

# Guide méthodologique

pour les Plans départementaux  
d'Action pour le logement  
des personnes défavorisées

## Lien Hébergement - Logement

Juillet 2012



Ce guide a été rédigé par ACADIE - groupe reflex pour  
la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

## **QUE RECOUVRE LA NOTION DE LIEN HEBERGEMENT-LOGEMENT ? .....4**

- Quels sont les contenus spécifiques du plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI) ? ..... 5
- Quels sont les éléments nouveaux introduits par la loi 2009-323 du 25 mars 2009 ? ..... 6
- Quelles sont les conséquences de la transformation des SDAHI en PDAHI ? ..... 6
- A quelles questions répondre pour organiser la cohérence PDAHI-PDALPD ? ..... 8

## **COMMENT DECRIRE LA CONTINUITE HEBERGEMENT-LOGEMENT DE L'OFFRE ACCOMPAGNEE ? .....12**

- Des catégories d'offre qui vont de l'urgence au logement accompagné ..... 12
- Une analyse de l'offre qui s'opère en agençant trois types de critères ..... 13
- Des services offerts aux ménages qui sous entendent des durées de séjour variées..... 17

## **QUELS INDICATEURS UTILISER POUR EVALUER L'ARTICULATION HEBERGEMENT LOGEMENT ? .....17**

- La programmation ..... 18
- L'organisation du « service » rendu suivant les différents types d'offre ..... 19
- Les indicateurs du fonctionnement du dispositif hébergement-logement..... 20
  - L'orientation logement-hébergement accompagné ..... 20
  - La fluidité du dispositif hébergement ..... 20
  - La dimension « temps » ..... 21

## **COMMENT FAIRE FONCTIONNER LE SERVICE INTEGRE D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION (SIAO) POUR PROGRESSER DANS L'EVALUATION DES BESOINS ET DE LEUR SATISFACTION ? .....21**

- En fonction du volume d'activité, comment organiser les Quatre fonctions : OBSERVER, instruire, orienter, admettre ? ..... 22
- Comment inscrire la question de la demande d'asile dans le SIAO ? ..... 23

## QUE RECOUVRE LA NOTION DE LIEN HEBERGEMENT-LOGEMENT ?

---

Le rapprochement hébergement-logement s'est opéré en plusieurs étapes :

1. En 2004, suite à la crise du logement, le Plan de cohésion sociale (Emploi, Logement, Egalité des chances) élaboré par le Ministre Jean-Louis Borloo traite pour la première fois conjointement de l'hébergement et du logement : trois de ses vingt programmes visent le développement de l'offre de logement social (programme 12), de logements privés (programme 13) et d'hébergement (programme 14).
2. La deuxième prise de conscience s'opère avec la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 dite « loi DALO », qui fait référence à la demande de logement de ceux qui sont hébergés, en la qualifiant de prioritaire.
3. En 2007, pour la première fois, un ministre, Christine Boutin, a été nommé avec la charge à la fois du logement et de l'hébergement.
4. Ensuite, à l'été 2008, la nomination du préfet délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement et la création d'une direction de projet « Droit au logement et à l'hébergement » au sein de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).
5. Enfin, la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (art.69) prolonge des dispositions qui existaient déjà en matière de PDALPD (prévoir les actions nécessaires à la sortie vers le logement des personnes hébergées) en mettant en place les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI qui remplacent les schémas départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SDAHI)), documents de planification de l'hébergement inclus dans le PDALPD.

*Cette inclusion n'est pas une fusion. Le PDAHI conserve son existence propre. Pour autant, selon le contexte local, il peut être décidé d'élaborer un document unique.*

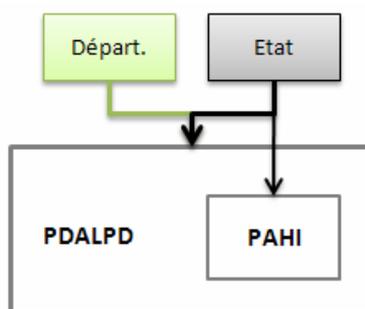
*Si tel n'est pas le cas, il appartient au PDAHI d'analyser les besoins d'hébergement et de logement social et accompagné<sup>1</sup>, et de programmer l'hébergement. En revanche, la programmation des logements accompagnés relève du PDALPD. Le PDALPD a pour objet de mettre en place des mesures pour l'accès ou le maintien dans un logement décent et indépendant.*

---

<sup>1</sup> Etude réalisée par FORS recherche sociale pour le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (Dgaln, Dihal, Dhup et Dgcs), intitulée « étude visant à mieux connaître et valoriser le champ du « logement accompagné » - état des lieux du tiers secteur - et –monographies-

« Le « logement accompagné » est un terme que des réseaux d'acteurs agissant dans le champ de l'insertion par le logement proposent depuis quelques années, afin de tenter de donner sens à un foisonnement de produits logements, de modalités d'accompagnement des ménages, de financements publics, de programmes nationaux... qui se sont sédimentés depuis des décennies pour créer une sorte de « tiers secteur », défini généralement par ce qu'il n'est pas : ni de l'hébergement, ni du logement de droit commun. Les termes de logements provisoires, logements intermédiaires, logements d'insertion, logements adaptés, peuvent également être utilisés pour rappeler la fonction de ce champ spécifique du logement, qui a vocation à accompagner un processus d'insertion par le logement de ménages qui ne remplissent pas, temporairement ou durablement, les conditions pour accéder à du logement autonome, sans avoir cependant besoin d'un accompagnement global renforcé du type de celui proposé dans les structures d'hébergement. »

Selon le contexte local, la gouvernance des deux Plans peut être établie au sein d'un même comité responsable, ou s'organiser au sein de deux comités responsables distincts.



En conséquence, le PDAHI doit être mis en place même si les actions prévues par le PDALPD sont estimées insuffisantes ou n'ayant pas atteint les résultats escomptés. L'élaboration du PDAHI peut être alors une bonne opportunité de le « relancer », notamment en améliorant sa gouvernance et en ciblant des actions plus pertinentes. Le PDAHI doit également être mis en place même si le PDALPD n'est pas arrivé à échéance.

## QUELS SONT LES CONTENUS SPECIFIQUES DU PLAN DEPARTEMENTAL D'ACCUEIL, D'HEBERGEMENT ET D'INSERTION (PDAHI) ?

La loi du 25 mars 2009 détermine ce que doit contenir le PDAHI et sa durée maximale, 5 ans :

1. Une évaluation de la nature, du niveau, de l'évolution des besoins.

Cette connaissance est plus difficile à obtenir en matière de population sans domicile ou en grande précarité qu'en matière de logement. En matière d'hébergement, le plus souvent, les besoins s'expriment sous la pression d'événements divers (sorties d'institutions telles que prisons, hôpitaux psychiatriques, événements internationaux, arrêts de prise en charge, éradication de squat, etc.).

La mise en place des systèmes intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), en tant que guichet unique de gestion et du traitement de la demande et de l'offre, va considérablement faciliter l'appréciation des besoins en hébergement. De même, les SIAO doivent avoir une vision globale et exhaustive de l'offre, des disponibilités du parc d'hébergement de stabilisation et d'insertion et de tout ou partie du parc de logements adaptés.

A terme, la connaissance des besoins et des publics devrait être améliorée par la mise en place d'une base nationale des données d'observation sociale.

