



Contribution au diagnostic territorial partagé 360° du sans-abrisme au mal logement en Haute-Garonne

Mars 2014

Pourquoi une contribution d'ADOMA et du PACT de Haute-Garonne ?

Le PACT 31 et ADOMA font partie du réseau des acteurs du logement d'insertion (ALI) qui réunit, au niveau national la Fédération des PACT, la FAPIL et l'UNAFO.

Dans le département de Haute-Garonne, ils sont des acteurs importants de l'insertion par le logement, et se caractérisent notamment par la proposition d'une offre diversifiée et spécifique de plus de 1000 logements.

Malgré un partenariat actif, et une réelle forme de reconnaissance par les institutions locales de nos compétences et de notre participation à la politique en faveur du logement des défavorisés, nous sommes conscients **que le champ d'intervention et les spécificités des acteurs du logement d'insertion ne sont pas toujours connus ou compris**. De fait, les enjeux des situations d'absence de logement donnent beaucoup de visibilité au champ de l'hébergement ; la tension sur le parc classique de logement oriente les regards vers les difficultés d'accès au parc social.

Avec la mobilisation de solutions diversifiées, l'offre des acteurs du logement d'insertion est plus difficile à appréhender et, de ce fait, n'est pas toujours valorisée à la hauteur des services rendus. C'est pourquoi il nous semble important, dans le cadre des diagnostics à 360° :

- **de rendre compte de ce que nous faisons**, afin de nous positionner comme des acteurs à part entière de la politique locale d'aide à l'accès et au maintien dans le logement ;
- **de faire part des principales difficultés que nous rencontrons pour répondre aux besoins** des publics accueillis, aux objectifs que nous nous donnons et que nous donnons les financeurs locaux ;
- **de rendre compte de ce que nous percevons, de notre place, comme enjeux pour les publics** que nous accueillons et accompagnons.

1/ Des opérateurs spécialistes de l'insertion par le logement

Le cœur de métier d'ADOMA comme du PACT 31 est l'insertion par le logement. A l'exception des travailleurs migrants aujourd'hui âgés, public historique des résidences sociales, tous les publics accueillis dans les logements gérés ont vocation à être aidés dans un parcours vers un logement autonome, ou, à tout le moins, vers la solution de logement la mieux adaptée à leurs besoins.

Ces deux acteurs proposent des solutions de logement et d'accompagnement spécifiques¹. ADOMA est propriétaire et gestionnaire d'un parc de plus de 756 logements en structures collectives, sous la forme de résidences sociales et pensions de famille. Le PACT de Haute-Garonne gère des structures collectives, et également un parc d'environ 285 logements en diffus, captés et mis au service de plusieurs dispositifs d'aide au logement des défavorisés (Solibail, ILS, « Un chez soi d'abord », ALT).

Ces logements sont mobilisés **en faveur des ménages en grande précarité et en difficulté d'accès et de maintien dans le logement, qui ne peuvent trouver de place dans le parc**

¹ Des fiches de présentation sont annexées à la contribution.

classique de leur territoire, et ne nécessitent pas, normalement, de suivi social global du type de celui qui est proposé en CHRS.

Outre leur action en faveur de public en exclusion sociale et en difficulté de logement, **les deux opérateurs interviennent également auprès de publics spécifiques**. Par exemple : migrants âgés et jeunes en insertion professionnelle pour ADOMA ; gens du voyage, copropriétaires en logement insalubre, familles roumaines en village d'insertion , public jeune en formation ou en CDD , intérim , et grands précaires pour le PACT 31.

Le PACT 31 et ADOMA sont des partenaires actifs de la politique locale en faveur du logement des personnes défavorisés et de la politique de peuplement :

- ADOMA met à disposition des logements dans le cadre du droit à l'hébergement opposable ; certains logements sont réservés prioritairement au SIAO, avec un accompagnement social prescrit dès l'entrée par le FSL ou l'AVDL.
- Le PACT est opérateur sur nombre de dispositifs d'accueil et d'accompagnement. Membre du SIAO, l'association met chaque semaine un travailleur social à disposition pour contribuer au diagnostic des situations. Toutes les places en ALT, maison-relais, SOLIBAIL, résidences sociales sont dédiées au SIAO.
- Les deux opérateurs sont sollicités au coup par coup par les acteurs institutionnels que sont l'Etat et le Conseil général, pour aider à trouver des solutions de logement dans certaines situations urgentes ou complexes.

