

Fluidifier les sorties d'hébergement et l'accès au parc social : analyse des fonctionnements existants et propositions d'amélioration

Rapport d'études
Document de travail
Juillet 2021

Rapport d'études réalisé par FORS Recherche sociale pour le compte de l'USH – Département des Politiques urbaines et sociales

Coordination : Juliette Furet et Maryse Sylvestre, USH

Réalisation : Anne Sauvayre, Responsable d'études, FORS Recherche Sociale.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 3 |
| I. Rôles et positionnements des acteurs locaux contribuant au relogement dans le parc social des publics prioritaires | 7 |
| A. L'État local : un pilotage encore très centré sur la mobilisation du contingent préfectoral | 8 |
| 1. Mobiliser les outils pour fixer et faire le suivi des objectifs de relogement de l'État | 8 |
| 2. Des dispositifs / stratégies diversifiées de mobilisation des acteurs | 11 |
| 3. Le partenariat avec les EPCI dans la mise en place de leur stratégie d'attribution et d'équilibre territorial ... | 14 |
| B. Des SIAO encore inégalement impliqués dans l'accès au logement..... | 14 |
| 1. Une mission de « labellisation » des sortants demandeurs de logement social..... | 15 |
| 2. Un rôle d'aide au rapprochement entre structures gestionnaires et organismes HLM | 15 |
| 3. Des volets logement pas encore développés au sein de certains SIAO | 17 |
| C. La prise en compte des publics prioritaire par les EPCI : une hiérarchie complexe des priorités à assurer | 18 |
| 1. Des EPCI qui connaissent encore peu le champ de l'hébergement | 18 |
| 2. Des logiques en tension : concilier équilibre territorial et relogement des prioritaires | 18 |
| 3. Des Métropoles qui s'investissent différemment dans le volet social de la compétence logement | 20 |
| D. Les départements : un appui à la sortie de l'hébergement principalement via les aides financières du FSL | 22 |
| E. Positionnements et pratiques des organismes HLM autour de l'accueil des sortants d'hébergement | 23 |
| 1. Les pratiques d'accueil dans le contexte d'une offre très tendue | 24 |
| 2. Une étude des candidatures qui mobilise souvent une approche très qualitative et sociale | 24 |
| 3. Un rapprochement entre organismes et associations, et le recours à la notion d'autonomie dans le logement | 26 |
| 4. Le rôle des associations régionales HLM pour favoriser l'interconnaissance | 27 |
| II. Mise en perspective des organisations locales | 29 |
| A. Des organisations locales plus ou moins propices à un partenariat structuré | 29 |
| 1. La lecture des acteurs : des leviers conjoncturels et structurels pour appuyer le relogement | 29 |
| 2. Des modalités diversifiées d'organisation du partenariat par l'État local | 30 |
| B. Un manque de visibilité des objectifs et des résultats atteints | 31 |
| 1. Un manque de lisibilité sur la contribution des différents contingents..... | 31 |
| 2. Des outils de gestion encore très éclatés, un obstacle à la mobilisation coordonnée des acteurs | 33 |
| C. Le rôle de l'accompagnement : des pratiques encore très éloignées de la démarche Logement d'abord | 34 |
| 1. Une mobilisation « classique » et assez peu renouvelée des mesures d'accompagnement..... | 34 |
| 2. Mais des évolutions en cours dans les accompagnements logement | 35 |
| III. Enseignements et recommandations | 38 |
| A. Forces et faiblesses des différents modèles / bonnes pratiques..... | 38 |
| B. Des pistes de réflexion pour l'avenir..... | 39 |

Introduction

- **Des objectifs de fluidité de l'hébergement vers le logement qui s'inscrivent dans un contexte réglementaire en constante évolution**

Depuis une vingtaine d'années, la sollicitation croissante des dispositifs d'hébergement met en lumière les enjeux liés à la montée du sans-abrisme.

Dès 2007, le Plan d'action renforcé du dispositif d'hébergement et de logement des personnes sans abri (PARSA) se donnait des objectifs forts de « fluidification » des parcours résidentiels de l'hébergement vers le logement.

Depuis, les stratégies reposent sur **une évolution de la gouvernance des politiques publiques** : historiquement compétence de l'Etat avec une gouvernance spécifique, l'objectif est de **mieux articuler les politiques de l'hébergement et du logement** en particulier à l'échelle locale.

En 2014, avec la loi ALUR, les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), co-pilotés par l'État et le Département, fusionnent avec les PDAHI et intègrent un volet « hébergement » en devenant des PDALHPD. **Le décloisonnement de la gouvernance des champs de l'hébergement et du logement des défavorisés doit favoriser la mise en place de stratégies globales** à l'échelle des territoires départementaux, du sans-abrisme à l'accès au logement : l'objectif est d'accélérer, par un meilleur chaînage des dispositifs d'accueil et d'accompagnement, les parcours d'insertion des personnes sans logement propre vers une solution de logement adaptée et stable.

Avec la loi ALUR puis la loi relative à l'Égalité et à la Citoyenneté (LEC) de 2017, **de nouveaux acteurs locaux intègrent cette politique : les EPCI sont devenus les pilotes d'une stratégie d'attribution des logements sociaux sur leur territoire**. Tout EPCI ayant la compétence habitat et au moins un quartier politique de la ville (QPV) est tenu de monter une Conférence Intercommunale du Logement (CIL) et de piloter la stratégie locale d'attribution dans une optique de mixité sociale et d'équilibre territorial.

Pour cela, sont élaborés une Convention Intercommunale d'Attribution (CIA) et un plan partagé de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGID) : ces documents prennent en compte les publics prioritaires à l'accès au logement social.

Les évolutions réglementaires successives mettent également l'accent sur la prise en charge partagée des publics les plus fragiles : la loi « LEC » précise ainsi la définition des ménages prioritaires au logement social et prévoit que l'ensemble des réservataires concoure au relogement des publics prioritaires, à hauteur de 25% de leurs attributions.

Par ailleurs, les métropoles créées par la loi MAPTAM ont la possibilité d'exercer, par convention, des compétences relevant des Départements, comme la gestion du fonds de solidarité pour le logement (FSL) : **les métropoles se sont emparées de cet outil, d'aide financière et d'accompagnement** en faveur des publics défavorisés en difficulté d'accès et de maintien dans le logement.

Pour accompagner cette politique, **les services de l'État se sont, de leur côté, dotés d'outils nouveaux pour mieux suivre les parcours des ménages vulnérables en difficulté d'accès au logement** : citons notamment la mise en place des SIAO en 2010, le développement de l'application SYPLO pour gérer le contingent préfectoral et assurer sa vocation d'accueil des publics prioritaires... Les moyens d'accompagnement financés par l'État ont également été renforcés avec la création de l'AVDL en 2009, qui vise pour partie les sortants d'hébergement.