2. Le bilan quantitatif et qualitatif de l'offre existante d'hébergement.
3. L'estimation des besoins en logement ordinaire ou adapté pour les personnes hébergées : c'est un point nouveau qui a été introduit par la loi du 25 mars 2009.
4. La détermination des perspectives et des objectifs de développement et de transformation de l'offre : la loi du 25 mars 2009 introduit sur le modèle de l'article 55 de la loi SRU des obligations de capacité pour les communes d'une certaine importance. Le décret n° 2010-255 du 11 mars 2010 relatif aux modalités de détermination du nombre de places d'hébergement à atteindre par les communes et au dispositif de la veille sociale précise comment décompter les places.
5. Les conditions de la coopération entre les établissements et services couverts par le Plan et les autres (par exemple, aide alimentaire, accueil de jour, etc.)

6. Les critères d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre du PDAHI.
7. En Ile-de-France, il est prévu un plan régional (le PRAHI) qui va au-delà de la simple coordination des PDAHI et relève d'une vision stratégique régionale. Ce PRAHI doit aussi permettre la mise en œuvre effective du dispositif régional de veille sociale et assurer une gestion concertée des places d'hébergement.

## **QUELS SONT LES ELEMENTS NOUVEAUX INTRODUIITS PAR LA LOI 2009-323 DU 25 MARS 2009 ?**

---

Les principaux éléments nouveaux introduits par la loi du 25 mars 2009, dans le prolongement de la loi DALO, sont les suivants :

- le principe d'inconditionnalité en matière d'accueil d'urgence face aux situations de détresse ;
- le principe de continuité : toute personne accueillie doit bénéficier d'un accompagnement et peut rester jusqu'à ce qu'elle soit réorientée.

Ces dispositions visent à ce que les personnes soient prises en charge rapidement dès le premier accueil de manière à ce qu'elles ne s'installent pas dans la précarité et que leurs situations ne se dégradent pas. Cela a conduit au renforcement de l'accompagnement social dans l'hébergement d'urgence (le rapport d'Etienne Pinte préconise un équivalent temps plein pour 20 places en urgence). La mise en place depuis 2009 d'un dispositif d'accompagnement vers et dans le logement vise à faciliter les sorties réussies des structures d'hébergement vers le logement.

La stratégie du « logement d'abord » renforce cette volonté d'insertion rapide, l'accès au logement devant être considéré comme un point de départ d'un parcours d'insertion, en cherchant à éviter le transit par l'hébergement quand il n'apporte pas de plus value. Cette orientation du « logement d'abord » paraît la mieux à même d'apporter une réponse durable et efficace aux difficultés rencontrées par les personnes sans abri ou risquant de l'être et plus généralement aux personnes privées de logement personnel. Cette approche doit privilégier la proposition d'un logement avec bail ordinaire. Elle est également mise en œuvre en utilisant, si besoin, des statuts particuliers d'occupation ou de gestion des logements pour permettre un accès direct ou un maintien dans le logement (sous-location avec bail glissant, intermédiation locative, mandats de gestion sociaux, etc.).

## **QUELLES SONT LES CONSEQUENCES DE LA TRANSFORMATION DES SDAHI EN PDAHI ?**

---

La transformation du SDHAI en PDAHI n'est pas une simple question de vocable. Elle entend faire du PDAHI un document de planification et de programmation. Cela a plusieurs conséquences :

- La demande d'hébergement doit être effectivement connue, et connue non seulement en termes qualitatifs mais aussi quantitatifs. Cette nécessité de recensement et d'analyse de la demande, affirmée depuis des années s'agissant du logement social, l'est dorénavant aussi pour ce qui concerne l'hébergement. Or, les outils en la matière restent insuffisamment développés. En dehors de la région Rhône-Alpes avec le dispositif CPHRA, la demande n'était connue qu'au travers des données cumulés des opérateurs, sur les demandes qu'ils reçoivent et sur ce qu'ils perçoivent des ménages qu'ils hébergent.

- Mais on ne saurait attendre la construction d'un observatoire de la demande pour agir sur l'offre et viser son adaptation aux besoins. A partir d'une idée globale de la demande et de l'organisation de la réponse qu'on souhaite y apporter, il importe de déterminer des objectifs quantifiés. Cette obligation des PDAHI doit permettre de piloter effectivement l'action, d'apprécier l'atteinte ou non des objectifs fixés et d'en identifier les raisons : faute de demande ? faute d'opérateurs ? faute de coordination ? faute de financements ? C'est à cette condition qu'une action pour laquelle on a défini un pilote, des opérateurs, peut être effectivement suivie et que ses résultats peuvent être évalués.
- La mise en œuvre du DALO, qui rend lisible les demandes durablement insatisfaites de logement comme d'hébergement, n'est pas indépendante du PDALPD-PDAHI. En mettant en lumière les besoins durablement insatisfaits des ménages prioritaires, il permet de réinterroger, à partir de cas concrets, l'action menée en amont, sur différents champs du logement, tous inscrits dans le PDALPD :
  - adaptation de l'offre,
  - lutte contre l'habitat indigne,
  - gestion des attributions,
  - lutte contre les expulsions,
  - contribution du FSL.
- **Trois champs d'actions doivent tout particulièrement être investis pour améliorer le lien hébergement-logement :**
  - Il importe de négocier des **accords collectifs**, qui ne se limitent pas à l'utilisation du contingent préfectoral, mais portent sur la manière dont les bailleurs et les différents réservataires logent, dans le cadre des attributions qu'ils opèrent en continu, les ménages en droit de solliciter la commission de médiation et d'y obtenir le statut de prioritaires, pour éviter de passer par l'hébergement ou en sortir rapidement.
  - Il importe également d'organiser les moyens et les mesures en matière **d'accompagnement social**, ciblé sur le logement ou global, gradué en intensité et en durée, qu'il s'agisse :
    - de le proposer dans le logement pour éviter un recours inutile, voire contreproductif à l'hébergement ;
    - d'assurer une transition plus rapide et plus douce vers le logement. Cela signifie notamment :
      - définir le service attendu et son public cible,
      - identifier quels sont les moyens nécessaires et leurs coûts,
      - évaluer les résultats obtenus.

La composante de l'accompagnement est essentielle à la réussite de la stratégie du « logement d'abord ». Elle suppose qu'on soit en mesure de réaliser à chaque fois que nécessaire, une évaluation de la situation sociale du ménage et de lui proposer, si nécessaire, un accompagnement adapté à sa situation pour l'aider à accéder à un logement et à s'y maintenir durablement.

L'offre des services d'accompagnement devra être coordonnée et organisée : évaluation des besoins, mobilisation des opérateurs, articulation ou complémentarité des financements de l'Etat (ligne CHRS, AVDL, FNAVDL dans les régions concernées) et du conseil général (FSL).

La contribution opérationnelle de chacun, bailleur, travailleur social référent, opérateur de l'accompagnement social lié au logement (ASL) doit être définie. Des chartes de l'accompagnement peuvent être signées pour formaliser cette coopération.

- Enfin, une meilleure coopération entre les bailleurs, les opérateurs de l'insertion par le logement ou de la maîtrise d'ouvrage d'insertion doit permettre de développer les **solutions intermédiaires entre le logement ordinaire et l'hébergement**, ou alternatives à l'hébergement, telles que les sous locations avec ou sans bail glissant, les pensions de famille, les résidences sociales. Cela signifie la signature de conventions, dont les termes sont clairs en matière de partage des risques et des responsabilités. Celles-ci peuvent être signées en tant que telles ou dans le cadre des accords collectifs.