Des accompagnements qui reposent sur un objectif d'autonomisation des publics :

Les deux acteurs accompagnent les publics logés, soit dans le parc géré, soit dans le parc de tiers :

- Le PACT accompagne dans leur parcours logement :
 - o des propriétaires occupants modestes et très modestes dans des travaux d'amélioration de leur habitat (PIG, OPAH, « Habiter mieux », adaptation des logements...) : **environ 300 ménages par an**
 - o des propriétaires et/ou occupants d'une copropriété en arrêté d'insalubrité irrémédiable dans leur relogement : **lors de la mission des Castalides**, copropriété en arrêté irrémédiable d'insalubrité.
 - o des résidents dans les résidences sociales d'ADOMA (convention ADOMA – PACT)
 - o des locataires à l'entrée dans le logement ou en difficulté de maintien (FSL, AVDL) : **environ 170 ménages accompagnés par an**
 - o des ménages en logement provisoire (ASLT, ILS, Solibail...)
- ADOMA organise des réponses spécifiques aux besoins de ses résidents :
 - o une action **de parcours de soins**, par des conventions avec des assurances (AG2R), la CARSAT, la MSA, pour répondre en particulier aux enjeux du vieillissement : **37% des résidents sont retraités, ce pourcentage dépassant les 50% sur 4 des résidences sociales gérées** (Héliot, Bayard, Le Fronton, avec un taux de 78% dans la résidence sociale « Maheu »).
 - o Des **accords et conventions avec le monde de l'insertion** (AFPA, CFA) et des collecteurs, pour aider les jeunes en insertion professionnelles dans les résidences sociales qui leur sont dédiées
- Le PACT 31 organise des réponses spécifiques aux besoins de ses résidents :

- Une convention avec le réseau addiction et plus particulièrement avec Clémence Isaure
- Un partenariat avec l'Hôpital Marchant pour un accompagnement des personnes présentant des fragilités psychiatriques et une déclinaison sur les CMP selon la situation géographique ou les suivis en cours.
- Des projets de partenariat avec le SPIP pour les personnes issues du monde carcéral, avec les mission locales , pôle emploi ;

Malgré ces efforts et la volonté d'innover et de répondre aux besoins, plusieurs constats s'imposent, qui relèvent des thématiques du diagnostic à 360° :

- **une inadéquation croissante entre la vocation initiale des logements d'insertion et les publics qu'ils accueillent**
- **des problématiques sociales prégnantes – médico-sociale, d'insertion professionnelle - qui interpellent les modes d'accompagnement et nécessitent de repenser les coordinations entre acteurs.**

2/ L'adéquation des dispositifs aux besoins des publics en question

Il existe un malentendu sur les résidences sociales, qu'il paraît essentiel de souligner. Leur texte de création souligne qu'elles accueillent des personnes en difficultés économiques et sociales, mais qui sont autonomes dans leur logement et n'ont pas besoin d'accompagnement social. La même approche réglementaire prévaut pour les pensions de famille, même si les textes accordent à cette forme de résidence sociale un financement pour assurer une animation collective.

Or, la plupart des personnes arrivant dans notre offre de logement a connu dans le passé un parcours résidentiel complexe, et a rencontré une série de difficultés – professionnelles, familiales, éducatives, sanitaires – qui les rend particulièrement fragiles.

Il s'agit là d'une évolution structurelle, due à l'augmentation des situations de précarité économique, de l'isolement social et familial, des pathologies psychiques... Nous vivons dans un contexte social qui alimente les difficultés sociales et personnelles.

Aujourd'hui, nous faisons le **constat d'une inadéquation grandissante entre le produit logement qu'est la résidence sociale et les besoins d'accompagnement de leurs nouveaux publics.**

- **Des dispositifs d'accueil qui se caractérisent par la diversité des publics accueillis :**

Une des spécificités de ces formules de logement d'insertion est la diversité du public qui y est accueilli et qui cohabite : des jeunes, des personnes âgées, des familles, des personnes qui rencontrent des problèmes de santé, physiques et psychiques, qui sont sujettes à des addictions...