Plus récemment, le « Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 », a réaffirmé l'objectif d'accélérer la sortie de l'hébergement vers le logement de toutes les personnes dont la situation administrative le permet, en mobilisant un accompagnement adapté aux besoins des ménages. L'AMI de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, sur lequel 23 territoires se sont positionnés, est également un levier possible de fluidification de l'hébergement.

Face à l'engorgement des structures d'hébergement, la Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) donne désormais aux régions des objectifs quantitatifs annuels de relogement des sortants d'hébergement, qui sont ensuite déclinés à l'échelle des départements. **Un objectif de 17 000 attributions en logement social en sortie d'hébergement généraliste est donné pour 2019 et 2020** : le suivi de la réalisation de cet objectif, à l'échelle nationale, est confié à la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL).

A l'échelle locale, ce sont les services de l'État, et principalement les Directions Départementales de la Cohésion Sociale (DDCS), qui sont chargés de décliner cette politique et de mobiliser pour cela tous les outils et acteurs de l'hébergement et du logement.

Ainsi, de nombreux acteurs agissent et selon les territoires, les tensions de marché, la maturité du partenariat, la question des sortants d'hébergement est abordée de manière assez diverse et plus ou moins coordonnées entre les acteurs.

Ces trois dernières années, le nombre d'attributions en faveur des personnes hébergées est en augmentation : 12 395 relogements dans le parc social en 2017, 14 163 en 2018, 14 860 en 2019¹, soit une progression de 20% en 3 ans. En 2020, dans le contexte de crise sanitaires ou d'une diminution générale du nombre d'attributions, 13 821 attributions ont été réalisées en faveur des personnes hébergées, soit 81% de l'objectif global.

Ces objectifs donnés aux organismes Hlm s'inscrivent dans un contexte de pression forte sur le logement social, avec une diminution du taux de rotation et une accessibilité souvent plus difficile à une offre abordable pour les ménages les plus modestes. Par ailleurs, cette politique publique s'inscrit dans un cadre législatif et réglementaire complexe qui fait se juxtaposer les priorités et les injonctions (parfois contradictoires) en matière d'attributions. C'est dans ce contexte que l'USH souhaitait, à partir d'un état des lieux sur quelques sites, identifier les principales difficultés, les leviers liés à l'organisation partenariale des sorties d'hébergement sur le territoire.

- **Les objectifs de l'étude : donner à voir des organisations locales, pour identifier des marges de manœuvre et des bonnes pratiques**

Si la politique d'hébergement relève de la compétence de l'État, **dans la pratique, l'accueil des sortants d'hébergement demande un investissement important aux bailleurs et aux associations régionales, qui interviennent dans des systèmes locaux complexes**. La complexité relève tout autant des régulières évolutions réglementaires que du nombre important d'acteurs mobilisés dans la chaîne de traitement des relogements, des configurations locales spécifiques autour des politiques d'attribution et des modalités de prise en compte des publics prioritaires.

C'est pourquoi l'USH a souhaité mieux comprendre les systèmes locaux, et disposer d'une analyse des fonctionnements existants autour des sorties d'hébergement. Trois principaux objectifs étaient donnés à la mission :

- Produire une analyse circonstanciée des modes de fonctionnement et d'organisation locaux sur la question de l'accès au logement social des sortants d'hébergement ;
- Identifier les leviers (en termes d'organisation, de partenariat, d'accompagnement, etc.) susceptibles d'améliorer la fluidité des parcours en sortie d'hébergement ;
- Produire un certain nombre de recommandations, en accordant une attention particulière au rôle et à l'organisation des SIAO.

¹ Sources : données DIHAL transmises par l'USH et la note du 5 mars 2019 du ministère de la Cohésion sociale et des relations avec les collectivités territoriales pour la mise en œuvre et le suivi du plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme. Les données proviennent d'extractions du SNE.

- **Méthodologie et déroulement de l'étude**

La méthodologie repose sur la réalisation d'une enquête monographique à l'échelle de 6 territoires, qui ont été choisis par l'USH, en accord avec les associations régionales. Le choix des 6 territoires à enquêter a été réalisé dans un souci de diversité des contextes territoriaux et organisationnels :

- Des contextes de marché tendu et plus détendu ;
- Des échelles de gouvernance différentes (EPCI, Métropole, Département) ;
- Des modalités d'organisation et de gouvernance plus ou moins structurées : territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'Abord, CIL plus ou moins récemment installée, existence de commissions partenariales d'examen des demandes de publics prioritaires, etc. ;
- Le statut juridique, la gouvernance du SIAO et son implication dans le partenariat local autour de l'accès au logement et des attributions.

Les territoires suivants ont été retenus :

- **Métropole Nice Côte d'Azur (MNCA)** : le territoire se caractérise par une très forte tension sur le marché de l'habitat, et un secteur de l'hébergement fortement saturé. A travers la mise en place de la CIL, la Métropole s'empare progressivement du sujet des attributions. Via l'AMI Logement d'abord, elle prend sa place parmi le réseau d'acteurs de l'hébergement et du logement de manière renouvelée.
- **La Gironde** : un département dont le principal EPCI, Bordeaux Métropole, est particulièrement attractif et s'empare progressivement des enjeux liés au logement et aux équilibres de peuplement à travers la CIL/CIA et la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord ;
- **La Haute-Savoie** : un département caractérisé par une très forte tension sur le parc social et une forte croissance des recours DALO, dans lequel les acteurs locaux ont expérimenté de longue date un fichier partagé de la demande de logement social (abandonné en 2016) et un système de cotation toujours utilisé aujourd'hui ;
- **L'Indre-et-Loire** : un territoire où la pression exercée sur la demande en logement social est relativement faible, si ce n'est à l'échelle de Tours Métropole Val de Loire, impliquée dans le pilotage et le financement d'un fichier partagé de la demande locative sociale ;
- **La Métropole Européenne de Lille (MEL)** : le territoire se caractérise par une tension forte sur le logement social et par une politique publique ancienne en faveur de l'accès au logement des publics défavorisés portée par la Métropole, qui co-pilote et co-anime notamment avec l'État et le Conseil départemental le Comité technique territorial (CTT), instance de coordination partenariale pour le relogement des publics prioritaires du PDALHPD. La MEL fait partie des territoires de l'AMI Logement d'abord.
- **Le Val d'Oise** : département francilien marqué par une très forte tension sur l'hébergement et le logement, avec un SIAO départemental chargé par la DDCS de faciliter l'accès au logement des ménages sortants d'hébergement et de logements temporaires, dans le cadre d'un partenariat étroit et dynamique avec l'AORIF.

Sur chaque site, des entretiens ont été conduits avec une dizaine d'acteurs :

- 2 à 3 organismes Hlm qui mettent en place une politique active de logement des sortants d'hébergement ;
- Les services de la DDCS en charge du suivi et du pilotage de la politique d'hébergement et d'accès au logement des plus défavorisés, de la gestion du contingent préfectoral, etc. ;
- La principale collectivité locale concernée (EPCI) et le Département ;
- Le SIAO ;
- Une ou deux associations gestionnaires de structures d'hébergement.