En conclusion, le PDALPD, à partir des besoins de sorties – ou d'entrées évitées – estimées par le PDAHI, doit se fixer des objectifs partagés et quantifiés concernant les trois points évoqués ci-dessus. Ces objectifs ne sont pas une fin en soi, mais sont nécessaires à une évaluation de ce qui est fait et des résultats obtenus en vue d'adapter le dispositif.

Quelques indicateurs simples permettent ce pilotage de l'action, tout particulièrement :

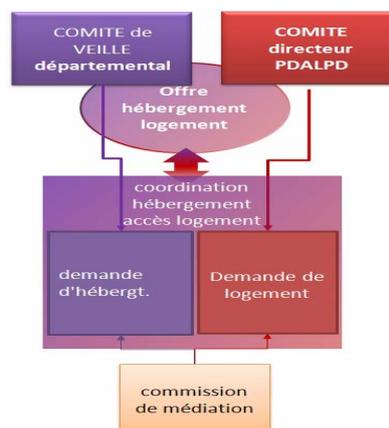
- indicateur de fluidité du dispositif : nombre et destination des sorties, dont les sorties vers le logement ordinaire ;
- indicateur de l'insertion dans le logement, dans l'année qui suit l'entrée dans le logement : taux d'impayé, taux de troubles de voisinage, comparativement aux autres locataires ;
- et dans le PDAHI : indicateur de gestion de l'orientation hébergement-logement : nombre de ménages aidés sous différentes formes (ASLL, AVDL, services de suite,...) pour accéder directement au logement pour sortir d'un hébergement.

## A QUELLES QUESTIONS REPOUDRE POUR ORGANISER LA COHERENCE PDAHI-PDALPD ?

La loi du 25 mars 2009 inclut le PDAHI dans le PDALPD. Cela conduit :

- à renforcer la dimension accès au logement du PDAHI ;
- à faire évoluer le PDALPD en intégrant dans son volet développement de l'offre, non seulement l'offre de logement ordinaire mais aussi celle de logement adapté et/ou accompagné ;
- ou prévoir un document unique relevant des deux Plans et traitant de l'offre de logement adapté ou accompagné.

Les instances du PDALPD sont précisément codifiées par le décret de 2007. Celles qui président à la définition et au pilotage du PDHAI, le sont bien moins, si l'on excepte l'existence des comités de veille jusqu'à présent focalisés sur le fonctionnement du dispositif hivernal. La circulaire du 9 décembre 2009 relative à la planification territoriale (PDAHI) invite cependant à mettre en place des instances de pilotage et de concertation.

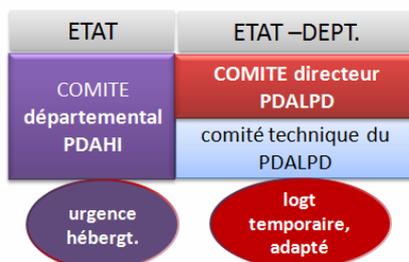


Inclure le PDAHI dans le PDALPD, pose notamment les questions suivantes auxquelles les réponses sont à affiner au fur et à mesure des réflexions locales :

1. Où traiter du développement de l'offre accompagnée, transversalement au PDAHI et au PDALPD ? Où agencer le financement des « murs » et du « service » ?
  - Faut-il prévoir des appels à projet, sur la base d'un accord préalable des financeurs ?
  - Faut-il organiser un comité des financeurs, en charge de valider les projets et de rechercher l'agencement des financements nécessaires ?
2. Comment faire fonctionner les SIAO, lieux de traitement de la demande d'hébergement et de logement accompagné (compétence insertion des SIAO), pour veiller à ce que celle-ci ne soit pas une demande d'hébergement par défaut de logement ?
  - Faut-il fondre au sein d'un même dispositif les orientations faites par le SIAO et par les commissions gérant la demande en difficulté du PDALPD ?
  - Faut-il prévoir que le SIAO puisse solliciter les dispositifs du Plan pour faire reconnaître le besoin de « logement » d'une demande exprimée par défaut vers l'hébergement ?
3. Comment maîtrise-t-on l'affectation de la capacité d'accueil en hébergement et en logement accompagné ?
  - Doit-on considérer que le SIAO oriente vers l'offre, non seulement d'hébergement mais aussi de logements accompagnés ? Si oui, comment associer les réservataires éventuels de cette offre ?
  - Doit-on activer le droit de réservation du logement accompagné ou temporaire au titre du contingent préfectoral lié au fait que la création des structures s'opère avec des financements PLAI ? Dans ce cas, doit-on considérer que c'est uniquement cette part de l'offre vers laquelle les personnes sont orientées par les dispositifs du PDAHI (SIAO) ou qui est gérée par les dispositifs du PDALPD (dispositif de gestion du contingent préfectoral) ?
  - Ne faut-il pas poursuivre la transformation de l'offre d'hébergement pour faciliter l'accès au logement ?
4. Comment associer les collectivités territoriales qui sont invitées, par la loi du 25 mars 2009 à participer à l'effort de développement d'une offre d'hébergement ou de logement temporaire, accompagné ? Au sein d'un comité technique PDAHI spécifique ou plus largement du Comité technique PDALPD-PDAHI ?
  - Au niveau uniquement technique, au sein d'un comité technique PDAHI, d'une commission hébergement ?
  - Plus largement au niveau politique, par exemple via le comité responsable du PDALPD-PDAHI ?

La réponse à cette question devra se traduire par une organisation du pilotage, qui peut prendre des directions différentes, suivant les enjeux qui vont être considérés comme dominants :

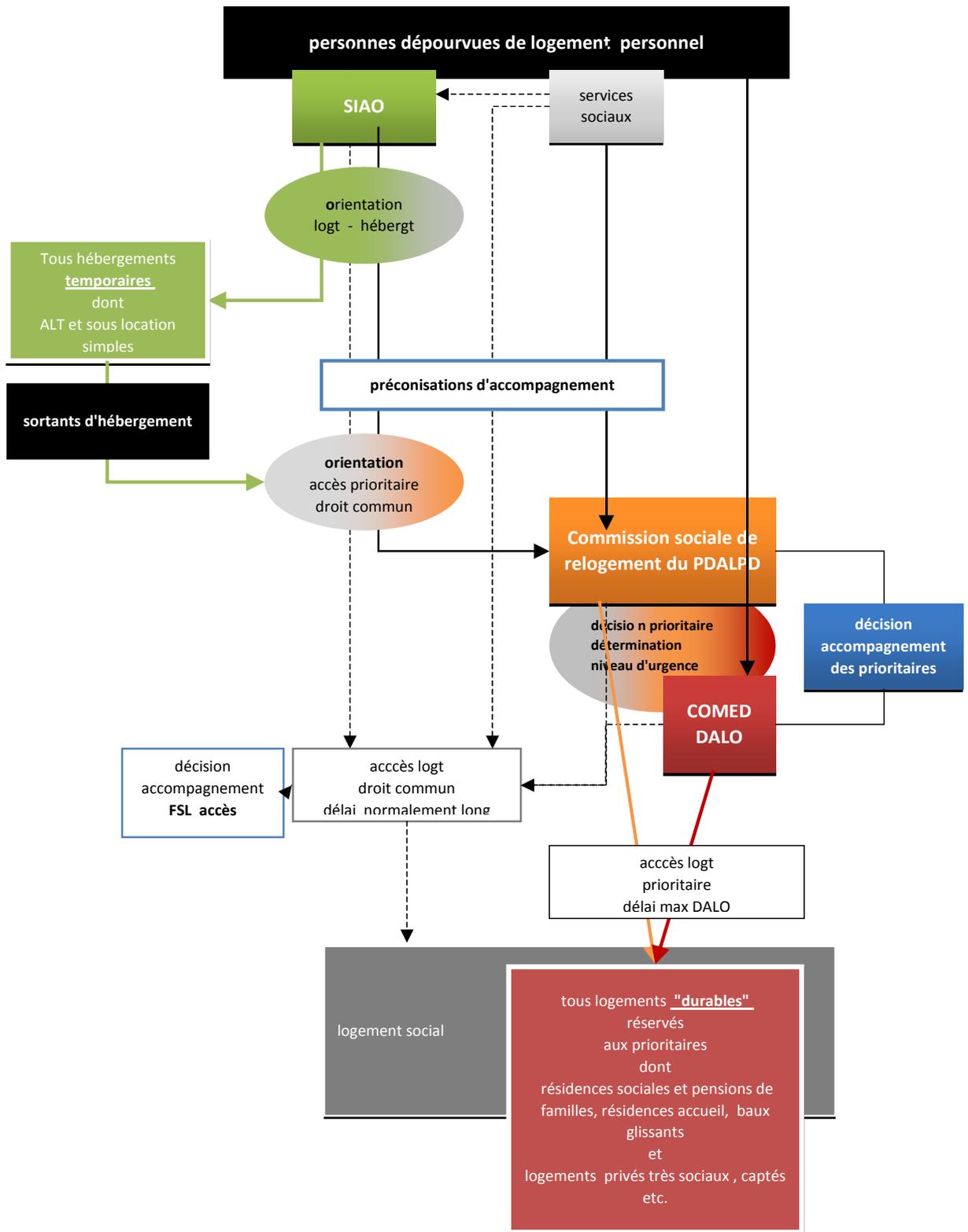
- ⇒ Doit-on valoriser la construction d'un pilotage spécifique de l'hébergement, parallèle à celui du PDALPD (hypothèse 1) notamment dans la perspective d'une réorganisation ou d'un redéploiement des moyens du dispositif d'hébergement, d'une optimisation de sa capacité à répondre à l'urgence sociale, aux situations durablement sans solution dans le logement autonome ?



