans leur parc de logement mais aussi des nuisances et conflits avec l'environnement proche.

L'idée première tourne alors autour de la mise à disposition d'une équipe d'intervention et d'aide à la vie quotidienne dans les logements occupés par les locataires de Montluçon Habitat.

Cette équipe dédiée, encadrée par Viltaiš, pourrait intervenir au domicile des personnes repérées par les travailleurs sociaux. Il s'agit d'une aide à la gestion du logement : équipement, entretien, maintenance... ouvrant sur un accompagnement plus global touchant à la santé, l'hygiène, le travail sur l'estime de soi, favorisant le retour à l'emploi et la reprise d'un parcours socio-professionnel. Un accompagnement individualisé serait proposé en fonction du profil des personnes et de leurs difficultés, toujours dans une perspective d'un retour à l'autonomie.

Mais le bailleur décrit des personnes « échappant totalement à tout suivi, toute action », refusant d'ouvrir leur porte, dont la situation se dégrade « dans et hors du logement », avec la question des impayés comme un premier signal d'alerte.

Et d'autres dommages sociaux apparaissent : troubles du voisinage, conflits, problèmes de nuisances... Le bailleur se sent impuissant car il ne dispose pas des moyens suffisants pour résoudre toutes ces situations. La CESF se déplace, rencontre

les voisins, mais doit faire face à des problématiques croisées qu'elle ne peut affronter seule : logements non entretenus, détériorés et qui se dégradent

Viltaïs et le bailleur imaginent alors un service mobile, composé de plusieurs professionnels, travailleur(euse) social, agent d'entretien, médiateur(rice) santé, qui interviendraient au domicile des locataires les plus en difficulté.

Pour Montluçon Habitat, les parcours des locataires seraient sécurisés par la mise en place :

- d'un accompagnement social « expert », réalisé par Viltaïs,
- d'une équipe polyvalente, en charge d'accompagner les locataires aussi bien pour les menus travaux dans le logement que pour l'accès aux soins.

Ainsi, au cœur des mesures listées dans le Plan de Mise en œuvre accélérée du Logement d'Abord pour le territoire de Montluçon, ce dispositif de création d'une équipe mobile d'intervention sociale en logement a bien été réfléchi pour venir en soutien du bailleur dans la gestion de certains publics de leur parc, en présence de difficultés d'ordre sociale, matérielle, sanitaire ... et pouvant les amener à perdre leur logement ou à vivre une situation de plus en plus dégradée.

Le dossier de candidature est rédigé par Montluçon habitat, Viltaïs et Montluçon Communauté. L'expérience de Viltaïs à la fois des publics précaires mais aussi des leviers pour débloquer les situations, semble séduire la collectivité qui voit dans ce Plan, un moyen d'apporter des réponses concrètes, sur un territoire particulièrement marqué par la pauvreté.

II.2 La mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'abord à Montluçon : les balbutiements

À la suite de cette candidature, le territoire de Montluçon est retenu parmi les 23 nouveaux territoires de mise en œuvre accélérée du logement d'abord par la DIHAL.

Montluçon Communauté est la collectivité désignée, en tant qu'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), pour porter, présenter et animer la mise en œuvre accélérée du Logement d'Abord sur le territoire.

Un coordinateur est recruté pour la déclinaison opérationnel du Plan, quelques mois plus tard, et les premiers comités techniques sont lancés fin 2021.

La première réunion intitulée « Lancement du Plan Logement d'Abord » a lieu le 14 décembre 2021 dans les locaux de Montluçon Communauté.

Elle est organisée par le coordinateur du Plan ainsi que le service Habitat-Logement de Montluçon Communauté. Sont présents : le C.C.A.S., les opérateurs du territoire, Montluçon Habitat le bailleur social majoritaire du territoire, Allier Habitat et Evoléa, deux autres bailleurs sociaux intervenant sur le territoire la DDETSPP, la DIHAL, la chargée de mission Habitat Social de Montluçon Communauté qui a participé à la rédaction du Plan en réponse à l'AMI, et le Vice-Président de Montluçon Communauté, en charge de l'Habitat et du Logement social.

C'est cette dernière qui présente les objectifs du plan « Logement d'Abord » au niveau national puis énonce les raisons qui ont poussé la collectivité et ses partenaires à candidater. Elle présente brièvement le budget ainsi que les actions qui seront déployées.

Les principales actions déployées dans le Plan sur le territoire de Montluçon sont les suivantes :

- L'accompagnement et l'accueil des publics fragiles dans le parc privé et public : c'est notre dispositif Équipe mobile d'intervention sociale en logement pour le parc social de Montluçon habitat et celui d'Évoléa pour son propre parc. Il est convenu de lancer une réflexion pour les personnes résidant dans le parc privé lors des comités techniques mais rien n'avancera vraiment à ce sujet,
- La connaissance et l'observation des publics fragiles du territoire : il s'agit de renforcer les maraudes sociales du territoire, ce qui sera fait un an plus tard

au travers d'une enveloppe financière accordée à Viltais pour un mi-temps consacré à la coordination des acteurs, bénévoles ou non, intervenant en maraudes à Montluçon,

- La création d'un référentiel des métiers lié au logement et à l'accompagnement,
- La création d'un guide à destination des publics précaires
- La formation des professionnels du territoire à la thématique du « Logement d'Abord » avec l'organisation d'une journée « Logement d'Abord » sur le territoire réunissant les acteurs et qui s'est déroulée le 26 janvier 2023,

Le coordinateur est accompagné de son Directeur, nouvellement nommé, au poste de Direction Habitat et Transition énergétique de la collectivité. C'est ce binôme qui conduira les futurs échanges lors des comités de pilotage qui seront organisés.

Du côté de Viltais, nous présentons notre projet d'équipe mobile, en précisant que les problématiques repérées pourront être multiples et que cette équipe interviendra auprès des personnes repérées par le bailleur. Nous précisons que cette action est cofinancée par Viltais qui sera chargée de rechercher des financements pérennes et qu'un dossier est déjà en préparation pour une demande de financement CAF ainsi que dans le cadre de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté.

Le bailleur Evoléa présente un dispositif proche de notre équipe mobile, nommé « mesure de soutien au bailleur » et qu'il destine aux locataires de son parc de logements. Ce dispositif est retenu et intégré au Plan.

Mais sur le terrain, les choses prennent du temps à se concrétiser, comme nous le verrons plus loin.

J'ai choisi de vous présenter cette action et son déploiement car, comme nous allons le voir, elle s'inscrit pleinement dans la dynamique du « Logement d'Abord ».