Les entretiens ont été organisés autour des axes suivants :

- La gouvernance et les objectifs de la politique de logement des défavorisés sur le territoire ;
- Les circuits d'orientation et de traitement mis en place pour l'accès au logement des sortants d'hébergement et leur mise en œuvre opérationnelle ;
- Le rôle des organismes Hlm et leur organisation pour reloger les sortants d'hébergement ;
- Les profils des ménages sortants d'hébergement et les modalités d'accompagnement mises en place ;
- Les enseignements, bonnes pratiques et améliorations souhaitables selon eux

La mission s'est déroulée entre janvier et novembre 2020.

I. Rôles et positionnements des acteurs locaux contribuant au relogement dans le parc social des publics prioritaires

Cette première partie décline de manière descriptive le rôle de chacun des acteurs, tel qu'il a pu être observé pendant la phase de terrain sur les 6 sites d'études.

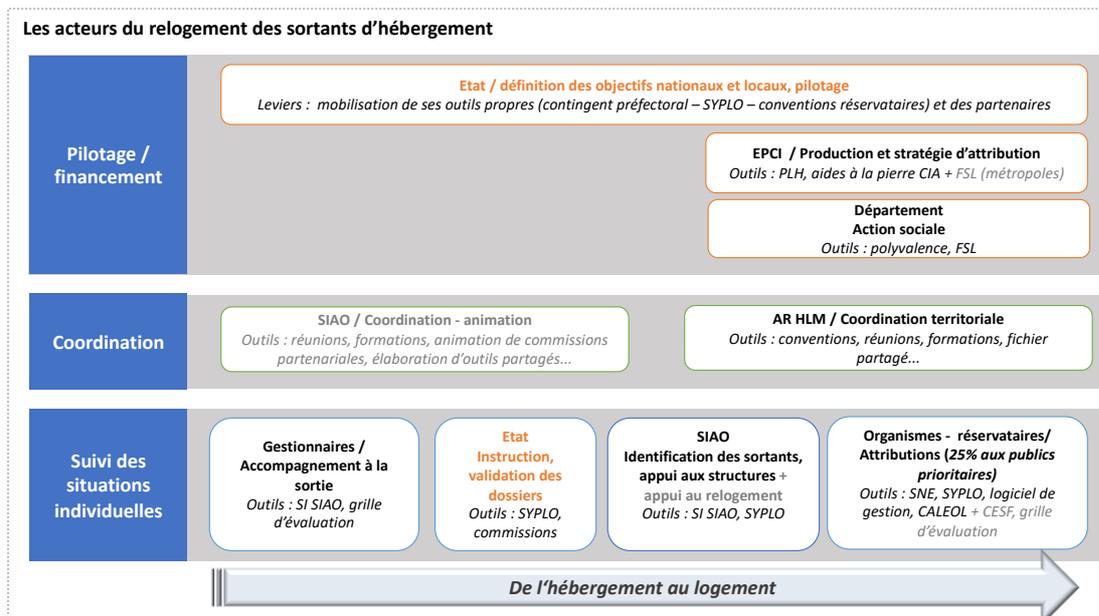
Du fait de leur compétence réglementaire sur le champ de l'hébergement, **les services de l'État sont les pilotes « naturels » du secteur de l'hébergement, via le plus souvent les DDCS** qui assurent le pilotage et l'animation de la politique d'accès au logement social via la gestion du contingent préfectoral². **Les DDCS sont également les interlocuteurs des EPCI pour la mise en place des stratégies d'attribution**³ : dans ce cadre, les services de l'État ont à appuyer les EPCI dans la définition et la mise en œuvre de leur stratégie ; à s'assurer du respect des objectifs de la loi.

Le pilotage de la politique d'hébergement a longtemps été exercée dans un certain entre-soi, avec comme principaux interlocuteurs les gestionnaires associatifs d'hébergement et de logement adapté. L'ouverture des PDALPD à l'hébergement, l'installation progressive des SIAO dans l'ensemble de leurs missions, l'arrivée des EPCI dans le champ des attributions, et aujourd'hui la stratégie Logement d'abord, ont fait bouger les organisations localement et renforcé les partenariats entre les acteurs de l'hébergement et ceux du logement.

De nombreux acteurs interviennent dans le relogement des sortants d'hébergement. **Si les rôles de chacun sont clairement définis⁴, les modalités de mise en œuvre de ces missions et compétences peuvent varier d'un territoire à l'autre.**

Le schéma suivant synthétise les rôles des acteurs et les principaux outils mobilisés, à partir de l'observation des 6 territoires d'enquête. On relèvera que l'État est positionné sur deux missions, dans la mesure où, selon les territoires, on peut le retrouver à la fois dans le pilotage et dans un rôle d'opérateur (au sens du traitement direct des situations individuelles).

Sur la **mission de coordination, le positionnement des associations régionales et des SIAO sur la coordination territoriale reflète les pratiques rencontrées dans plusieurs des sites étudiés**, sans que celles-ci soient encore observables partout).



² Dans le Nord, ces deux champs sont portés par des services différents : la DDCS est compétente pour l'hébergement, la DDTM pour la gestion du contingent.

³ Les Conférences Intercommunales d'attribution étant co-présidées par le préfet et le président de l'EPCI

⁴ En annexe, la liste des compétences des chacun des acteurs en présence

A. L'État local : un pilotage encore très centré sur la mobilisation du contingent préfectoral

Les services de l'État fixent, au niveau national, les objectifs quantitatifs donnés au relogement des sortants d'hébergement, ces objectifs étant déclinés ensuite à l'échelle locale. L'étude de terrain montre la diversité des stratégies et dispositifs mis en place localement par les services de l'État pour garantir l'atteinte des objectifs fixés, dans le cadre de ses missions.

En ce qui concerne l'aide à la sortie vers le logement social des sortants d'hébergement, **l'État local intervient de deux manières :**

- **Mobiliser ses outils propres pour contribuer à l'atteinte de l'objectif :** il s'agit là du contingent préfectoral et de l'application SYPLO qui permet d'identifier un « vivier » de publics prioritaires. Les SIAO, qui sont liés aux DDCS par des conventions, peuvent être partie prenante du processus d'identification des publics.
- **Mobiliser l'ensemble des acteurs concernés** – organismes, réservataires et EPCI - sur l'atteinte de ces objectifs. Les conventions avec des réservataires, les accords collectifs départementaux et conventions intercommunales d'attributions sont les principaux documents formalisant des objectifs quantitatifs de relogement.