- ⇒ Doit-on plutôt hiérarchiser nettement les deux dispositifs, considérant que l'hébergement est un outil de l'accès au logement (hypothèse 2) notamment dans la perspective de valoriser l'accès direct ou rapide à un logement, par le développement d'une offre de logement adaptée/ou accompagnée ?



Le schéma ci-après illustre l'articulation possible entre le SIAO et les commissions sociales de logement du PDALPD :



## COMMENT DECRIRE LA CONTINUITÉ HÉBERGEMENT-LOGEMENT DE L'OFFRE ACCOMPAGNÉE ?

---

L'articulation PDAHI-PDALPD doit permettre d'instaurer une **continuité indispensable entre hébergement et logement**, s'agissant :

- ➔ de répondre rapidement à un besoin de « logement » quand les délais d'attente pour accéder à un logement social s'allongent,

et/ou :

- ➔ de répondre à un besoin d'accompagnement quand l'installation durable dans un logement suppose une restauration de la situation ou une démarche d'insertion.

## DES CATEGORIES D'OFFRE QUI VONT DE L'URGENCE AU LOGEMENT ACCOMPAGNÉ

---

L'offre peut être, en première approche, décrite en distinguant cinq grandes catégories :

- **L'urgence et la stabilisation** : cette catégorie regroupe les places d'hébergement d'urgence et de stabilisation. Celles-ci proposent un accueil sans condition, le plus souvent immédiat et de courte durée. Elles peuvent être financées, pour leur fonctionnement, dans le cadre des crédits d'urgence ou encore par l'ALT.
- **L'hébergement temporaire** : cette catégorie désigne les places qui proposent un hébergement de plus longue durée, avec ou sans accompagnement social. L'admission a lieu le plus souvent après une orientation par un référent social. Financées, pour leur fonctionnement, notamment par l'ALT, ces places peuvent bénéficier de financements additionnels pour le volet accompagnement des ménages (Conseil général, EPCI, Etat...).
- **L'hébergement d'insertion** : cette catégorie renvoie aux places de CHRS, pour lesquelles l'opérateur bénéficie, pour leur fonctionnement, d'une dotation globale attribuée par les DDSCS. L'admission a lieu sur orientation sociale et après décision de la structure. L'accompagnement social des ménages est renforcé.
- **Les résidences hôtelière à vocation sociale (RHVS)** : Cette modalité sociale d'hôtel meublé, à la frontière de l'hôtellerie et du logement locatif a pour vocation d'offrir, notamment aux personnes en difficulté, une solution d'hébergement, le bâti offrant des caractéristiques de logement normé. De par ses spécificités, la RHVS peut répondre à une fonction d'urgence ou d'insertion dans les 30% de places réservées par les préfets.
- **Le logement temporaire<sup>2</sup>** : cette catégorie regroupe les places situées dans des résidences sociales (financées ou non par l'AGLS) ou dans des logements en sous-location (financés ou non par l'ex-AML), l'intermédiation locative et différents modes de location sous location avec ou non bail glissant.

---

<sup>2</sup> Cf. article L.633-1 du code de la construction et de l'habitation

- **Le logement durable accompagné<sup>3</sup>** : cette catégorie d'offre désigne les places de pensions de famille (ex. maisons relais) ou de résidences accueil. Celles-ci proposent une solution adaptée aux personnes présentant des problématiques complexes. Les ménages accueillis peuvent s'installer durablement et ont droit aux aides personnelles au logement.
- **Le logement d'insertion à gestion locative adaptée.** Quoique non référencé comme logement accompagné, ce type de logement développé par les organismes agréés en maîtrise d'ouvrage peut remplir des fonctions d'accueil et de stabilisation dont le repérage sera utile et le développement important sur les territoires pour compléter l'offre de logements « accompagnés »

**Il existe d'autres types d'hébergement ou de logement temporaires, à vocation plus ou moins spécialisée par ex. familles gouvernantes, logements thérapeutiques etc....**

Cette description est plus complète et détaillée dans **le guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté, réalisé par la DGALN/DHUP et la DGAS.**

*Ces catégories visent à décrire l'offre, à partir de critères « objectifs ». Cette offre se caractérise par le fait que la personne dispose à la fois d'un toit (des murs) et d'un accompagnement (du service), avec des agencements qui sont de natures variées et ne sauraient se résumer par la référence à un mode de financement (PLAI, ALT, CHRS...).*

*Ces catégories ont pour seul objectif de classer les capacités d'hébergement ou de logement, en fonction du service qui en est en principe attendu. Ce classement doit cependant être affiné localement, en fonction du service qui y est effectivement rendu. En effet, au sein d'une même catégorie, la forme du logement (diffus ou en foyer, en chambre ou logement autonome), les moyens d'accompagnement du ménage (à domicile ou sur rendez-vous, global ou limité au logement) peuvent être différents.*

*Ces différents types de services vont convenir à des personnes dont les besoins font l'objet d'une appréciation par le référent. Cette appréciation conduit à traduire la demande en besoin de service. Elle met notamment en jeu les notions d'autonomie (capacité à vivre dans un logement indépendant) ou d'absence d'expérience de la vie dans un logement (séjour durable à la rue, en foyer etc.), pour proposer un foyer ou un logement diffus, un accompagnement plus ou moins proche, plus ou moins global, et anticiper une durée nécessaire de séjour plus ou moins longue.*

*C'est en conséquence le travail d'orientation, qui est celui du SIAO, qui opérera l'adéquation entre :*

- **la structure d'accueil décrite en fonction du service qu'elle rend,**
- **le ménage décrit en fonction du besoin de service qui ressort de l'analyse de sa situation.**

## **UNE ANALYSE DE L'OFFRE QUI S'OPERE EN AGENÇANT TROIS TYPES DE CRITERES**

---

Les différentes catégories d'offre d'hébergement et de logement accompagné se définissent en distinguant les « murs » dans lesquels les personnes sont accueillies et le « service » qui leur est rendu dans ces murs. Les agencements résultants sont multiples.