Nous allons, dans la partie suivante, observer en quoi elle fait appel aux grands principes du logement d'abord dans son fonctionnement puis comment les bénéficiaires ont pu se saisir de l'aide proposée.

II.3 La création de l'équipe mobile d'intervention sociale en logement

II.3.1 Pourquoi un nouveau dispositif ?

Le système actuel d'accompagnement, tel qu'il est proposé par le bailleur, ne semble pas conçu pour suivre tous les locataires du parc. Une partie d'entre eux échappe naturellement aux mailles du filet de l'accompagnement social classique, même si certains ont pu faire l'objet d'une rencontre avec le bailleur. La CESF du bailleur se trouve être seule pour suivre l'ensemble des locataires du parc, avec comme objectif principal de lutter contre les impayés et de résoudre prioritairement les situations les plus problématiques d'un point de vue financier. Le bailleur évoque des difficultés de maintien dans le logement observées chez les locataires de son parc, d'abord dues à une fragilité économique, mais relevant parfois également de problèmes comportementaux et sociaux.

Et certaines de ces situations demeurent longtemps « invisibles ».

Ce sont essentiellement des personnes isolées, non identifiées par les assistant(e)s sociaux de secteur, et ne sollicitant jamais les services sociaux, comme le C.C.A.S. par exemple. La question financière, si elle peut alors s'avérer être l'élément déclencheur, est rapidement rejointe par d'autres difficultés, dépassant la tenue ou la gestion financière du logement. Apparaissent alors des problèmes de santé plus ou moins graves, non traités et se dégradant à mesure que la personne s'enferme dans l'isolement (comportements d'addiction, troubles psychiques...).

Le bailleur explique, à cette étape de la réflexion, toutes les limites de son action.

Il faudrait se déplacer, rencontrer, écouter, analyser, travailler au domicile du bénéficiaire, construire un plan d'action avec la personne, à son rythme, en acceptant les rendez-vous manqués, les refus, les aller-retour, les demandes non prioritaires ou se situant en dehors du champ de l'accompagnement, être en mesure de solliciter l'entourage du bénéficiaire, d'activer tous les leviers possibles à la résolution de cas souvent très complexes comme d'autres partenaires par exemple.

Il s'agit donc de construire une nouvelle forme d'intervention, en pratiquant le « aller-vers », portée par une équipe dédiée et animée par des professionnels dotés des compétences nécessaires pour aller à la rencontre de ces locataires vivant « enfermés » puis créer un lien de confiance, indispensable à tout accompagnement.

Ainsi, Viltais et Montluçon habitat ont pensé la création d'une équipe pluridisciplinaire, afin de dépasser les limites de l'action constatées par le bailleur, opérant directement auprès des usagers, au sein de leur domicile, sur demande d'un partenaire ou du bailleur, après repérage d'une situation difficile (entourage, voisinage, professionnel en charge de la situation...).

Une équipe dédiée est alors définie, elle sera encadrée par Viltais dont l'expertise de l'accompagnement social des publics précaires sera mise en avant.

Le dispositif ne doit en aucun cas venir se substituer à un dispositif existant, telle est la demande de la collectivité et de la DDETSPP locale intervenant pour la DIHAL dans le premier groupe de travail, mais il doit répondre à « un besoin non couvert » et mettre en application pour cela un ensemble d'actions dites innovantes dans leur forme et leur temporalité.

L'équipe mobile pourrait être rapprochée de l'AVDL, Accompagnement Vers et Dans le Logement, déjà mené par le bailleur et Viltais à Montluçon.

Or, à la différence de l'AVDL, l'équipe mobile souhaite agir en amont des problématiques les plus profondes, avant que la mesure d'expulsion soit prononcée. Par exemple, un début d'impayé et d'autres signes associés comme la mauvaise tenue du logement pourront déclencher un début de mesure.

De plus, bien souvent, le public suivi en AVDL a pu bénéficier antérieurement d'un suivi social de secteur ou d'un accompagnement dédié tandis que le public cible de l'équipe mobile reste les personnes « invisibles » très isolées et ne formulant généralement aucune demande d'aide, pourtant susceptibles d'être autonomes dans leur logement, ce qui n'est pas le cas.

Lors des comités techniques organisés par la collectivité, les grands principes de l'équipe mobile seront présentés aux acteurs avec un focus sur l'aspect innovant de l'action, toujours dans une perspective de convaincre le coordinateur et le directeur de la collectivité, en présence de la DIHAL qui a validé l'ensemble des actions du Plan en amont plusieurs mois auparavant.

Le premier principe de l'équipe mobile est en effet celui d'une intervention auprès de publics déjà en logement.

Là où plusieurs services d'accompagnement permettent l'accès à un logement (ASLL, Intermédiation Locative, Hébergement d'urgence en diffus...), l'équipe mobile s'adresse à un public qui dispose déjà d'un logement mais dont les fragilités diverses

constatées - difficultés personnelles, familiales, problèmes financiers ...- pourraient l'amener à perdre celui-ci, générant une mise à la rue et aggravant une situation déjà précaire. Là où le bailleur parle plutôt de prévention des expulsions locatives, Viltāis évoquera la remise en route d'un projet individualisé, de soin, familial, professionnel...

Le second principe est celui qui vise à atteindre le retour à l'autonomie des personnes rencontrées, et donc à faciliter l'activation de leur pouvoir d'agir pour sortir d'une situation de crise passagère ou plus durable. Ainsi, l'accompagnement individualisé est l'outil principal ayant vocation à agir pour favoriser cette sortie de crise, qu'elles qu'en soient les causes. Il devra être adapté à la personne. Là où les mesures actuelles imposent un cadre à leurs bénéficiaires, l'équipe mobile fera preuve de souplesse et saura refixer des rendez-vous lorsque ceux-ci n'auront pas été honorés pour s'adapter au rythme de la personne.

La convergence des moyens mis en œuvre n'est rien d'autre qu'un soutien proposé au bénéficiaire dont il devra se saisir pour construire ses propres solutions et retrouver l'énergie pour les déployer.

II.3.2 Un projet remanié dès son lancement

a) Une collectivité qui pilote...

Le plan est lancé officiellement fin 2021.

Très vite, nous allons comprendre que l'ensemble des actions que nous avons imaginées avec le bailleur et la représentante de la collectivité, vont être passées au crible et parfois entièrement remodelées.

Nous ne citerons ici qu'un exemple, avant de voir plus loin les questions de temporalité générant un fort décalage entre la proposition d'une action concrète et la mesure de ses effets sur le terrain.