Les **stratégies étudiées s'appuient avant tout sur la mobilisation des outils propres de l'État.**

En **matière de mobilisation des acteurs, les investigations montrent des démarches plutôt empiriques, qui diffèrent d'un territoire à l'autre :** elles peuvent prendre appui sur des leviers et moyens existants dans le système partenarial local (commissions PDALHPD, système de cotation...), ou reposer sur la création de dispositifs dédiés.

1. Mobiliser les outils pour fixer et faire le suivi des objectifs de relogement de l'État

- **Le contingent préfectoral au service du relogement des « plus prioritaires parmi les prioritaires »**

Dans la plupart des territoires, l'accès au parc social des sortants de structures financées par l'État se fait très majoritairement sur le contingent préfectoral. Cela s'explique par le fait qu'historiquement, les sortants d'hébergement ont été considérés (par l'État comme par les autres acteurs) comme des « publics État ». Ils le restent dans une certaine mesure, puisqu'ils sont identifiés par l'État comme des prioritaires sur son contingent. Dans les sites étudiés, **seul l'État donne des objectifs quantitatifs au relogement des sortants de structures d'hébergement qu'il finance.**

La pression croissante sur les structures d'hébergement et l'impératif de fluidité ont poussé, cette dernière décennie, les services locaux de l'État à « remettre la main » sur le contingent préfectoral et à s'assurer que celui-ci soit au service des publics prioritaires – au sens de l'article du CCH, mais aussi et surtout au sens des publics prioritaires pour l'État, qui se concentre sur certains publics : ménages reconnus DALO, sortants d'hébergement, femmes victimes de violence, réfugiés, pour l'essentiel.

Cela passe à la fois par une définition des publics prioritaires pour l'État et par des outils pour identifier et suivre ces ménages et leur relogement (via les conventions de réservation, via le suivi permis par SYPLO, en s'appuyant éventuellement sur les SIAO).

- **Donner des objectifs de relogement sur le contingent préfectoral**

Les conventions de réservation donnent des objectifs quantifiés de relogement à chaque organisme HLM, en fonction de ses capacités contributives (les calculs sont le plus souvent faits sur le nombre d'attributions en année N-1).

Dans plusieurs départements (Gironde, Nord, Val d'Oise...), l'État a également signé des conventions avec Action Logement, en donnant des objectifs quantifiés de relogement pour les ménages prioritaires. L'objectif premier était souvent de contribuer au relogement des ménages DALO, mais les sortants de structures sont intégrés dans

ces conventions. L'objectif quantitatif est global, il n'est généralement pas réparti par bailleur. Dans ces départements, Action logement a accès à SYPLO, dans lequel il peut aller chercher des candidatures.

Sur leur propre contingent, les DDCS ont tendance à resserrer la définition du CCH et à le « réserver » aux ménages jugés les plus vulnérables. **Selon les départements, les DDCS peuvent donner des objectifs ciblés à travers des niveaux de priorités parmi les publics.** Lorsqu'elles le font, les **ménages reconnus PU DALO sont toujours en rang 1 des prioritaires et les sortants d'hébergement sont en rang 2.**

En Haute-Savoie, la priorisation prend une forme différente, puisqu'elle s'appuie sur un système de cotation, hérité de l'époque où le département disposait d'un fichier partagé de gestion de la demande. Le système de cotation place les sortants d'hébergement « labellisés » par le SIAO en 2^{ème} rang des prioritaires après les ménages « DALO », par le biais d'un système de points.

En Indre-et-Loire, la DDCS vient de faire un choix différent et a renoncé, en 2019, à prioriser parmi les prioritaires.

Cette « priorisation des prioritaires » n'est pas toujours accompagnée d'objectifs quantitatifs ciblés par public. Dans notre panel, seuls deux départements, le Nord et la Gironde, le font (*cf.* encadré).

Des objectifs quantitatifs de relogement pour les sortants d'hébergement

Dans deux départements étudiés, l'État local donne à chaque bailleur un objectif quantifié de relogement pour les sortants d'hébergement. Ce choix traduit la priorité donnée à cette catégorie de ménages dans la politique en faveur du logement des défavorisés.

La DDTM du Nord fait depuis 2013 un suivi des ménages candidats pour le contingent préfectoral, par type de public prioritaires (10 catégories, les publics du PDALHPD). Un sous-objectif quantitatif de relogement est affecté aux « sortants d'hébergement », par arrondissement et par bailleur, avec une progression des objectifs chaque année. La DDTM effectue le suivi des relogements, par sous-objectif : cela permet un dialogue avec les bailleurs, à partir d'une objectivation de l'effort d'accueil réalisé. Entre 2017 et 2019, le nombre de relogement effectif de sortants d'hébergement a progressé de 52% dans le territoire de la MEL (passant d'environ 380 à environ 590).

Si le sous-objectif n'est pas considéré, en soi, comme la cause principale de la progression des relogements – elle est aussi due à une amélioration du fonctionnement du Comité technique territorial (CTT) dédié au relogement des publics du PDALHPD et à une pression très importante du préfet sur les bailleurs – les acteurs locaux estiment qu'il s'agit là d'un levier important pour y contribuer : « *cela a permis de mettre en lumière ces publics, de se concentrer sur leurs dossiers, et cela a favorisé le relogement* » (MEL).

Le DDCS de Gironde a défini en 2019 des sous-objectifs par publics, dont les sortants d'hébergement (500 attributions annuelles). L'objectif a été fixé en rapport avec la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, qui prévoyait l'augmentation d'un tiers des attributions à ce public par rapport à la moyenne des 3 années précédentes.

Dans ces deux départements, les services locaux de l'État font un suivi très rapproché du relogement des sortants d'hébergement sur le contingent préfectoral, **ce qui s'est traduit par la mobilisation croissante de celui-ci ces dernières années.** Pour ce faire, du personnel est dédié à l'instruction et au suivi de ces dossiers en particulier. Par ailleurs, des rencontres bilatérales sont organisées très régulièrement avec les organismes autour du suivi de ces objectifs.

Dans ces deux départements, la progression du nombre de relogements des sortants d'hébergement sur le contingent préfectoral a été très marquée en 2018 et 2019.

L'objectif peut également être inclus dans des accords collectifs départementaux (ACD), qui intègrent alors l'ensemble des contingents. Sur les 6 territoires de l'étude, seul le Val d'Oise (à l'instar des autres départements franciliens) a des ACD en cours, signés par l'État et l'AORIF, qui servent de cadre au relogement des publics prioritaires.

ACD du Val d'Oise : L'objectif de relogement des publics prioritaires est fixé à un quart des attributions réalisées l'année précédente à l'échelle du département, et réévalué annuellement par la DDCS. **Les bailleurs s'engagent à ce que la moitié de cet objectif quantitatif soit réalisé sur les autres contingents que celui de l'État.**

Les sortants d'hébergement ont un statut à part dans les ACD actuels : avec les ménages reconnus PU DALO, ils sont les seuls ménages pour lequel le niveau de ressources n'est pas pris en compte. Mais il n'y a pas d'objectifs quantifiés par type de public dans l'accord collectif.