<sup>3</sup> Cf. article L.633-1 du code de la construction et de l'habitation

Pour décrire cet ensemble, on distinguera donc les critères qui décrivent :

1. les « murs », c'est-à-dire le type d'immobilier utilisé ;
2. le statut d'occupation de la personne, et ses conséquences en matière de couverture des frais d'hébergement.

Ces deux critères définissent des « chez soi » dont le statut est plus ou moins précaire, plus ou moins proche du droit commun (voir schéma).

3. le service, c'est-à-dire les moyens qui sont mobilisés pour aider la personne à résoudre ses difficultés.

### **1. Des critères décrivant l'immobilier :**

⇒ dans quels types de murs les ménages sont-ils hébergés/logés ?

- . en dortoirs, en chambres, en logement
- . en structure collective/en logement diffus

⇒ dont le propriétaire

- . un privé
- . un bailleur social
- . un organisme agréé au sens de l'article L 365-1 du code de la construction et de l'habitation
- . une collectivité locale ou un EPCI

⇒ dont le gestionnaire est

- . un organisme agréé

⇒ les modes de gestion : location sous location mandat de gestion, avec dispositif de gestion locative adaptées

### **2. Des critères décrivant le statut locatif :**

⇒ quel est le statut de la personne hébergée/logée ?

- . aucun statut
- . résident de foyer
- . sous locataire, avec ou sans bail glissant
- . locataire

⇒ comment le prix de cet hébergement/logement est-il couvert outre la contribution du ménage ?

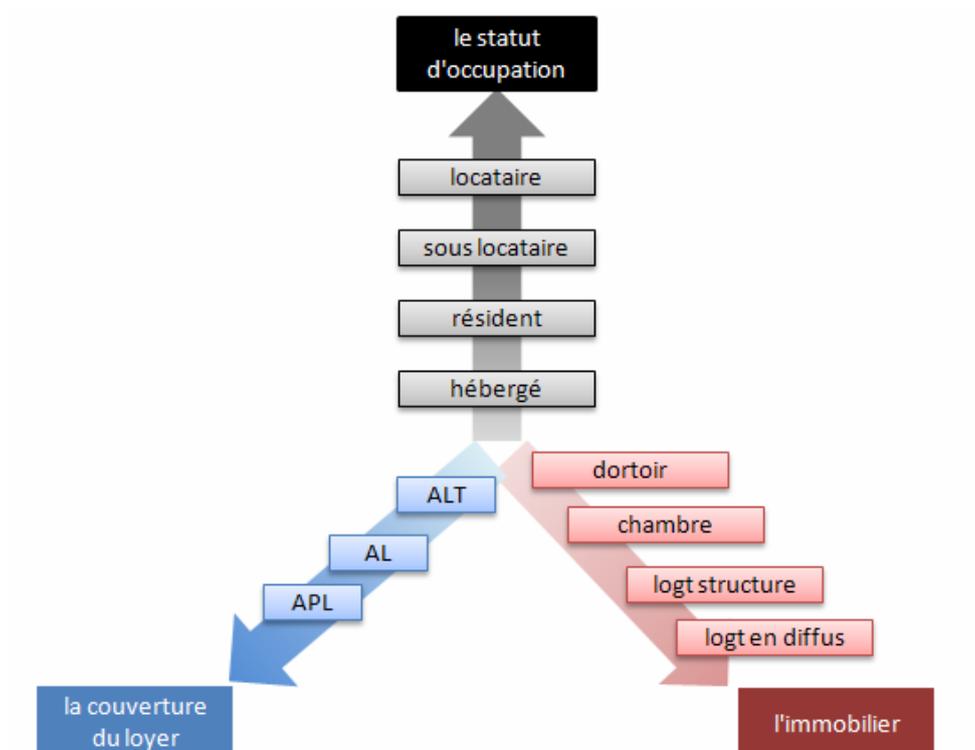
. s'agissant de la gestion locative :

- non financée
- décote sur le loyer payée par le gestionnaire
- dotation globale (cf. CHRS)
- AGLS
- FSL (ex AML)
- GLA

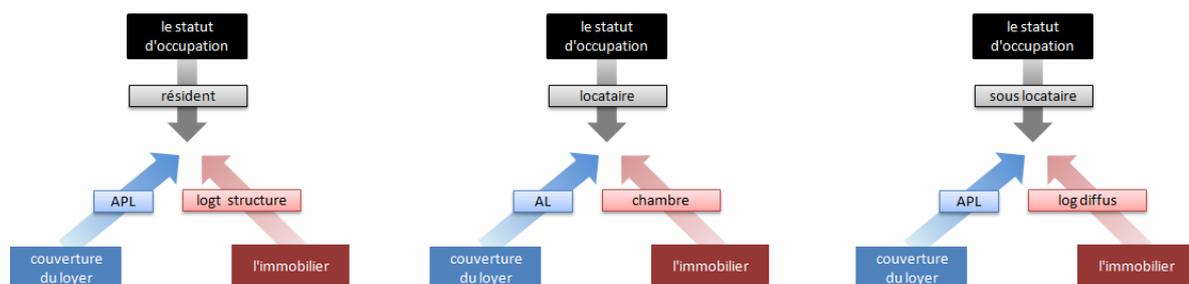
. s'agissant de la contribution à l'hébergement, de la redevance, du loyer :

- dotation globale
- ALT
- APL
- ALS ou ALF

#### LES AGENCEMENTS QUI DEFINISSENT LA NATURE DE L'OFFRE



### Quelques agencements possibles...



### 3. Des critères décrivant l'accompagnement social des personnes hébergées/logées :

Quelle est la nature et l'ampleur des moyens mobilisés pour réaliser cet accompagnement ?

- Cet accompagnement est-il effectué :
  - . en interne, par un intervenant de la structure ?
  - . en externe, par le référent social du ménage ?
  - . par agencement entre des moyens interne et externe ?
- Cet accompagnement est-il financé :
  - . par l'Etat (AVDL, FNAVDL, ligne CHRS)
  - . le CG (ASLL/FSL) ?
  - . la commune ou l'EPCI ?
- Cet accompagnement est-il financé sous forme de :
  - . prix de journée ?
  - . postes de travailleurs sociaux ?
  - . mesures individuelles ?
  - . équipe de gestion locative adaptée

C'est le type de prestation attendu qui va définir la configuration de ces moyens, indépendamment du type de « murs », au sein de tel ou tel type d'hébergement-logement accompagné ou d'insertion.

## DES SERVICES OFFERTS AUX MENAGES QUI SOUS ENTENDENT DES DUREES DE SEJOUR VARIEES

---

Le référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion de 2010<sup>4</sup> précise les prestations à la personne et les modalités, notamment en termes de :

- Mise à l'abri et /ou offre de chez soi : abris de jour et/ou de nuit, nuitée d'hôtel, hébergement ou autre forme expérimentale de logement ou d'hébergement.
- D'accompagnement vers l'autonomie, en prenant en compte la personne dans toutes ses dimensions :
  - suivi et cohérence du parcours en permettant à chaque personne d'avoir un référent pour son suivi, du début du parcours jusqu'à l'accès au logement autonome,
  - accompagnement de la personne pour l'aide à sa construction/reconstruction,
  - accompagnement vers et dans le logement (AVDL) pour aider à la recherche d'un logement, préparer à l'accès au logement et à la prise de décision en cas d'offre, mobiliser les aides au logement, faciliter l'installation dans le logement et enfin, le cas échéant, aider à la gestion des incidents de parcours en assurant une fonction de médiation.