Ainsi, au tout début des travaux qui se déroulent exclusivement lors des comités techniques, le coordinateur du Plan demande à Viltāis de revoir la composition de cette équipe en ne validant pas la présence de certains professionnels (agent de maintenance ou d'entretien) au profit d'intervenants en médiation santé.

La composition « souhaitée » de notre équipe était la suivante :

- Fonctions supports : 0,08
- Un directeur de Pôle à 0,01 ETP,
- Une cheffe de service à 0,03 ETP,
- Une secrétaire à 0,02 ETP
- Un agent de maintenance à 0,10 ETP,
- Une accompagnatrice santé à 0,20 ETP,
- Un travailleur social diplômé à 0,40 ETP,
- Une animatrice à 0,35 ETP.

Le coordinateur me contacte directement, entre deux comités techniques, et me fait part de ce choix comme étant celui des élus. L'équipe devra être composée pour moitié de temps d'accompagnement social et pour moitié de temps de médiation en santé.

Ce premier recentrage n'est qu'une démonstration de la marge réduite dont nous disposons en tant qu'opérateur pour concevoir et piloter un dispositif.

Le coordinateur nous fait par ailleurs savoir qu'il souhaite un retour régulier concernant le suivi de l'action, le nombre de personnes touchées, ses effets sur les bénéficiaires etc.

Les jalons sont posés : la collectivité pilotera le Plan et les opérateurs devront s'adapter - puis adapter leurs dispositifs en conséquence - afin de faire vivre les projets sur leur territoire, l'expertise de ces derniers étant peu prise en considération

Sur la question de la médiation en santé, celle-ci était déjà intégrée au dispositif et il n'est qu'il en soit pas question pour Viltäis de faire obstruction aux décisions de la collectivité mais bien de faciliter le lancement et le fonctionnement de l'action.

Par ailleurs, Viltäis dispose, nous l'avons vu, d'une solide expérience en médiation en santé et ce service a su prouver tous les bénéfices de son intervention auprès des différents publics accompagnés par Viltäis depuis plusieurs années.

Le principe d'un accompagnement physique, offert au bénéficiaire pour lui permettre d'entrer au mieux dans un programme d'accès ou de réaccès aux soins, rejoint

« l'offre » d'accompagnement proposée par l'équipe mobile. Il n'en sera que plus efficace en occupant une place plus importante dans les temps dédiés.

Ceux-ci sont établis de la manière suivante : du temps d'accompagnement social doublé d'un temps de médiation en santé, coordonnés par la cheffe de service du pôle réinsertion, soit 0,5 ETP pour chacun, pour un total de 1,10 ETP incluant la cheffe de service.

Ainsi, si l'aspect plus « technique » lié à la maintenance du logement (présence d'un agent de maintenance) ou à son entretien (présence d'un agent d'entretien) est écarté, c'est au profit d'un accompagnement global centré sur l'usager et touchant à sa santé, l'hygiène, le travail sur l'estime de soi.

La nature du projet s'en trouve toutefois largement modifiée puisqu'il était aussi question de traiter les problématiques d'entretien du logement par le réapprentissage de règles d'hygiène, d'entretien etc. mais aussi d'apporter un soutien technique et logistique sur des questions de réparations incombant au locataire. Ces questions, qui pourtant représentent, nous le savons, parfois de sérieux freins dans la conduite des projets individuels, ne sont pas jugées comme prioritaires par la collectivité

La notion de pluridisciplinarité de l'équipe et de l'action perd ainsi une partie de son sens.

b) Orienter les bénéficiaires

Le public cible est ainsi défini dans le projet écrit : « L'accompagnement proposé par l'équipe mobile d'intervention en logement s'adresse en principe à toute personne issue du territoire de Montluçon, en situation de précarité ou d'exclusion, et présentant des difficultés à gérer leur logement, difficultés repérées par un tiers qu'il soit voisin, bailleur ou membre de la famille. »

Comme vu lors des échanges avec le bailleur, celui-ci intervient déjà auprès de certains locataires pour des situations de non-paiement de loyers, lorsque des dettes conséquentes apparaissent. Ainsi, le bailleur connaît et maîtrise en grande partie les situations problématiques de son parc, par l'approche financière, mais aussi selon les signalements reçus du voisinage pour divers troubles, conflits ou encore inquiétude des voisins, ayant généré parfois une intervention des forces de l'ordre, des pompiers etc.

Lors de l'écriture du Plan, il avait été décidé que l'orientation des publics serait réalisée par le bailleur, lors d'une réunion dédiée, de type commission d'admission, en présence de l'équipe de Viltais, incluant la cheffe de service et au cours de laquelle les dossiers seront présentés par le bailleur. Le nombre de mesures à mettre en œuvre, et donc de personnes entrant dans le dispositif, est fixé à 15.

Si l'entrée dans le dispositif s'intéresse d'abord à l'indicateur financier, c'est parce que celui-ci apparaît bien souvent associé à d'autres problématiques comme le refus d'aide lorsque le bailleur se présente à la porte, la présence de troubles du comportement entraînant des conflits ou nuisances auprès des voisins, un isolement, voire un « enfermement » constaté par le bailleur lors des visites etc.

Aussi, le critère financier, s'il ne doit pas rester exclusif, constitue une porte d'entrée vers des situations dites « complexes » potentiellement concernées par le dispositif.

Le coordinateur du Plan et l'ensemble des partenaires ne remettront pas en question ce choix du mode d'orientation des publics.

En revanche, lors des comités, il est fait mention par le coordinateur du Plan de la nécessaire « responsabilisation » des usagers. Viltais et Montluçon Habitat jugent utiles alors de préciser que le dispositif ne peut fonctionner sans l'adhésion des personnes rencontrées.

Ainsi, c'est bien à l'usager de se saisir de l'aide offerte, d'y trouver un sens ou une opportunité pour évoluer, dans un cadre défini lors des premières rencontres et qui tient compte des limites de l'usager comme des contraintes de l'équipe.

Lors des échanges, le coordinateur qui représente la collectivité ne semble ainsi pas avoir connaissance des temps nécessaires d'accompagnement parfois longs des publics précaires pouvant aller de quelques semaines à plusieurs mois, voire plusieurs années.

Association gestionnaire d'habitat et collectivité ne s'inscrivent pas dans les mêmes logiques.