- **Les gestionnaires de ces structures gèrent donc une diversité et une multiplicité des situations humaines et sociales difficiles.**

Bien entendu, une part importante des résidents est autonome et ne pose pas de difficultés graves dans la gestion et l'accompagnement au quotidien. Mais de plus en plus de personnes rencontrent des difficultés importantes, qui nécessitent de faire intervenir des compétences en matière de droits, santé, emploi...

La mixité existant dans les résidences sociales ADOMA de Haute-Garonne fait qu'il faut assurer la cohabitation harmonieuse de publics bien distincts :

- . les jeunes : très mobiles, ils sont avant tout dans une dynamique d'insertion. Il peut y avoir des difficultés lorsque le parcours professionnel connaît des ruptures, mais la problématique majeure reste celle de l'insertion ;
- . les vieux migrants : les problématiques à traiter sont celles du vieillissement, de l'accès aux droits et aux soins, de l'isolement ;
- . les publics en difficulté sociale orientés par le SIAO. Le SIAO oriente des personnes seules, qui ont connu l'errance, ont souvent des problématiques de santé mentale et d'addiction.
- . les familles monoparentales, envoyées plutôt par le Conseil général.

L'AGLS permet une gestion de proximité, mais le financement n'est pas suffisant pour exercer un véritable accompagnement social. Or, le SIAO envoie vers les structures de logement accompagné (notamment les pensions de famille) des personnes qui ont véritablement besoin d'accompagnement social et/ou sanitaire, avec des troubles psychiatriques avérés parfois, un passé carcéral lourd (pension de famille PACT)...

Les gestionnaires estiment **que près de la moitié des publics logés chez eux vit « sur le fil de l'exclusion sociale », prêts à régresser dans leur parcours d'insertion en cas de difficulté :**

- . Ce sont près de 400 personnes logées dans les résidences sociales d'ADOMA qui nécessitent un accompagnement de proximité pour s'assurer de la réussite de leur parcours d'insertion par le logement.
- . Les 14 logements de la résidence sociale du PACT accueillent des jeunes qui ont un lien avec le monde du travail, qu'ils soient en activité ou en formation. Mais ces logements sont mobilisés par le SIAO, les résidents ont eu des parcours difficiles, et rencontrent des problèmes d'addiction, de troubles psychiques... A ce jour, la mobilisation de 0,5 ETP de travailleur social est nécessaire pour que tout fonctionne, pour s'assurer que les jeunes résidents vont bien aller là où ils ont été orientés, ont bien réalisé les démarches prévues... Pourtant, le PACT ne peut prétendre à de l'accompagnement social pour une résidence sociale, et les 14 logements ne suffisent pas à rendre la résidence sociale éligible à l'AGLS.

A titre d'exemples de la fragilité des personnes accueillies, ADOMA et le PACT proposent un rappel de quelques événements marquants au sein de leurs structures collectives dans les **3 premières semaines de mars 2014 :**

ADOMA : 5 hospitalisations d'urgence ont dû être gérées, avec des causes diverses : une crise de démence, une overdose, une hémorragie due à l'alcoolisme, un évanouissement dans la cuisine collective d'une personne âgée, la dépression d'une jeune femme.

PACT 31 : 2 altercations, l'une entre résidents avec arme blanche, l'autre avec prise à partie du personnel et un dépôt de plainte ; une intervention en nombre de la gendarmerie, appelée en fait par deux personnes alcoolisées...

3/ Des besoins en accompagnement qui vont croissants

- **Dans les logements en diffus (ALT, Solibail...), la levée des freins au relogement prend de plus en plus de temps :**

En ce qui concerne l'ALT, l'Etat mobilise les logements pour une vocation transitoire et le Conseil général finance l'accompagnement social. Les ménages ont pour beaucoup des parcours de vie et des parcours résidentiels atypiques, **et leur relogement est très long : lever les freins prend souvent plus d'une année, parfois deux.** Pour certains de ces ménages, la sortie vers le logement social reste très problématique : ceux qui ont un fichier Banque de France, ceux qui ont déjà été expulsés du logement social avec des dettes...