## QUELS INDICATEURS UTILISER POUR EVALUER L'ARTICULATION HEBERGEMENT LOGEMENT ?

---

Quelques indicateurs simples à créer et utiliser par le PDAHI et/ou le SIAO permettent de disposer d'une première analyse du dispositif hébergement, de manière à alimenter la réflexion sur :

- le développement ou l'adaptation de l'offre,
- le service attendu et son financement.

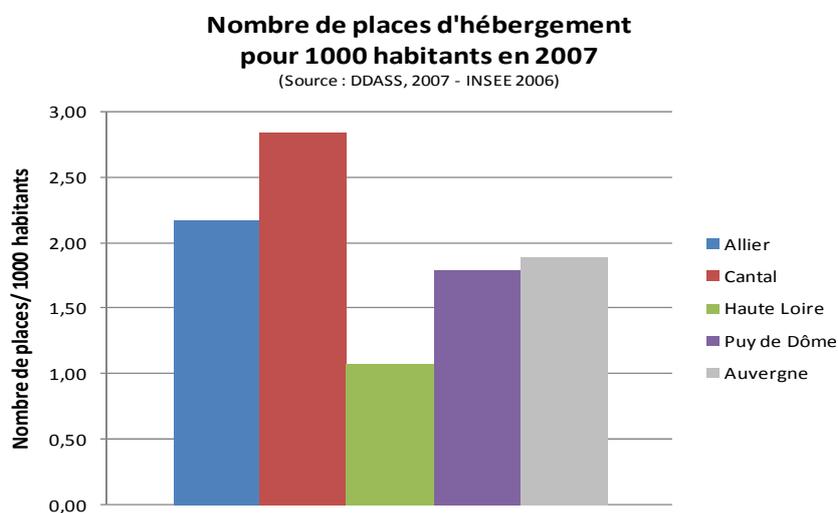
Le présent document prend pour illustration la manière dont ils sont utilisés dans la Région Auvergne.

---

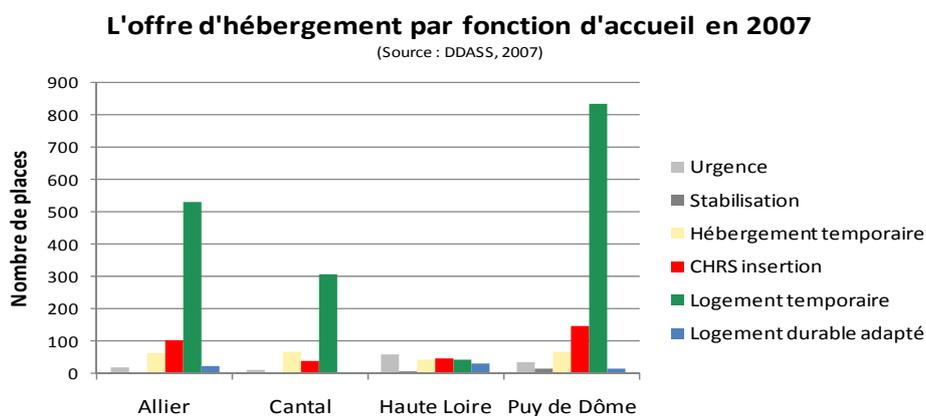
<sup>4</sup> Circulaire n° DGCS/1A/2010/270 du 16 juillet 2010 relative au référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion

## LA PROGRAMMATION

- Le taux d'équipement : cet indicateur prend tout son relief avec les obligations faites aux communes de se doter d'une capacité d'hébergement proportionnée au nombre d'habitants.

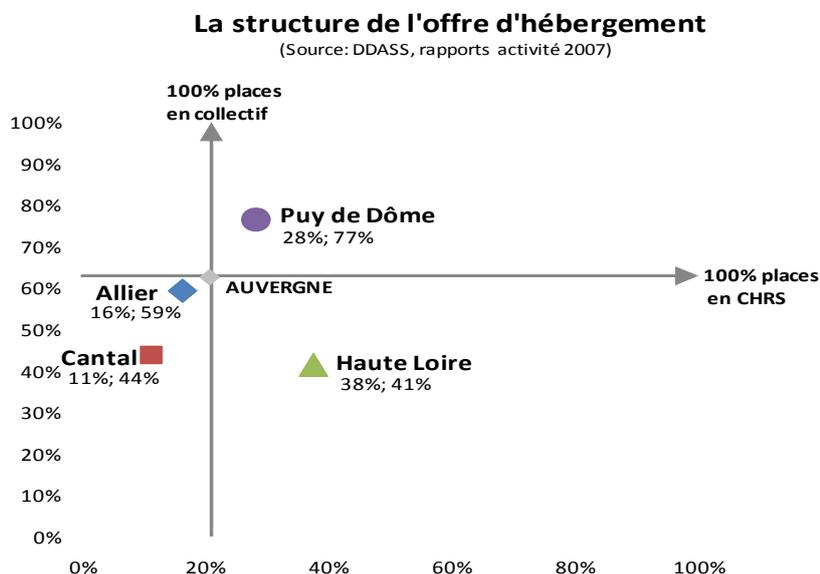


- La structure de l'offre suivant les différents types d'offre



- La nature de l'offre, dont tout particulièrement la part d'offre en structures (collectif) et à accompagnement dense (CHRS)

(Pour faciliter la lecture du schéma ci-après : en Auvergne, 20% de places en collectif, 63% de places en CHRS. Dans le département de la Haute Loire 41 % de places en collectif et 38% de places en CHRS. Dans le département du Puy de Dôme 28% de places en collectif et 77% de places en CHRS, etc.,...)

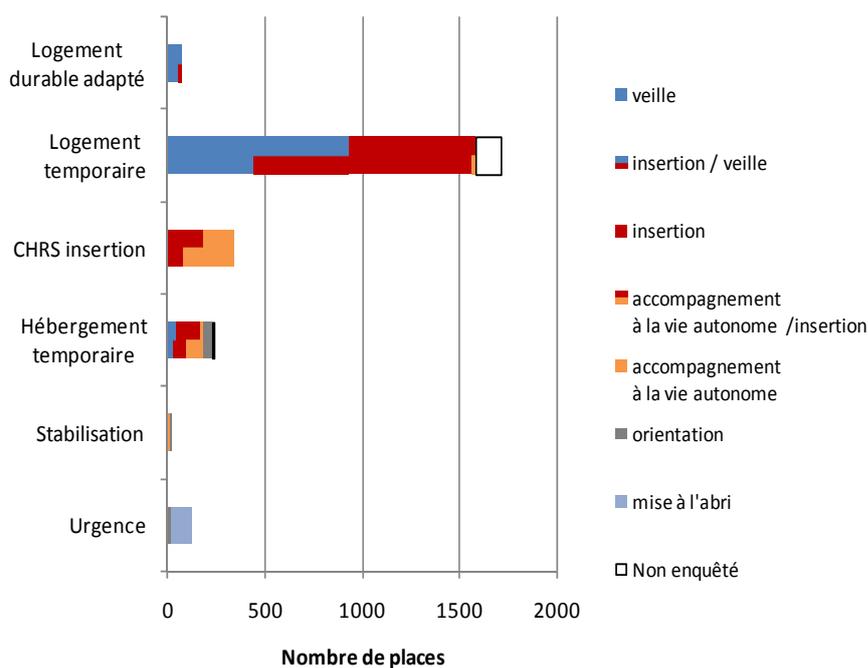


## L'ORGANISATION DU « SERVICE » RENDU SUIVANT LES DIFFERENTS TYPES D'OFFRE

La cohérence entre les prestations délivrées par les opérateurs et les cofinancements de ces services :