Puis les objectifs de l'équipe mobile seront détaillés et validés avec le coordinateur du Plan :

- Prévenir les expulsions locatives, par la mise en place d'un suivi personnalisé et régulier en lien avec les partenaires chargés de la situation,
- Éviter les ruptures de parcours résidentiels,

- Lutter contre les troubles du voisinage,
- Limiter les dommages sociaux liés à l'isolement des ménages logés,

Les objectifs spécifiques de cette équipe sont :

- Proposer une aide la bonne tenue du logement (hygiène et maintenance),
- Mettre en œuvre un accompagnement à la gestion du budget ou du ménage,
- Proposer un accès aux soins aux personnes ainsi qu'un travail sur l'image de soi, lors d'un accompagnement personnalisé pouvant aider à la consolidation d'un parcours socio-professionnel.
- Plus généralement, travailler sur le "savoir habiter" de la personne.

Il est même fait mention dans le projet que le dispositif pourrait « *favoriser le retour à l'emploi et la reprise d'un parcours socio-professionnel pour les personnes rencontrées* », ce qui reste à ce stade de l'action très ambitieux.

c) Les indicateurs de l'action

Lors des échanges avec le bailleur, nous avons réfléchi aux critères principaux de mesure de l'action.

L'objectif principal reste la mise en contact avec l'équipe puis la résolution des problématiques rencontrées.

Il peut s'agir d'un accès aux droits fondamentaux ou le réaccès aux droits déjà ouverts (CAF, CPAM, aides aux démarches administratives...) afin de rendre les personnes autonomes dans leur logement et sa gestion.

Pourront être mesurés, le nombre de droits ouverts, de rendez-vous administratifs initiés, de dossiers réactivés en matière de santé notamment mais aussi pour tout ce qui touche à l'accompagnement global.

La prévention des expulsions locatives est aussi un objectif: nous mesurerons le nombre de DSF (Diagnostics Sociaux et Financiers) déclenchés afin d'éviter une procédure d'expulsion, le nombre de dossiers de régularisation d'impayés de loyers.

La bonne tenue du logement (hygiène, entretien) afin de freiner les dommages sociaux et de rétablir des liens non conflictuels avec le voisinage: mesure de la bonne tenue du logement, nombre de visites au logement, nombre de relations de voisinage

restaurées par la participation à des animations, le nombre de rendez-vous honorés auprès du bailleur.

Pourront également être mesurés, le nombre de rendez-vous médicaux initiés, le nombre de rendez-vous vers un professionnel de santé mentale (psychologue, psychiatre) et éventuellement, selon les situations, et probablement dans la deuxième partie des 12 mois de l'action, des indicateurs incluant l'insertion socio-professionnelle des personnes comme le nombre, inscription Pôle Emploi, inscription dans une démarche de recherche d'emploi, le nombre de formations suivies, d'ateliers de recherche d'emploi...

Le conventionnement avec Montluçon Communauté est finalisé en novembre 2022.

Les premiers accompagnements débutent donc fin 2022.

L'équipe constituée d'une intervenante en travail social diplômée et d'une médiatrice santé participent à la première commission d'admission et 5 situations sont identifiées pour un accompagnement.

La jeunesse de ce nouveau dispositif ne permet pas un grand recul sur l'action, qui au 14 août 2023, compte 5 mesures en cours.

J'ai choisi à titre d'exemple, de présenter une situation rencontrée, telle qu'elle est décrite par l'équipe d'intervenants sociaux.

II.3.3 Analyse d'une situation accompagnée par l'équipe mobile

a) La situation de Monsieur B.

Il s'agit de Monsieur B., âgé de 62 ans, locataire d'un T1 chez le bailleur depuis 2008.

Lors de la 1^{ère} commission, cette situation est présentée par la CESF du bailleur.

L'accompagnement est demandé car cette dernière fait face à un point de blocage avec ce locataire à qui le bailleur demande de quitter provisoirement son logement pour faciliter le réaménagement de celui-ci (isolation extérieure, changement des fenêtres, portes d'entrée etc.).

Le locataire refuse de quitter son logement lors d'une première visite des ouvriers. Ceux-ci constatent un logement qui n'est pas entretenu, avec une forte odeur

désagréable dans le logement et refusent également de poursuivre en raison de cette odeur.

Le Monsieur est contacté par téléphone par Montluçon Habitat au préalable pour prendre RV avec l'équipe mobile. Lors de cet échange, l'équipe lui est présentée comme une aide qui lui est offerte. La première visite et l'entretien au domicile se donc déroulés sur rendez-vous, avec la présence d'un membre de l'équipe mobile et de la CESF du bailleur. L'objectif est la mise en place d'une mesure.

Les intervenantes constatent un logement très dégradé et au fil de l'échange, elles découvrent un cumul de difficultés sociales. Monsieur est avec son chien.

Les premiers échanges tournent essentiellement autour de l'animal.

Un point est fait sur sa situation, Monsieur perçoit le RSA.

Monsieur a un loyer en retard.

Il avait eu un rappel APL depuis 6 mois, il n'a pas vu passer l'échéance.

L'entretien est très long, environ 3 heures au bout desquelles Monsieur semble beaucoup plus à l'aise dans l'échange et accepte alors le soutien de l'équipe mobile.

Il accepte également le déménagement qui lui est proposé dans un logement plus grand, sur le même pallier, dans le cadre de la rénovation de son logement actuel. Les ouvriers demandent le débarrasage du logement et le nettoyage, ce que Monsieur accepte et les travaux vont durer 2 semaines.

Les meubles sont transportés dans le logement de remplacement par une association intermédiaire, « les Petits Bouchons » qui gère le déménagement. La prestation est prise en charge par le bailleur dans le cadre des travaux.

D'autres rendez-vous sont fixés, que Monsieur honore dans le nouveau logement.

Il est demandeur d'une aide administrative et l'équipe procède avec lui à la régularisation de différents dossiers comme le paiement de son assurance habitation, et les intervenants découvrent des dettes, ainsi que de nombreux courriers non ouverts. Monsieur se déclare très seul, il n'a plus d'amis auxquels il peut demander de l'aide. Il est avec son chien qui est malade.

Lors des rendez-vous, l'équipe s'aperçoit que la santé de l'animal se dégrade.

L'équipe comprend que la santé du chien devient la priorité pour Monsieur et trouve une solution auprès d'un contact bénévole de la SPA. Le chien décède peu après.

Monsieur reste ensuite plusieurs jours sans donner de nouvelle.

Lors de la prise de contact par l'équipe, il explique qu'il n'a plus d'argent sur le compte. Une aide alimentaire sous la forme de colis est déclenchée.