- **Des équilibres de peuplement face auxquels les gestionnaires doivent rester vigilants**

Les nouveaux entrants dans les logements d'insertion transitent par le SIAO, par le DAHO... **Les structures collectives nécessitent une attention aux équilibres de peuplement, et aussi à la vocation de la structure,** afin de garantir la sécurité des personnes présentes et leurs bonnes conditions de logement. Il est de la responsabilité du gestionnaire de prendre en compte la capacité d'intégration dans la structure des personnes.

Les gestionnaires sont de fait dans une grande vigilance de ces équilibres.

Attention : ce constat ne signifie pas que les acteurs du logement d'insertion ne souhaitent plus accueillir certains publics. **Au contraire, il s'agit pour nous de souligner la nécessité de faire les réponses les plus adaptées.** Notre constat n'est donc pas d'arrêter l'accueil de publics en grande fragilité, mais d'améliorer le travail autour de l'accès aux droits, à la santé, et même l'insertion professionnelle, avec l'environnement.

Nous sommes convaincus qu'il faut avoir des réponses sur l'accès aux droits, à la santé, à l'emploi..., et pas seulement au parcours résidentiel.

Dans les logements d'insertion, les besoins en accompagnement sont croissants et nécessitent des partenariats renforcés et formalisés

- **Les gestionnaires portent souvent seuls ces situations où il faut agir, convaincre les gens de se mobiliser, de se faire suivre, dans un contexte où l'accompagnement social n'est pas toujours facile à mobiliser**

La résidence sociale est exclue, par ses textes réglementaires, du champ de l'accompagnement social, de même que la pension de famille. Alors que les publics accueillis en pension de famille sont particulièrement fragiles, puisque c'est *de facto* la vocation de cette forme de logement. Dans la pension de famille du PACT travaille un binôme de travailleurs sociaux, mais son rôle n'est pas l'accompagnement social.

Dans ces conditions, **la question du partenariat est cruciale** : il est indispensable qu'en amont de l'entrée en pension de famille, il y ait tout l'étayage nécessaire mis en place dans l'environnement. Presque tous les présents dans la pension de famille du PACT sont suivis : pourtant, il arrive encore des incidents graves, à intervalles réguliers.

- **Mieux formaliser le partenariat entre les acteurs de l'insertion par le logement et ceux de l'insertion par l'emploi.**

La problématique de l'emploi est cruciale. **Dans les résidences sociales d'ADOMA, en moyenne, 11% des résidents sont au chômage et 29% perçoivent le RSA.**

La problématique est très importante dans certaines résidences : la part de résidents demandeurs d'emploi atteint 38% sur la résidence sociale « Le Fronton », 46% sur la résidence « Bayard », 49% sur la résidence sociale « Dalayrac Isolés », 58% sur le foyer « Pierre Nougaro » et 88% sur la résidence sociale « Résidence les Coteaux ».

- **Aller au-delà des partenariats « bricolés », de proximité, pour construire des modes partagés d'intervention**

Les partenariats entre les acteurs de terrain sont souvent très développés et intéressants : avec les acteurs de la lutte contre la violence conjugale, contre les addictions, les malades psy, le SPIP, le PLIE... Ils permettent un travail indispensable sur les situations individuelles.

Il serait profitable d'utiliser les expériences qui fonctionnent pour les développer et les formaliser au niveau des instances décisionnaires. Plusieurs exemples de partenariat constructif peuvent être cités, à titre d'illustration de ce qui pourrait être développé davantage :

La résidence Pierre Garrigues, à Balma, gérée par ADOMA : un partenariat a été mis en place entre le gestionnaire, l'AFPA et CILEO. Chacun associe ses compétences : ADOMA loge, l'AFPA aide au parcours d'insertion professionnelle et CILEO fait le lien vers les employeurs, et envoie les personnes vers le dispositif. Le parcours est ainsi tracé en amont, à partir d'un diagnostic, et ne sont orientées que les personnes qui en ont besoin : 110 jeunes environ sont passés par cette résidence cette année. La même méthode est employée avec le CFA de Blagnac, et une résidence de 32 logements.