Une renégociation des ACD est en cours dans le département : la DDCS souhaite cibler prioritairement les sortants d'hébergement, en s'appuyant sur la mise en place de la cotation et le contenu des 4 CIA existantes ou en cours de validation.

- **Gérer le contingent préfectoral via SYPLO**

Avec l'arrivée de SYPLO, les services de l'État ont depuis quelques années un outil qui leur permet de créer une filière d'identification et de labellisation des demandeurs relevant des catégories « publics prioritaires ». **SYPLO a comme principale vocation la gestion et le suivi du contingent préfectoral : mais localement, l'application peut également servir de « vivier » pour l'ensemble des réservataires.**

Quel que soit le mode de gestion du contingent⁵, ce sont les services de l'État qui « labellent » les publics prioritaires qui vont être inscrits sur SYPLO. Cette labellisation se fait le plus souvent en amont de l'attribution, mais il est laissé des possibilités de labellisation *a posteriori*. Selon les organisations, les services de la DDCS peuvent s'appuyer sur le SIAO pour cela :

- **En Haute-Savoie et dans le Val d'Oise :** la DDCS a donné mission au SIAO de « labelliser » (vérifier la pertinence du dossier et sa complétude, l'actualiser si nécessaire notamment pour l'évaluation sociale) et inscrire sur SYPLO les ménages sortants d'hébergement et de logements transitoires « prêts au relogement », qui ont préalablement été inscrits sur SI SIAO par les gestionnaires d'hébergement.
- **Alpes-Maritimes :** Le contingent est géré par la DDCS, qui priorise les ménages reconnus PU DALO. Lorsque les logements libérés sont refusés par les ménages DALO, ils sont « envoyés au SIAO », qui fait remonter 3 candidatures de sortants d'hébergement. La DDCS importe alors les dossiers SNE des candidats sur SYPLO. Le suivi des relogements des sortants d'hébergement vers le contingent préfectoral est réalisé par le SIAO.

Dans les autres sites, les services de l'État vérifient eux-mêmes les demandes remontées par les structures d'hébergement.

- **Gironde :** Les structures d'hébergement ou d'autres prescripteurs transmettent à la DDCS les dossiers des ménages hébergés ayant vocation à accéder au logement (par courriel ou voie postale). La DDCS les saisit ensuite sur SYPLO et désigne un bailleur référent pour le relogement de ce ménage.
- **Indre-et-Loire :** les structures d'hébergement identifient les ménages prêts à accéder à un logement autonome et transmettent leurs demandes à la DDCS, par le biais d'un formulaire, avec une note sociale. La DDCS inscrit ensuite ces demandes dans SYPLO, interfacé avec le logiciel partagé de la demande. Les organismes trouveront ces dossiers dans le fichier partagé.

⁵ Dans trois des départements étudiés, le contingent est géré par les services de l'État (Alpes-Maritimes, Nord, Val d'Oise), sa gestion est déléguée aux bailleurs dans les trois autres (Gironde, Haute-Savoie, Indre-et-Loire).

- **Nord** : L'inscription sur SYPLO est faite directement par les associations, et la complétude du dossier est vérifiée par le secrétariat du comité technique territorial (CTT) du PDALHPD, tenu par la DDTM.

2. Des dispositifs / stratégies diversifiées de mobilisation des acteurs

L'inscription de priorités sur le contingent préfectoral ou dans des accords collectifs n'est pas le seul dispositif sur les territoires visant à améliorer les résultats en termes de relogement. Chaque site étudié connaît des spécificités dans les dispositifs mis en place.

- **La désignation directe de ménages à reloger aux bailleurs** : Gironde

La DDCS de Gironde **désigne un bailleur référent pour chaque dossier de sortant d'hébergement à reloger**, après l'inscription sur SYPLO. Il n'y a pas pour les bailleurs de possibilité de « mettre en commun » des candidatures pour proposer éventuellement un logement plus adapté. En revanche, ils ont conservé la possibilité de reloger directement des sortants d'hébergement, et de faire valider ensuite par la DDCS l'intégration de ces ménages dans leur objectif quantitatif.

Par ailleurs, des rencontres bilatérales sont organisées trimestriellement avec les bailleurs, depuis plusieurs années, permettant de faire un suivi partagé des divers objectifs d'attribution. En pratique, la DDCS conserve ainsi **une maîtrise importante de la gestion (en flux) du contingent préfectoral, alors même que celle-ci est déléguée aux bailleurs**. Ce mode de faire laisse finalement assez peu de latitude aux bailleurs pour travailler l'adéquation demande – offre.

- **Une amélioration du fonctionnement de la commission de relogement et un appui de la préfecture aux services dans l'échange avec les organismes** : Nord / MEL

Sur le territoire de la **Métropole européenne de Lille**, le suivi d'un objectif quantitatif de relogement des sortants d'hébergement s'inscrit dans une action plus large, celle du relogement des publics du PDALHPD sur le contingent préfectoral. Le circuit est désormais bien rodé : **un examen partenarial des situations dans le Comité technique territorial⁶ (CTT)** qui rassemble l'ensemble des acteurs (SIAO, URH, bailleurs, DDCS, DDTM, Département, MEL). Sur chaque situation nouvelle, les bailleurs peuvent se positionner pour devenir « référents » (évaluer la candidature), puis « pilotes » s'ils souhaitent proposer un logement à la suite de l'examen du dossier. En amont du comité, la DDCS et la DDTM (qui assure le secrétariat du CTT) ont du personnel dédié à l'instruction des dossiers ; les services de l'Etat sont appuyés par ceux du Conseil départemental et de la MEL dans la phase d'instruction.

Cette action structurante, mise en place dans le cadre du PDALHPD depuis 2013, s'est doublée, depuis environ deux ans, d'une action volontariste du préfet, qui rencontre régulièrement les bailleurs sur ce sujet, et a organisé en 2019 la présence d'agents de l'État dans des commissions d'attribution pour soutenir certains dossiers.

- **L'élaboration d'une définition partagée des sortants d'hébergement, prise en compte dans le système de cotation, et vérifiée par le SIAO** : Haute-Savoie

Les acteurs se sont aperçus que tout le monde ne mettait pas la même définition derrière le terme « sortant d'hébergement » : pour l'État, cela concerne les structures qu'il finance, alors que dans le SNE la mention peut englober les sortants de résidences sociales et pensions de famille, voire même des sortants d'hébergement chez un tiers.

⁶ Le CTT est l'instance locale du PDALHPD dans le Nord : il en existe 7 dans le département, constitués à l'échelle des arrondissements. L'échelle de l'arrondissement de Lille correspond, à quelques communes près, à celle du territoire de la Métropole Européenne de Lille.