L'intervenante sociale s'aperçoit que tous les droits administratifs sont à remettre à jour : compte courant à la pose, déclaration d'impôts...

Les démarches sont longues.

Puis Monsieur se réinstalle chez lui, dans son logement entièrement refait.

L'état psychologique de Monsieur n'est pas bon, le chien était âgé de 7 ans. L'équipe révoque avec lui la possibilité de rencontrer la médiatrice santé mais il ne se sent pas prêt. L'équipe insiste et lui propose un rendez-vous sans succès.

Il faut procéder à la clôture des fluides de l'ancien logement. Un point est fait sur les dettes ; il y a notamment des dettes du Centre Hospitalier de Moulins.

Le suivi devient plus chaotique : Monsieur n'est plus présent aux rendez-vous et l'équipe doit annuler le rendez-vous avec sa banque.

Un point est fait six semaines plus tard, le 31 mai 2023, lors d'un entretien avec l'intervenante sociale de Viltais.

Une rencontre a eu lieu au domicile de Monsieur où un travail sur l'entretien du logement est lancé. Un point est fait sur les dettes et il peut disposer de son nouveau compte bancaire. Le suivi progresse de façon lente. Monsieur accepte ou honore un rendez-vous toutes les 3 semaines environ. Il signe un plan d'apurement pour sa dette auprès du bailleur. Les échanges et les rendez-vous sont longs, de 1H à 3H environ et l'équipe mentionne que certains jours l'accompagnement avance tandis que d'autres, Monsieur ne se montre pas réceptif mais abattu et peu encline à évoquer à se projeter.

Le rendez-vous avec la médiation santé n'est toujours pas posé, même si l'idée semble progresser. Monsieur souhaite d'abord solutionner les problèmes administratifs et traiter sa santé par la suite.

Un échéancier est mis en place pour le paiement de l'association intermédiaire : il est convenu que Monsieur règle 10 euros par mois à l'intervenante sociale puis elle règlera les 50€ lorsqu'elle disposera de la somme totale.

Puis l'équipe perd le contact avec Monsieur qui ne répond plus.

Il est revu en août 2023 par l'équipe de maraude sociale de Viltais, sur un lieu de passage de la maraude dans la rue. L'intervenant évoque avec lui le suivi par l'équipe mobile.

L'équipe se présente au domicile et constate que la sonnerie de l'interphone est reportée sur le téléphone mobile d'une femme inconnue.

Et lors d'une visite impromptue, il est présent et accepte la reprise du suivi, expliquant qu'il n'a plus de téléphone.

Un nouveau rendez-vous est alors calé en septembre.

b) Et le Logement d'Abord ?

Le dispositif tel que présenté, et dans son fonctionnement actuel, répond en partie aux orientations du Plan Quinquennal Logement d'Abord.

En effet, nous savons que la stratégie du Logement d'Abord doit tout d'abord : *« Viser le respect du droit fondamental à l'accès et au maintien dans un logement décent, en permettant à chacun d'accéder le plus rapidement possible au logement sans passage obligatoire par l'hébergement. »*¹²

Ici, les situations concernées sont celles de personnes disposant déjà d'un logement mais susceptibles de le perdre. L'idée du bailleur et de Viltais était justement de capter les publics avant qu'il ne soit trop tard.

L'équipe mobile agit bien sur le maintien des personnes dans leur logement, comme droit fondamental malgré leurs difficultés diverses que le dispositif propose de résoudre.

Le Plan Quinquennal nous dit également que *« chacun peut habiter dans un logement sans condition préalable, avec si nécessaire un accompagnement modulable, individualisé et adapté à ses besoins »*.

Il s'agit bien d'un accompagnement adapté qui n'entrave pas chez la personne sa capacité à « habiter » son logement mais au contraire qui l'accepte et l'intègre dans l'accompagnement mis en place et coconstruit par l'utilisateur et l'équipe.

¹² ESTECAHANDY Pascale, HENNIN Manuel, « Les principes du Logement d'abord : penser et organiser l'accompagnement des personnes sans domicile à l'échelle des politiques publiques », dans : Nicolas Chambon éd., *La politique du Logement d'abord en pratique*. Presses de Rhizome, « Théma », 2022, p. 41-43. DOI : 10.3917/chlv.chamb.2022.01.0042. URL : <https://www.cairn.info/la-politique-logement-d-abord-pratique--9782494145016-page-41.htm>

Il est également question, selon le Plan, *« d'investir résolument pour une approche digne et respectueuse, quelle que soit leur trajectoire de vie, et viser le renforcement de leurs compétences et de leur pouvoir d'agir. »*

La notion de respect est présente lorsque les personnes sont rencontrées, respect de leur intimité, de leurs souhaits, de leurs craintes, sans jugement ni pression aucune. L'équipe a à cœur de valoriser les réussites du bénéficiaire afin que celles-ci nourrissent la confiance en soi et entraînent la personne à faire les bons choix.

Cependant, nous avons vu que le contenu de l'action a été retoqué dès les premiers comités techniques, en supprimant par exemple le travail autour de l'entretien et de la maintenance du logement. L'équipe propose une approche recentrée sur une prise en charge personnalisée, axée sur l'écoute et l'accès aux soins.

De plus, ces temps d'écoute, parfois très longs avant d'aboutir à la concrétisation d'un engagement du bénéficiaire, viennent déborder du cadre préalablement fixé par le projet.

La réalité du projet laisse apparaître des contraintes non anticipées et qui viennent modifier le déroulé du projet et - pour partie - son appartenance à l'approche du « Logement d'Abord ».

Mais de premiers résultats encourageants se sont faits jour.

c) Pourquoi ça marche ?

Dans la pratique, pour toutes les situations en cours de suivi par l'équipe mobile, la première présentation au domicile se fait toujours en présence de la CESF du bailleur.

Le premier constat que l'on peut faire est que, si le bailleur semble avoir un intérêt dans la résolution des situations à être présent dès le début de la mesure afin d'en garder le contrôle, cette présence semble facilitante pour le démarrage et la première prise de contact avec le bénéficiaire. Celui-ci ouvre sa porte en confiance, soit parce qu'il connaît la CESF, soit parce qu'à la mention du nom du bailleur, le dispositif lui paraît rassurant ou familier.

Concernant la situation de Monsieur B., l'aide apportée par l'équipe en sollicitant un bénévole de la SPA très tôt dans l'accompagnement, a permis de créer un lien puis a ouvert la voie à des échanges plus intimes sur la situation administrative de

Monsieur. Ces temps d'écoute autour de son animal ont été déterminants pour la suite.