Un partenariat entre une résidence sociale ADOMA et la MDS – PMI qui se trouve à proximité : Le Conseil général a un contingent réservé sur ces logements et y oriente de jeunes familles monoparentales. Le lien est fait avec la MDS, et l'accompagnement est adapté, permettant à ces familles de lever rapidement les freins à l'accès au logement autonome.

Le modèle de résidence sociale ne facilite pas l'objectif d'un accompagnement adapté aux besoins

- **Le travail sur l'accompagnement et l'insertion est financé par des projets, de manière non durable, et les moyens ne sont pas réévalués**

Comment avoir des moyens pour s'assurer d'une intervention durable ? La problématique de l'AGLS, qui n'a pas suivi l'évolution du volume de places en résidences sociales reste une question ouverte.

- **La diversité des publics et des situations demande des professionnels de plus en plus formés et réactifs**

Sans être des spécialistes de l'ensemble des champs thématiques, les professionnels du logement d'insertion sont confrontés à de très nombreuses problématiques sociales : addiction, droit des étrangers, hygiène, emploi, surendettement, interculturalité... Sans devenir des spécialités, ils ont à acquérir les compétences nécessaires à un premier diagnostic et une orientation.

Le PACT 31 a fait le choix d'embaucher des travailleurs sociaux diplômés (une vingtaine à ce jour) ; ADOMA a également embauché un responsable d'intervention sociale, qui a une double mission d'intervention sur des situations individuelles et d'ingénierie de développement social.

La formation de ces professionnels et des cadres pèse de fait sur les structures qui les emploient, et apparaît incontournable pour un travail de qualité.

Des publics qui trouvent mal leur place dans le logement d'insertion ou dont les besoins sont difficilement pris en charge :

- Une offre peu adaptée à certaines situations de monoparentalité :

- Quelques jeunes mères de 18 – 20 ans, qui ne sont pas accueillies en CHRS car leur enfant a moins de 3 ans (compétence du Conseil général) ou en centres maternels (pas de problème dans la relation mère – enfant). Elles sont donc accueillies en ALT ou dans les logements en diffus. Mais ces très jeunes mères relèveraient pour plusieurs d'entre elles d'une prise en charge globale de type CHRS.

- De manière générale, la structure du bâtiment « résidence sociale » est peu adaptée aux familles monoparentales, avec des très petits logements et de longs couloirs, peu d'espaces sécurisées pour de jeunes enfants. Il est important que les séjours restent courts.

- Des accompagnements qui se heurtent à l'absence de dispositifs d'aide :

- les auto-entrepreneurs endettés. Ce statut d'activité, que l'on retrouve régulièrement parmi les publics logés en logement d'insertion, donne accès à peu d'aides : pas d'aide d'Action Logement, pas de possibilité de déposer un dossier Banque de France, pas d'allocation chômage. La résolution des dettes et la solvabilisation sont, dans certaines situations, quasiment impossibles.

En synthèse :

ADOMA et le PACT 31 affirment, par cette contribution commune au diagnostic territorial, leur volonté de maintenir et conforter leur position de partenaires actifs dans la politique locale d'aide au logement des défavorisés.

Ainsi qu'ils l'ont démontré à plusieurs reprises (Maison Tremplin, Un chez soi d'abord...), ils sont prêts à s'investir dans des solutions innovantes pour proposer les réponses les plus adaptées possibles à la diversité des situations d'exclusion du logement rencontrées sur le territoire.

Leur évaluation des leviers et des freins à leur mission d'insertion par le logement les conduit à souligner :

- l'importance du champ d'activité sur lequel ils se situent pour aider aux parcours d'insertion par le logement dans un contexte de massification et de diversification des problématiques de mal logement ;
- la nécessité d'une reconnaissance, par l'environnement, de l'évolution des problématiques sociales des publics accueillis dans les logements d'insertion, afin de soutenir les gestionnaires dans la mise en place d'accompagnements adaptés : soit par renforcement des moyens propres des gestionnaires, soit par un renforcement des partenariats avec les acteurs de l'insertion du territoire au sens large (acteurs de santé, de l'emploi, du médico-social...).
- la nécessité de créer une ou plusieurs « résidences accueil » qui permettent aux publics présentant des troubles psychiatriques un suivi formalisé par des équipes de professionnel de la santé, pour un public qui devient de plus en plus présent au sein des résidences sociales
- Ce constat porte sur les publics repérés via le SIAO, FSL , DALO ou DAHO , il conviendrait de s'interroger sur les besoins en terme d'identification des publics « invisibles », non recensés et qui pourraient bénéficier d'une offre de logement d'insertion par exemple .