La Haute-Savoie bénéficie d'un outil local de cotation par points de la demande, qui, jusqu'en 2016, était corrélé à un outil de gestion partagé de la demande. Lorsque le fichier local a basculé vers le SNE, les acteurs locaux ont conservé le système de cotation qu'ils utilisaient depuis 2005.

Il y a deux ans, l'outil de la cotation a aidé à mieux identifier les publics prioritaires. A l'initiative de la DDCS, le SIAO a donc animé un travail de définition **pour s'assurer que la définition de « sortie d'hébergement » corresponde bien aux ménages en structures financées par l'Etat. Des points supplémentaires ont été attribués à ces ménages.** Au-delà de ce travail de clarification avec les partenaires, le **SIAO est ensuite chargé de faire l'évaluation des dossiers, avant l'inscription sur SYPLO**, et de « labelliser » la catégorie prioritaire pour l'État. En ce qui concerne les logements du contingent État, les organismes doivent « piocher » des dossiers dans les 20% des ménages les plus cotés.

D'après les entretiens réalisés, le système aurait de bons résultats en termes de relogement des publics prioritaires. Pour autant, la DDCS estime que 30% des sortants d'hébergement « labellisés » par le SIAO ont également déposé un recours DALO – signe que les sorties restent difficiles.

Des sortants d'hébergement labellisés par le SIAO « surcotés » dans l'application de cotation – Haute-Savoie

- Reconnu DALO : 1000 points
 - o Puis par mois d'ancienneté DALO : 100 points
- **Sortants d'hébergement labellisés SIAO : 500 points.**
 - o Puis par mois d'ancienneté : 50 points
- **Personnes hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de 6 mois ou logées dans un logement de transition depuis plus de 18 mois : 350 points**
- Dossiers signalés : 500 points
- Logement non décent, insalubre, dangereux ou local impropre à l'habitation (Signalement ARS) : 500 points
- (Autres critères avec 350-300 points)

- **La mise en place d'une commission sortants d'hébergement, un complément à des outils existants (commission d'orientation et fichier partagé) : Indre-et-Loire**

L'Indre-et-Loire bénéficie de deux dispositifs historiques, considérés comme des leviers intéressants pour appuyer une animation et une gestion partenariales autour des publics prioritaires et faciliter les parcours hébergement – logement :

- **la Commission unique d'orientation (CUO)**, qui, depuis 2014, oriente les ménages vers l'hébergement et le logement accompagné. Gérée par le SIAO, co-présidée par le Département et la DDCS, elle réunit l'ensemble des acteurs de l'accès et du maintien dans le logement pour définir les orientations des ménages inscrits sur le SI SIAO.
- **le fichier partagé de la demande locative sociale**⁷. Les opérateurs de l'hébergement envoient à la DDCS les dossiers de ménages en capacité de sortir dans le cadre d'un logement autonome. Les demandes labellisées prioritaires par la DDCS et inscrites dans SYPLO, dont les sortants d'hébergement, sont fléchées dans le fichier partagé et retrouvées par les organismes et les réservataires. La gestion du contingent préfectoral, en stock, est déléguée aux bailleurs : ceux-ci vont chercher les demandes prioritaires dans le fichier partagé, et font une proposition aux ménages.

⁷ Le fichier est co-financé par le Conseil départemental et Tours Métropole et géré par l'association l'AFIDEM Centre – Val de Loire, association créée par l'USH Centre - Val de Loire, composée des bailleurs sociaux de la région

L'intérêt du fichier partagé est de mettre à la disposition de l'ensemble des acteurs les données sur la demande et les attributions : de l'avis des acteurs du département, cet outil favorise le décloisonnement et aide à la construction d'une vision partagée.

Pour autant, face à des CHRS saturés, **la DDCS a mis en place il y a deux ans une commission dite « Droit de réservation État ou DRE »** pour étudier les candidatures des sortants d'hébergement et faire des propositions de logement. La CUO fonctionne toujours, mais est concentrée sur l'analyse des orientations vers le logement accompagné.

Les commissions DRE de la DDCS 37 pour l'accès au contingent préfectoral

Mises en place par la DDCS en 2017-2018, les commissions DRE ont pour objectif d'étudier collectivement les demandes de logement social de certains publics prioritaires et de proposer des solutions de logement, afin de fluidifier les structures d'hébergement. Animées par la DDCS, elles réunissent tous les 2 mois l'ensemble des bailleurs sociaux et des structures d'hébergement du département, ainsi que le Conseil départemental, au titre de l'accompagnement social.

Ces commissions concernent **l'ensemble des demandes des ménages en structures d'hébergement** (d'insertion ou d'urgence) et toutes les autres demandes de ménages prioritaires anormalement longues (qui n'ont pas été satisfaites 6 mois après leur labellisation).

En amont de ces commissions, les bailleurs reçoivent la liste des situations étudiées (une vingtaine environ) et identifient des logements disponibles correspondant à ces demandes (typologie, capacité financière, secteur...). Lors de l'instance, les équipes des structures d'hébergement présentent les situations concernées et les bailleurs proposent des logements adaptés.

Dans les faits, l'examen des situations des sortants d'hébergement occupe l'ordre du jour des commissions – les demandes anormalement longues y sont peu traitées.

Pour les acteurs locaux, cette instance a eu un impact positif, **notamment en mobilisant l'ensemble des organismes sur le relogement des sortants d'hébergement, alors que jusque-là les principaux bailleurs étaient souvent seuls à proposer des logements à ces publics.**

Notons qu'une autre commission *ad hoc*, dédiée cette fois-ci au relogement des ménages réfugiés, a également été mise en place à l'initiative de la DDCS. Il s'agit là aussi de concentrer l'effort des organismes sur le relogement de publics prioritaires pour l'Etat, dans un souci de fluidité.

- **Le déploiement d'une stratégie renforcée et globale depuis 2016, confiée à la Mission Logement du SIAO, en déclinaison d'une Charte partenariale : Val d'Oise**

Les travaux d'élaboration de l'Accord collectif départemental en 2015 avaient mis en évidence les difficultés rencontrées par les organismes dans le relogement des sortants d'hébergement et, plus particulièrement, dans les relations avec les associations gestionnaires. Sous l'impulsion de l'AORIF et du SIAO, a été alors travaillée une **charte partenariale pour l'accès aux publics sortants d'hébergement**, signée également par la DDCS⁸, qui définit les conditions pour favoriser l'accès au logement des sortants d'hébergement et de logement intermédiaire (résidence sociale, FJT, ALT, intermédiation locative...) et les modes de partenariat avec les organismes et l'AORIF.

La Charte organise les circuits d'orientation pour l'ensemble des publics éligibles aux ACD. Par ailleurs, elle prévoit une action renforcée d'évaluation avant l'inscription sur SYPLO de toutes les demandes émanant des ménages hébergés dans les structures financées par l'État. Elle prévoit également une action d'information et de coordination à l'attention de l'ensemble des acteurs.