Il a fallu plusieurs heures consacrées à la situation de l'animal qui préoccupait Monsieur depuis plusieurs semaines sans pour autant qu'il trouve l'énergie nécessaire pour agir, comme si une forme de résignation s'était installée face à un problème considéré comme trop lourd par le bénéficiaire. L'isolement, l'absence totale d'aide extérieure, le cumul de multiples problématiques non réglées, ont joué un rôle dans cette forme de sidération, constatée par ailleurs chez d'autres bénéficiaires.

Ainsi, nous pouvons supposer que l'accompagnement social proposé, quand il est non conditionné à une attribution de logement ou un maintien dans celui-ci, est vécu comme une porte de sortie, dès lors qu'il est ressenti par le bénéficiaire comme libre de tout enjeu, tel qu'il a pu en connaître dans son histoire d'usager (financier, administratif etc.).

La question de l'animal ayant fait l'objet d'un intérêt et d'une considération de la part des intervenants lors de leur visite, alors qu'elle n'est pas prioritaire dans le champ d'un accompagnement social traditionnel, ce traitement inhabituel de la situation pour l'usager a débloqué en quelque sorte son pouvoir d'agir puisqu'il s'est senti libre dans son choix d'accepter cet accompagnement et conforté par le caractère « désintéressé » de la position de l'équipe qui est intervenue pour lui offrir un véritable soutien.

Le dispositif s'inscrit bien dans la logique du Logement d'Abord puisqu'il répond au principe selon lequel l'accompagnement « ne conditionne pas l'accès au logement, qui est un droit fondamental. L'accompagnement est un levier qui vise à l'effectivité de ce droit. »¹³

Un autre aspect de cette expérimentation au service des locataires de Montluçon Habitat est celui de la temporalité accordée au suivi et du contenu que l'équipe intègre à ce suivi, en fonction de chaque bénéficiaire et de chaque situation.

Nous avons vu qu'avec le Monsieur rencontré, plusieurs heures de mise en confiance ont été consacrées à l'action, l'objectif n'étant pas d'aller vite mais d'obtenir une adhésion durable. Le temps consacré devient un outil que l'usager peut s'approprier

¹³ ESTECAHANDY, P., HENNIN, M. (2022) Les principes du Logement d'abord, penser et organiser l'accompagnement des personnes sans domicile à l'échelle des politiques publiques. La Politique du Logement d'abord en pratique, Les Presses de Rhizomes, 41-43.

pour le moduler selon ses besoins, ses difficultés, ses attentes. Un outil au service de l'action. Les rendez-vous manqués, non honorés, les absences de l'utilisateur s'inscrivent dans cette démarche.

Sur 3 heures d'échanges, une accroche peut apparaître dans la dernière heure et ce temps accordé est alors un temps nécessaire au bénéficiaire pour prendre soin de lui.

Conformément à l'un des principes du Logement d'Abord, l'accompagnement est « flexible, modulable, il s'adapte au rythme défini par le ménage et les intervenants sociaux et peut varier en intensité et en contenu dans le temps, pour face aux évolutions des besoins. »

Le dispositif est programmé pour une durée de 12 mois au lancement du plan initial sur le territoire et pour une quinzaine de mesures ; ce qui laisse une marge de manœuvre conséquente à l'équipe pour répartir ses interventions et moduler celles-ci selon l'état de la personne, son humeur et ses aspirations. Ainsi, la situation peut progresser sur une courte période pour se stabiliser sur une période plus longue, voire régresser avec la perte de contact puis reprendre.

L'efficacité du dispositif réside dans l'existence du lien créé entre l'équipe et la personne et la connaissance qu'elle a de ce lien et de sa capacité à l'utiliser pour faire avancer sa situation.

Ces premiers résultats devraient être confortés par d'autres tout aussi encourageants concernant les autres situations. Les derniers mois de 2023 devraient confirmer cette tendance.

11.4 Une mise en œuvre accélérée... « au ralenti »

L'opérateur qu'est Viltais et le bailleur Montluçon Habitat sont, au bout de quelques semaines, satisfaits de cette mise en marche d'un outil jugé innovant et efficace. Pourtant, le dispositif connaît une existence chaotique et lors des discussions, il semble perpétuellement sur la sellette, au vue des questions posées par la collectivité.

Notre action équipe mobile, validée par la DIHAL et intégrée au Plan de Montluçon lors de son élaboration, a dès le départ fait débat, sujet à questionnement, alors même que le dispositif s'apprêtait à être lancé.

Lors du premier comité technique, le Vice-Président en charge de l'Habitat et du Logement du territoire s'interrogeait sur « le manque d'accompagnement social mentionné dans le parc du bailleur, puisque ce dernier dispose déjà d'un travailleur social. »

J'ai dû alors intervenir pour expliquer que l'action visait un soutien au bailleur et non une remise en cause de son travail d'accompagnement, qui s'avérait par ailleurs insuffisant, faute de moyens, en rappelant la complexité de certaines situations et j'ai pu aborder brièvement la question de la santé mentale des personnes cibles, nécessitant un accompagnement spécifique, effectué par des professionnels expérimentés.

J'avais alors été soutenu dans mon propos par le bailleur Evoléa, représentée par sa conseillère sociale, présentant un projet similaire - une mesure de soutien au bailleur, en l'occurrence lui-même - avec l'intention de mieux cerner les troubles occupationnels et de lancer un travail multi-partenarial sur cette question.

Ces troubles occupationnels sont souvent suivis de troubles de la tranquillité publique et l'élu avait semblé sensible à cette question.

Nous avons compris lors de cette réunion de présentation que notre dispositif n'était pas « acquis » et que nous allions devoir justifier de son utilité à toutes les étapes et lors des différents comités techniques, voire parfois même ajuster notre vocabulaire afin de convaincre et mettre en avant un projet dont nous savons qu'il représentait pourtant une forme de réponse presque indispensable aux problématiques des publics que nous connaissons.

Le « Logement d'Abord » paraît encore méconnu et ses principes n'ont pas semblé guider les différentes décisions prises par les élus puis mises en pratique par le coordinateur.

Lors des échanges avec la collectivité et les partenaires, il nous aura fallu prendre des détours, démontrer sans relâche notre expertise du travail social et des publics précaires pour être mieux entendus et nous avons pu pour cela compter sur peu de partenaires, hormis le bailleur social Montluçon Habitat.

C'est dans ce contexte frileux que le plan local de mise en œuvre accélérée du « Logement d'Abord » a été lancé et s'est déroulé durant de nombreux mois.