**Présentation des membres signataires de la contribution :
ADOMA et PACT de Haute-Garonne**

ADOMA, réseau UNAFO	
Nombre de salariés	❖ 39 salariés
Principales missions	<ul style="list-style-type: none"> ❖ gestion patrimoniale de résidences sociales, étudiantes et de tout établissement à vocation sociale ❖ accompagnement social des résidents ❖ maîtrise d'ouvrage et gestion d'opérations immobilières à vocation sociale en partenariat avec les collectivités locales.
Nombre de personnes logées	❖ environ 1000 résidents
Type de public	<ul style="list-style-type: none"> ❖ personnes ou familles qui éprouvent des difficultés pour accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir ❖ jeunes en insertion professionnelle ❖ migrants âgés ❖ familles demandeurs d'asile
Agréments	<ul style="list-style-type: none"> ❖ MOI ❖ ingénierie sociale, financière et technique ❖ intermédiation locative et gestion locative sociale ❖ CADA
OFFRE DE SERVICES	
Offre de logements	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 640 logements en propriété dans 8 résidences sociales (Toulouse, Blagnac) ❖ 114 places gérées en résidence sociale (Balma) ❖ 28 logements dans 1 pension de famille (Toulouse) ❖ 49 logements en pavillons pour des familles (Toulouse) ❖ 300 places en CADA, dans 3 centres d'accueil
Type d'accompagnements/services	<ul style="list-style-type: none"> ❖ gestion locative et sociale de proximité ❖ aide à l'accès au logement ❖ accompagnement des résidents âgés (aménagement dans les logements, actions en matière d'accès aux droits et aux soins)
Maîtrise d'ouvrage	❖ 4 opérations immobilières prévues en Haute-Garonne sur 10 ans (réhabilitation, extension de résidence sociale...)

PACT de Haute-Garonne, Fédération des PACT et FAPIL	
Nombre de salariés	❖ 36 salariés
Principales missions	<ul style="list-style-type: none"> ❖ gestion locative de résidences sociales, pension de famille ❖ gestion et intermédiation locatives de logements en diffus (ALT, sous-location, mandat de gestion, « Un chez soi d'abord ») ❖ accompagnement social lié au logement ❖ amélioration de l'habitat privé dégradé ❖ maîtrise d'ouvrage et gestion d'opérations immobilières à vocation sociale.
Nombre de personnes accompagnées / accueillies	❖ environ 500 ménages / an
Type de public	<ul style="list-style-type: none"> ❖ personnes ou familles qui éprouvent des difficultés pour accéder à un logement décent et indépendant ou à s'y maintenir ❖ propriétaires occupants très modestes vivant dans des logements vétustes et/ou insalubres ❖ gens du voyage
Agréments	<ul style="list-style-type: none"> ❖ MOI ❖ ingénierie sociale, financière et technique ❖ intermédiation locative et gestion locative sociale
OFFRE DE SERVICES	
Offre de logements	<p>269 logements gérés fin 2012 :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ 59 logements en résidence sociale, pension de famille, maison tremplin ❖ environ 200 logements gérés dans le diffus pour divers dispositifs d'aide (Solibail, ALT, ILS, Un chez soi d'abord)
Type d'accompagnements/services	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Animation de PIG et OPH (293 logement améliorés en 2012) ❖ Diagnostic de performance énergétique, conseil technique « Habiter mieux » et travaux d'adaptation du logement ❖ 152 mesures FSL accès et maintien ❖ 20 mesures AVDL ❖ animation d'Ateliers Recherche logement ❖ aide au relogement (diagnostic et accompagnement) ❖ médiation locative et accompagnements social de groupes de gens du voyage
Maîtrise d'ouvrage	<ul style="list-style-type: none"> ❖ MOD ❖ Production d'une résidence sociale en 2013