⁸ La charte a été signée en septembre 2016 par l'AORIF, la DDCS et le SIAO

Dans la Charte, le SIAO est positionné comme un acteur incontournable du lien entre hébergement et logement social, il est en charge du travail d'animation de la charte, dans un partenariat étroit avec l'AORIF.

3. Le partenariat avec les EPCI dans la mise en place de leur stratégie d'attribution et d'équilibre territorial

Les services de l'État sont présents dans les instances d'élaboration, puis de mise en œuvre, des Conférences intercommunales du Logement. Ils sont également co-pilotes des travaux menés dans le cadre des AMI Logement d'abord.

La mobilisation des EPCI dans l'appui au relogement des sortants d'hébergement est, dans les sites étudiés, rarement recherchée en tant que telle : c'est plus globalement un travail sur les ménages vulnérables demandeurs de logement social qui est réalisé à l'échelle des EPCI, dans le cadre des Conventions Intercommunales d'Attribution (CIA). Dans les faits, les représentants locaux de l'État portent plutôt leur attention sur les publics prioritaires ; le deuxième objectif des ACI - l'équilibre territorial – est toujours affiché, mais il est en pratique moins suivi par les DDCS, qui priorisent le relogement.

Les travaux dans les AMI Logement d'abord, eux, se concentrent essentiellement, en ce qui concerne le volet « accompagnement », sur des ménages mal pris en charge par les dispositifs classiques : ménages avec de longs parcours de rue, avec des problématiques complexes, etc. Les sortants d'hébergement sont assez peu pris en compte, si ce n'est par le développement de solutions alternatives à la sortie en bail direct dans le logement social (sous-location, bail glissant, conventionnement dans le parc privé...).

B. Des SIAO encore inégalement impliqués dans l'accès au logement

Dans ses attendus, l'USH demandait que les rôles et positionnements des SIAO soient plus particulièrement étudiés dans cette étude.

Au regard de la mission que leur donne la loi de « *contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social* », et en tant que régulateur et animateur du champ de l'hébergement, les SIAO sont en effet des acteurs centraux de l'appui à la sortie vers le logement. En outre, sur les sites avec des moyens dédiés à la mise en œuvre accélérée de Logement d'abord, les SIAO jouent un rôle important dans la constitution de plateformes territoriales d'accompagnement.

Pour autant, **les SIAO sont encore inégalement outillés pour jouer ce rôle, et ne sont pas (encore) tous mandatés pour cela**. En matière d'outillage, le logiciel national SI-SIAO est utilisé principalement comme un outil de recensement des offres et des demandes, puis de suivi d'une attribution d'hébergement et de logement adapté (logements foyers, intermédiation locative). La structure du SI-SIAO, mais aussi son mode de remplissage et d'exploitation, font que les équipes ont encore souvent du mal à suivre les parcours individuels des ménages de la rue au logement – les évolutions récentes du logiciel devraient faciliter ces suivis.

Les services présents dans notre **panel nous semblent illustratifs de l'état d'avancement des SIAO sur le volet « logement »** : **selon les départements, ils peuvent jouer un rôle central** (Alpes-Maritimes, Haute-Savoie, Val d'Oise), **un rôle plus indirect** (Nord) **ou encore quasiment aucun** (Gironde, Indre-et-Loire). Les sites où le volet logement du SIAO n'est pas encore déployé se préparent à le faire.

Deux missions principales sont exercées par les SIAO dans les sites du panel :

- Une mission d'identification et labellisation des ménages demandeurs de logement ;
- Une mission d'animation pour aider au rapprochement entre gestionnaires d'hébergement et organismes HLM

1. Une mission de « labellisation » des sortants demandeurs de logement social

Dans 3 des départements étudiés (Alpes-Maritimes, Haute-Savoie, Val d'Oise), la DDCS délègue au SIAO l'analyse des dossiers de sortants d'hébergement inscrits par les structures dans SI SIAO comme prêts à accéder au logement autonome.

Ce rôle de « labellisation » consiste généralement à vérifier la complétude des dossiers inscrits sur SI SIAO, à s'assurer de la bonne orientation, voire à actualiser la note sociale.

Ce rôle va généralement de pair avec l'animation des relations entre gestionnaires et organismes (élaboration d'outils d'évaluation partagé, travail sur les modalités de bail glissant...) : c'est le cas dans le Val d'Oise et en Haute-Savoie. Ce travail fait de ces SIAO des acteurs reconnus par les bailleurs, qui notent généralement une amélioration de la qualité des dossiers reçus.

La labellisation des candidatures de sortants d'hébergement par le SIAO

| | SIAO Alpes-Maritimes <i>Volet Logement</i> | SIAO Haute-Savoie <i>Pôle Insertion/Logement</i> | SIAO Val d'Oise <i>Mission Logement</i> |
|--|---|--|---|
| Appui au relogement sur le contingent préfectoral (2019) | <ul style="list-style-type: none"> - Appui aux structures pour inscrire des ménages « prêts à sortir » sur le SI SIAO - Validation d'un « prêt au relogement » sur le SI SIAO - Positionnement sur un logement du contingent Etat ou des contingents Ville gérés par les pôles territoriaux du SIAO - Envoi du dossier à la DDCS pour inscription sur SYPLO | <ul style="list-style-type: none"> - Evaluation des dossiers « prêts à sortir » mis sur le SI SIAO par les structures - Labellisation « sortants d'un hébergement » pour renforcer les points dans le système de cotation - Inscription sur SYPLO et envoi du dossier à la DDCS pour validation | <ul style="list-style-type: none"> - Action renforcée d'étude, actualisation et mise en conformité des dossiers des ménages prêts au logement et hébergés sur les places financées par l'État, au titre des ACD - Inscription sur SYPLO - Suivi des propositions logement des réservataires, jusqu'à la réponse de la CALEOL |
| Public concerné | Tout public sortant de structure (CHRS, ALT, hôtel, résidence sociale, pension de famille, FJT...) | Tout public sortant d'hébergement | Tout public sortant de structure financée par l'Etat (Hôtel-115, CHU, CHS, CHRS, ALT, Solibail et les 30% du logement intermédiaire) |
| Autres missions liées à la sortie vers le logement social | | <ul style="list-style-type: none"> - Orientation vers les mesures AVDL (une aide à l'installation mobilisable en sortie de structure) | <ul style="list-style-type: none"> - Prospection de logement social hors CP (lien avec les organismes et Action Logement) |

2. Un rôle d'aide au rapprochement entre structures gestionnaires et organismes HLM

Cette mission est exercée directement ou indirectement par plusieurs SIAO, par exemple à travers les travaux menés sur les outils, définitions, circuits et orientations vers le logement. **Cette mission prend des formes bien particulières dans l'arrondissement de Lille et dans le Val d'Oise.**

Au sein du SIAO de Lille, ce rôle est assuré depuis 2013 à travers un poste partagé entre l'URHLM et le SIAO de Lille. La chargée de mission met en place les orientations de la convention entre la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS) et l'URHLM et, dans son poste au sein du SIAO, aide notamment les structures à préparer les dossiers de candidatures au logement social des sortants d'hébergement.