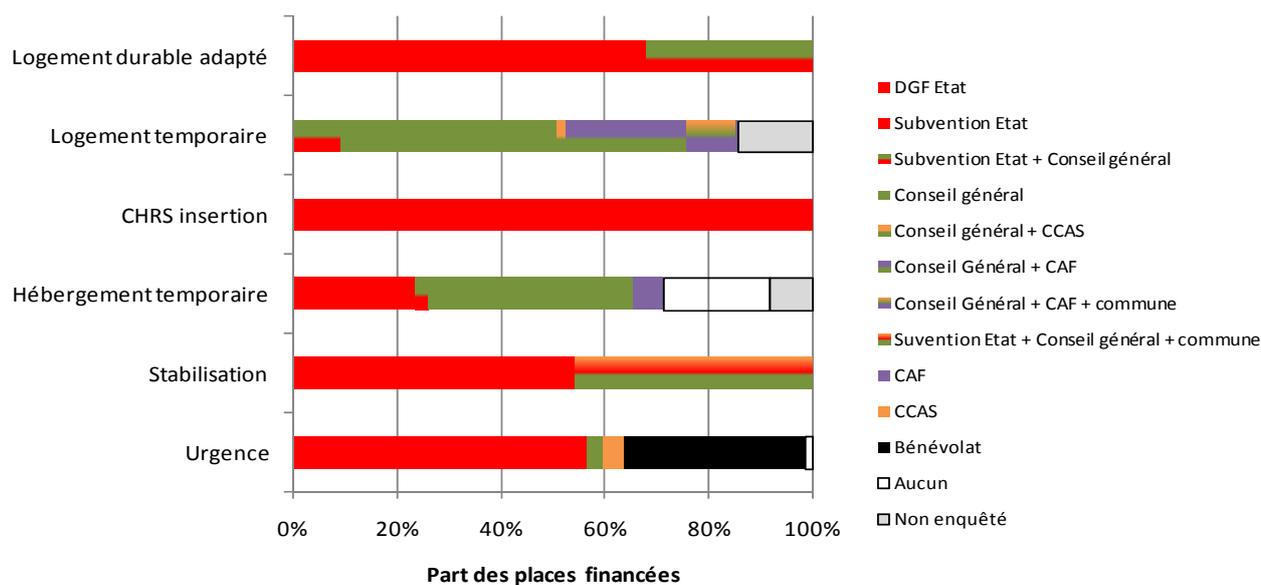
### Les prestations délivrées au regard du référentiel AHI dans les structures d'hébergement en Auvergne

(Source: rapports activité 2007, entretiens acteurs)



## Les contributions des partenaires au financement de l'accompagnement des ménages hébergés

(Source : DDASS, Conseils généraux, rapports activités et entretiens acteurs, 2007)



## LES INDICATEURS DU FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF HEBERGEMENT-LOGEMENT

Cette liste d'indicateurs vise à exploiter transversalement les données de gestion :

- concernant les ménages hébergés,
- concernant la demande en instance ou satisfaite de logement social.

### L'ORIENTATION LOGEMENT-HEBERGEMENT ACCOMPAGNE

- Part des personnes entrées en hébergement qui avaient déjà fait une demande de logement active
- Délai d'attente de ces demandeurs avant l'entrée en hébergement
- Part des personnes sorties d'urgence ou de stabilisation vers un logement autonome (DDCS, opérateurs)

### LA FLUIDITE DU DISPOSITIF HEBERGEMENT

- Part des personnes entrées en hébergement qui étaient déjà hébergées (hors urgence) à leur arrivée (DDCS, opérateurs)
- Part des personnes sorties d'hébergement vers un logement autonome (DDCS, opérateurs)
- Le nombre de ménages sortant d'hébergement en attente d'un logement social depuis plus de 3 mois, 6 mois, 12 mois (demandeurs de logement social prioritaires)
- Nombre de sortants d'hébergement relogés dans l'année dans un logement social dont logements réservés au titre du contingent préfectoral (bilan du contingent préfectoral)

- Les durées de séjour moyennes dans les différents types d'hébergement-logement accompagné
- Les délais moyens d'attribution d'un logement social (n° unique)
- Les délais moyens d'attribution d'un logement social à une personne sortant d'hébergement (bailleurs, fichier unique de la demande de logement)

## COMMENT FAIRE FONCTIONNER LE SERVICE INTEGRE D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION (SIAO) POUR PROGRESSER DANS L'EVALUATION DES BESOINS ET DE LEUR SATISFACTION ?

---

Les SIAO doivent identifier et décompter en permanence les ménages sans abri, hébergés ou logés temporairement et qui sont en attente de logement. Ils centralisent les demandes d'hébergement et de logement accompagné et procèdent à leurs orientations. Ils sont l'outil de base pour observer, quantifier la demande et en analyser le profil.

La vocation du SIAO<sup>5</sup> est claire. Il doit disposer d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logement accompagné. Il reçoit toutes les demandes de prise en charge et oriente les personnes sans abri ou risquant de l'être vers la solution la plus adaptée. Lorsque la situation du ménage le permet, l'accès au logement définitif ou temporaire doit être privilégié avec un accompagnement social si nécessaire.

les SIAO constituent un outil incontournable puisqu'ils visent, grâce à la mise en réseau et à la coordination des acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accès au logement, à assurer la régulation de l'offre et de la demande d'hébergement, à simplifier les démarches, à favoriser la fluidité du dispositif, à faciliter l'accès au logement, et, in fine, à offrir un meilleur service à l'utilisateur.

L'offre de logements accompagnés est souvent méconnue et insuffisamment intégrée aux SIAO. Il s'agit d'aider le SIAO à mobiliser cette offre, en l'incitant à conventionner avec tous les gestionnaires et réservataires de tels logements. Le SIAO pourrait alors proposer des candidats, voire organiser l'attribution directement avec les gestionnaires de ce type de logements lorsqu'ils font l'objet d'une réservation au titre du contingent préfectoral.

Le public identifié par le SIAO comme prêt au logement est par principe éligible au contingent préfectoral de logements sociaux. Les services déconcentrés de l'Etat ou l'organisme chargé par délégation de la gestion du contingent préfectoral devront en permanence connaître, grâce au SIAO, les ménages sans abri, hébergés ou logés temporairement à reloger.