Sur le calendrier, là encore nous avons été loin de la philosophie de Viltais et avons rapidement constaté que la temporalité de la collectivité est venue fortement impacter le déroulé des actions du Plan.

Car notre association se veut vive et réactive et a su, par le passé, répondre aux sollicitations de l'État sur des durées très brèves, parfois de quelques jours, pour lancer un dispositif, comme la création du Centre d'Accueil et d'Orientation de Varennes sur Allier pour primo-arrivants, le plus grand centre de France ouvert en 2015 en près de 72 heures, sur demande du préfet en vue de démanteler un camp d'occupation situé dans un lycée en région parisienne.

Ou lorsqu'à l'aube de l'hiver 2016-2017, la DDETSPP03 contacte Viltais pour créer un Centre d'Accueil et d'Orientation pour Mineurs Isolés et qu'il s'agit d'accueillir une semaine plus tard une cinquantaine de jeunes afghans en provenance de Calais, dans un château aménagé pour l'occasion à Blomard, avec la mise en place d'une équipe éducative 24H/24H pour réaliser les premières évaluations de minorité, l'accompagnement social, l'organisation des rendez-vous avec les agents de l'OFPPRA qui se rendront sur place et travailler activement et quotidiennement au maintien sur le site de ces jeunes dont la seule intention était de rejoindre le Royaume-Uni.

Notre équipe mobile, quant à elle, a mis de longs mois à voir le jour.

A chaque comité technique, l'ensemble des actions ont été passées au crible, voire remises en question. Les objectifs de ces mesures de soutien aux bailleurs ont été précisés, ainsi que les indicateurs redéfinis.

Il nous a semblé également que la structuration même au sein de la collectivité a pu agir comme un frein au déroulé des actions : la nomination d'un coordinateur éloigné des problématiques du terrain, soumis aux validations de son directeur et envers qui il a fallu réexpliquer les actions existantes telles que l'ASLL ou l'AVDL - et qu'il convient de bien distinguer de l'AMI LDA, même si ces mesures sont complémentaires.

La question du soutien au parc privé n'est apparue qu'en février 2022, lorsque le coordinateur a convié au comité technique un acteur associatif majeur de l'habitat privé à vocation sociale, sans qu'aucune décision concrète sur cette question n'ait été prise.

Sur la question du financement, le dialogue de gestion entre la collectivité et la DIHAL s'est déroulé en juin 2022 afin d'envisager les actions et les travaux en cours.

Nous avons dû attendre l'été 2022, soit 6 mois après le lancement officiel du Plan, pour finaliser la convention de financement de l'équipe mobile avec Montluçon Communauté.

Celle-ci a été signée en novembre 2022, date à laquelle l'action est devenue opérationnelle pour une durée de 12 mois.

Auparavant, il aura fallu argumenter, négocier auprès du coordinateur du Plan, accepter que le dispositif très similaire porté par l'autre bailleur du territoire, Evoléa, soit conventionné avant le nôtre, puis attendre le vote du Conseil Communautaire en dernière intention.

Il nous paraît clair désormais que le Plan a répondu à plusieurs temporalités :

- une temporalité institutionnelle : la tenue du Conseil Communautaire qui oblige les opérateurs à une anticipation conséquente auprès du coordinateur qui récolte tous les éléments à faire valider près de 8 semaines avant la tenue de la séance,
- une temporalité que nous pouvons qualifier « d'opérationnelle » : l'organisation du comité technique,
- Les échanges de type « Bilan et perspectives » organisés entre la collectivité et la DIHAL, dans le cadre du dialogue de gestion,
- Puis à l'échelle régionale, la présentation des actions en cours devant la Commission Hébergement et Accès au Logement (C.H.A.L.) de la DREETS AURA.

Compte-tenu de ces éléments, le lancement de l'équipe mobile, pourtant d'une des actions majeures du Plan, aura donc pris une année entière.

II.5 Un dispositif sans cesse réinterrogé

C'est alors que - bien conscient de ce calendrier et de la lourdeur administrative de la mise en œuvre du Plan - le coordinateur a contacté Viltais en mars 2023 pour lui délivrer une information surprenante.

En premier lieu, ce dernier émet plusieurs réserves sur l'efficacité du dispositif équipe mobile. Il explique que la démonstration n'a pas été faite de l'utilité de l'action et que les bénéfices pour les publics « ne sont pas clairs ».

Le dispositif a pourtant fait l'objet de près de douze mois d'échanges et de clarification. Il n'est pas non plus arrivé au point culminant de son fonctionnement puisqu'il est en route depuis quelques semaines.

En parallèle, le coordinateur m'informe que le Plan serait renouvelé pour 12 mois mais que l'action « équipe mobile » ne serait pas reconduite (...).

Je dois alors fortement insister auprès de ce dernier pour que le Conseil Communautaire réexamine le projet. Le coordinateur accepte de représenter le dispositif au vote mais reste peu optimiste sur l'issue de la décision.

Puis le coordinateur m'informe alors d'une piste sérieuse « évoquée par les élus » - mais l'origine de cette proposition semble alors opaque - celle de réorienter le dispositif vers une forme et un dimensionnement « différents ».

Les changements majeurs sont les suivants :

- Le secteur concerné des personnes accompagnées ne serait plus le parc social, via le bailleur partenaire, mais le parc privé.

Ainsi, Viltais devrait intervenir auprès de personnes exprimant des problématiques similaires à celles mentionnées au projet initial mais logés dans le parc privé et devrait pour cela identifier ces futurs bénéficiaires par les moyens qu'il juge nécessaire,

- Le volume de mesures passerait de 15 à 10. L'enveloppe financière allouée serait revue en conséquence et Viltais devrait alors réévaluer les moyens affectés en cours d'action,
- Le bailleur social Montluçon Habitat reprendrait les mesures actuelles suivies par l'équipe mobile afin de poursuivre la même action au sein de son parc et

après de ses locataires, à hauteur de 10 mesures, tout comme le bailleur Evoléa.

Nous sommes à moins de 6 mois de fonctionnement du dispositif et ce dernier se voit considérablement remodelé.

Nous pouvons nous interroger sur les raisons de ce remaniement, décidé sans aucune concertation collective lors des comités techniques et se déroulant selon un scénario jamais évoqué depuis le lancement du Plan : celui d'une refonte totale d'un dispositif jusqu'à en remettre en cause les fondements et l'utilité, avant même les premiers résultats concrets.