---

<sup>5</sup>Circulaire relative au SIAO en date du 8 avril 2010 et circulaire du 29 mars 2012 relative à l'amélioration du fonctionnement des services intégrés d'accueil et d'orientation (NOR SCSA1209073C)

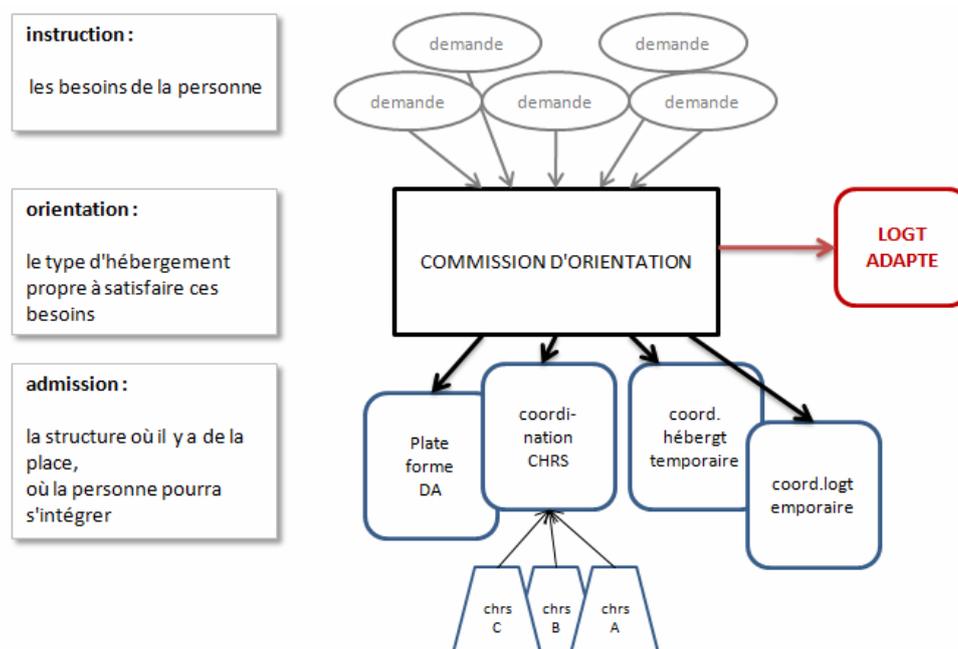
## EN FONCTION DU VOLUME D'ACTIVITE, COMMENT ORGANISER LES QUATRE FONCTIONS : OBSERVER, INSTRUIRE, ORIENTER, ADMETTRE ?

Les SIAO doivent assurer quatre fonctions : Observer, instruire, orienter, admettre.

En fonction des volumes de demandes à traiter, l'organisation retenue sera différente :

- ⇒ Si les demandes, les opérateurs et les structures sont peu nombreux, la demande peut être simultanément instruite, orientée et admise, au sein d'une même commission. Son volume de travail et sa fréquence de réunion resteront raisonnables.
- ⇒ Si les volumes de demande sont importants, les fonctions sont nécessairement disjointes : la demande est instruite en aval de sa collecte, la commission a principalement une fonction d'orientation vers un type d'hébergement ou de logement, l'admission vers l'une ou l'autre des structures d'un même type peut s'opérer via une coordination spécifique de ces structures.

### LA GESTION DE LA DEMANDE DANS LE CAS DE VOLUMES IMPORTANTS



**L'orientation par le SIAO doit tenir compte du projet social de la structure :** celui-ci et les moyens qu'il suppose correspond-il aux besoins du ménage ? Mais, ces projets sociaux ne peuvent pas faire obstacle à la satisfaction de la demande et doivent veiller à s'y adapter. Si le SIAO constate des difficultés pour satisfaire des segments particuliers de la demande, les projets sociaux devront être renégociés, dans le cadre du PDAHI, afin d'accroître la polyvalence des structures, ou d'améliorer la complémentarité des différents projets sociaux.

**Le cas particulier des résidences sociales :** Les résidences sociales sont constituées de logements. La gestion de ces logements est en partie assimilable à celle des logements sociaux. L'attribution des logements s'opère souvent via une commission d'attribution et les propositions de candidats peuvent être effectuées dans le cadre des réservations, dont la réservation au titre du contingent Préfectoral. Celle-ci devrait être effective en marché tendu.

Dans ce cas, le SIAO peut ne pas avoir vocation à gérer l'ensemble des admissions en résidence sociale. Mais il a vocation à gérer au minimum les places qui auraient fait l'objet d'un conventionnement particulier assortissant la place d'un accompagnement ou d'une gestion locative adaptée. Il peut aussi gérer les vacances qui seraient proposées par les gestionnaires.

Les places réservées au titre du contingent préfectoral peuvent, soit être gérées en tant que telles, c'est-à-dire par les dispositifs d'accès au logement du PDALPD mobilisant les logements du contingent, soit remises au SIAO pour qu'il procède à leur affectation. Il peut aussi être envisagé une commission spécifique, transversale au relogement des prioritaires au titre du DALO et au SIAO.

## COMMENT INSCRIRE LA QUESTION DE LA DEMANDE D'ASILE DANS LE SIAO ?

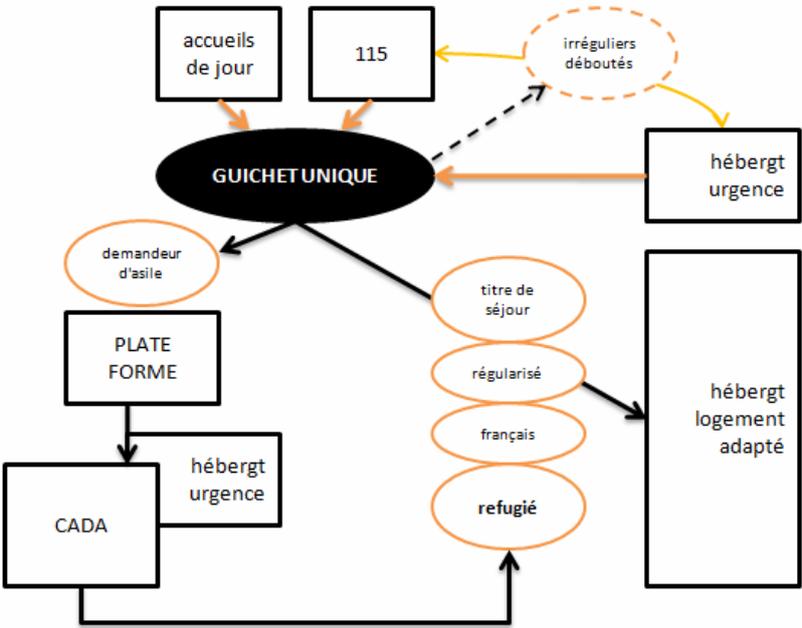
---

La gestion de la demande d'asile est incluse dans le PDAHI :

- Au niveau du premier accueil
  - ⇒ du fait de l'inconditionnalité de l'accueil d'urgence : les personnes en détresse sont accueillies en urgence quel que soit leur statut en France ;
  - ⇒ du fait du principe de continuité : ces mêmes personnes peuvent y rester tant que rien ne leur est proposé.
- La prise en charge des demandeurs d'asile s'effectue ensuite via un dispositif spécifique « la plate forme unique d'accueil », qui gère l'entrée en CADA. Il appartient au pilotage du dispositif accueil hébergement d'alerter sur le déficit de place de CADA, mais aussi de s'assurer de la fluidité de ces CADA.
- A la sortie des CADA, les personnes redeviennent des demandeurs comme les autres, susceptibles d'intégrer différents types d'hébergement (pour les déboutés du droit d'asile) ou de logements pour les autres. Il importe alors d'adapter les pratiques pour être en mesure d'accueillir des personnes en situation régulière.

Des plate formes régionales d'accueil sont désormais en place pour gérer les entrées en CADA.

**LA GESTION DE LA DEMANDE D'ASILE**



**Ministère de l'Égalité des territoires  
et du Logement**

Direction générale de l'aménagement,  
du logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme  
et des Paysages

Arche Sud  
92055 La Défense cedex

Tél. 01 40 81 91 21