Il avait été envisagé, lors des premiers comités techniques, de pouvoir également faire bénéficier d'une action de soutien les bailleurs privés et la proposition faite à SOLIHA en ce sens n'avait, semble-t-il, pas été retenue.

Nous savons le bailleur Montluçon Habitat en difficulté de gestion de son parc depuis plusieurs années, avec un taux de vacance élevé et des difficultés financières qui pourraient le mener vers une fusion absorption par un autre bailleur.

Nous savons également que lors de notre collaboration sur l'accompagnement AVDL déployé sur le territoire avec ce bailleur, nous avons dû - à sa demande - réajuster à la hausse pour 2023 la part accordée au bailleur pour financer son temps de travail social.

Notre hypothèse est, qu'en sus de la volonté de la collectivité d'intégrer le parc privé au Plan Logement d'Abord, la question financière semble avoir primé dans cette réorganisation, notamment en faveur du bailleur Montluçon habitat qui, jusqu'à présent, ne percevait aucune subvention, puisque l'idée première était que ses locataires bénéficient directement de l'action, sans contrepartie financière supplémentaire.

Le bailleur « gagne » en effet 10 mesures tandis que Viltais et Evoléa en perdent 5 chacun.

Cela ressemble de prime abord à une redistribution financière pure qui pourrait bien avoir de sérieuses conséquences et un fort impact sur le suivi des bénéficiaires.

Quelle peut être en effet la plus-value d'un dispositif purement interne au bailleur, sans aide ni partenariat externe, simplement renforcé par des moyens humains?

Si la refonte de la convention en cours est confirmée pour fin 2023, le bailleur social devra restructurer son intervention afin de venir en soutien de ses propres

bénéficiaires, là où l'équipe pluridisciplinaire de Viltais n'agissait pas qu'en simple renforcement de moyens mais en s'appuyant sur une véritable synergie de compétences.

Mais, dans ces conditions, le bailleur répondra-t'il bien à la logique du « Logement d'Abord », qui nous le savons, prône un accompagnement social dissocié des questions financières, d'attribution ou de maintien d'un logement ?

Quelle peut être la légitimité d'un bailleur à intervenir seul sur des problématiques dont nous savons qu'une approche multi-partenariale reste le meilleur outil de levée des freins auprès des publics ?

Et, même si la question reste finalement propre à Viltais, quid de l'expertise d'un opérateur reconnu, de ses équipes de travailleurs sociaux et des moyens qu'il a su déployer et qu'il convient de réajuster en cours d'exécution ?

Les mois qui viennent verront cette action évoluer et Viltais, parce qu'elle s'y est engagée et qu'elle est à l'initiative de la candidature du territoire, poursuivra sa contribution au Plan Logement d'Abord, notamment par son action auprès des bailleurs privés mais aussi sa participation à d'autres projets prévus au lancement du Plan.

Lors des derniers comités techniques, la collectivité a mobilisé les acteurs autour des actions suivantes intégrées au Plan, mais qui avaient été jugées moins prioritaires que les mesures de soutien aux bailleurs à savoir, elles seront les chantiers de 2023-2024 :

- Le renforcement des maraudes sociales assurées par Viltais, par l'octroi d'une enveloppe financière prenant en charge un temps supplémentaire de travailleur social afin de marauder de manière plus étendue en termes de créneaux horaires et/ou de territoire (le secteur rural est envisagé),
- L'élaboration d'une action de formation à l'intention des travailleurs sociaux,
- Le lancement d'une étude pour un projet de création d'un centre de 25 places pour personnes sans-abri et grands marginaux accompagnés de leur animal,

Sur ce dernier projet, Viltais a été conviée à un groupe de travail et de réflexion autour de la création d'une telle structure et pourrait être désignée à l'issue de l'étude

menée par l'opérateur Solivet, comme l'opérateur en charge de l'accompagnement des publics. De nouveaux échanges sont programmés pour le mois d'octobre 2023.

En conclusion...

Cette expérience de la mise en application du « Logement d'Abord » sur un territoire interroge sur la forme choisie pour accompagner la transformation des pratiques.

Le portage par une collectivité reste le bon choix pour mobiliser et favoriser l'appropriation de la démarche d'ingénierie de projet par des acteurs sur leur propre territoire. Mais une présence plus soutenue de la DIHAL aurait probablement évité les écueils et les choix arbitraires qui ont conduit à la refonte d'un dispositif avant même qu'il ne présente ses premiers résultats.

D'autres mesures pourraient favoriser une gouvernance plus confortée comme l'absence des élus en comité technique afin d'éviter des redondances dans les explicatifs et les exposés, ou encore la nomination d'un coordinateur issu du secteur Accueil Hébergement Insertion (AHI), et plus aguerri aux thématiques des publics précaires.

Cette expérience questionne également la capacité des opérateurs à pouvoir mener un véritable exercice d'équilibriste entre l'attribution de financements publics versés de plus en plus tardivement, l'exécution d'une « commande » pilotée par des services administratifs s'autorisant à modifier les règles fixées par convention, et la prise en charge des publics dont nous savons que les besoins, s'ils ne sont pas traités rapidement, risquent d'aggraver une situation déjà très précaire.

Vilvaïs a su se donner les moyens de réajuster sa participation au Plan en modifiant son dispositif expérimental durant son déploiement - sur le contenu de l'action - et devra le faire à l'avenir - en revoyant à la baisse les moyens humains affectés consécutivement à la diminution annoncée du nombre de mesures - essentiellement parce que sa structuration et son dimensionnement le lui permettent.

Le lancement du Plan Quinquennal Logement d'Abord 2 en juin 2023 devrait, par ailleurs, venir renforcer les moyens sur les territoires par le renouvellement des programmes d'actions locaux.

Il serait souhaitable alors que les premiers résultats du Plan local de mise en œuvre sur le territoire de Montluçon, lorsque ceux-ci seront connus, viennent éclairer les futures décisions stratégiques et opérationnelles de la DIHAL et de la collectivité, afin de mieux définir les actions à venir.

Ainsi, là où l'État a souhaité engager des transformations durables par la formulation d'un Plan Quinquennal fixant des objectifs concrets, quantifiables et mesurables, à la fois au travers d'une stratégie nationale déclinée par les préfetures en lien avec les opérateurs puis, de façon plus large, au cœur des territoires par l'association de tous les acteurs de terrain, nous avons pu observer le décalage existant entre la politique affichée et la manière dont les acteurs se sont appropriés les moyens dédiés au Logement d'Abord, pour y répondre en fonction de leurs intérêts mais aussi de leur histoire.