Le poste partagé entre l'URHLM et le SIAO de Lille : un rôle d'interface entre les acteurs de l'hébergement, du logement accompagné et du logement

Le SIAO de Lille est un service de l'association CMAO⁹. Sa gouvernance a été ouverte à d'autres acteurs que les gestionnaires d'hébergement depuis 2013 (SOLIHA, URIOPSS, UR HLM). Le SIAO partage depuis un poste de chargé de mission avec l'Union régionale HLM.

Dans son mi-temps au sein du SIAO, la chargée de mission a un rôle d'appui à l'orientation des hébergés vers le logement social, les pensions de famille et les résidences sociales, puis, plus récemment, l'intermédiation locative (via l'organisation de commissions d'orientation). Son rôle dépasse donc le seul champ de l'hébergement, et concerne également le lien vers le logement accompagné.

En ce qui concerne le relogement des sortants d'hébergement, la chargée de mission a principalement un rôle d'information et appui aux structures : le fait d'avoir accès au SI SIAO, à SYPLO et au SNE lui permet d'échanger avec les référents prescripteurs sur le dossier, notamment quand il va être présenté au comité territorial (CTT) en charge du relogement des publics prioritaires sur le contingent préfectoral. La chargée de mission anime également la récente Commission Logement d'abord du SIAO (étude partagée de situations complexes), à laquelle les bailleurs participent.

Dans le cadre de son mi-temps pour l'URH, la chargée de mission assure le lien entre les bailleurs et les copilotes du plan, notamment à travers la préparation des CTT. Elle tient un répertoire de la qualification des refus des ménages d'une proposition de logement social et anime les comités de relogement interbailleurs (ménages DALO, demandes de mutation de ménages bloqués complexes). Plus globalement, elle participe à la mise en place de la convention entre la FAS et les bailleurs.

Dans le Val d'Oise, le rôle confié au SIAO est beaucoup plus large, dans la mesure où sa Mission Logement suit d'une part les dossiers dans le cadre de l'ACD et d'autre part assure une animation importante (coordinations territoriales, commissions partenariales, animation de formations), en partenariat avec l'AORIF, le Conseil départemental et la DDCS, autour des problématiques des sortants d'hébergement.

Cette déclinaison de la charte partenariale signée en 2016 a favorisé, selon l'ensemble des acteurs, **l'appropriation des outils et procédures mis en place pour fluidifier les parcours hébergement/logement et l'harmonisation des pratiques entre bailleurs sociaux et associations**, notamment autour de la préparation et l'examen des candidatures des sortants d'hébergement.

Le rôle de la Mission Logement du SIAO 95

Le SIAO 95 est un service de l'association Espérer 95. La Mission Logement du SIAO 95 réalise différentes actions visant à développer un réseau partenarial solide réunissant les acteurs du logement, de l'hébergement et du travail social, à harmoniser les pratiques et à lever les freins à l'accès au logement des ménages hébergés¹⁰.

• Une action de suivi des dossiers et d'instruction des dossiers des ménages prioritaires :

1. **La labellisation au titre de l'ACD des ménages « prêts au logement » proposés par les gestionnaires hébergement - logement intermédiaire** (action inscrite dans le PDALHPD 2015-2020 et financée par la DDCS 1/2 ETP) : la Mission Logement est chargée de vérifier la complétude des dossiers de l'ensemble des ménages prioritaires, avant de les enregistrer sur SYPLO. Entre 2017 et 2019, le SIAO a reçu entre 1300 et 1500 demandes de labellisation annuelles dont environ 2/3 sont validées.

⁹ Coordination Mobile Accueil Orientation

¹⁰ Les données chiffrées ont été transmises par la DDCS et extraites des rapports d'activité 2018 et 2019 du SIAO 95.

2. **Une action renforcée d'étude, d'actualisation et de « mise en conformité » des dossiers des ménages prêts au logement et hébergés sur les places financées par l'État¹¹** : en lien avec les référents sociaux des ménages, la Mission Logement est chargée d'évaluer l'aptitude à accéder au logement et de travailler en amont les freins éventuels afin de proposer des candidatures adaptées aux logements proposés et ainsi réduire les échecs lors des passages en CALEOL.

La hausse des sollicitations par les structures (296 en 2018, soit 10% de plus qu'en 2017) **et celle des dossiers validés et inscrits sur SYPLO par le SIAO par ce biais** (199 en 2018, soit +32% par rapport à 2017) donnent à **voir le succès de cette action, qui permet également d'accroître les propositions de logements faites par les organismes Hlm.**

3. **Le suivi des propositions de logement faites par les réservataires pour les ménages labellisés par la Mission Logement**, en lien avec les référents sociaux des ménages, et ce jusqu'à la réponse de la CALEOL (132 propositions de logements suivies en 2018, essentiellement faites par le Bureau logement de la DDCS et Action Logement).
4. **Une action de prospection de logements mise en place depuis 2017**, visant à accroître le nombre de logements remis à disposition. Les partenariats développés avec des organismes Hlm et Action logement services notamment, permettent au SIAO de capter chaque année plus de logements hors contingent préfectoral (49 en 2018, 161 en 2019) et à un nombre croissant de ménages de se voir proposer un logement en CALEOL (34 en 2018, 96 en 2019, dont 83 ont effectivement signé un bail).

• **Une action d'animation des relations entre acteurs de l'hébergement et du logement**

1. **La production de référentiels sur les dispositifs d'insertion hébergement/logement et sur l'accès au logement**, réalisés avec les partenaires locaux (DDCS, AORIF, Service social du Département, Caf, bailleurs, associations) et régulièrement actualisés pour prendre en compte les évolutions législatives et les besoins des professionnels de terrain.
2. **La mise en place de modules de formation « Accès au logement » gratuits à l'attention des travailleurs sociaux des structures**, destinés à les sensibiliser aux procédures, critères et pratiques d'évaluation des dossiers des candidats au logement social par les organismes Hlm. Les modules de formation font intervenir le Bureau logement de la DDCS, l'AORIF, l'AFFIL, des bailleurs sociaux (Val d'Oise Habitat, Emmaüs, 1001 Vie Habitat...), le Conseil Départemental, des associations (FREHA...) ou encore la Caf. En général, deux sessions de cinq modules (indépendants) sont organisées chaque année¹² ;
3. **L'animation d'une commission « situations complexes »** prévue par la charte partenariale, afin de favoriser l'interconnaissance des acteurs et dispositifs d'hébergement/logement et la recherche de solutions partagées : elle peut être saisie par la chargée d'orientation de la Mission Logement et/ou le référent prescripteur, mais s'est peu réunie récemment.

3. Des volets logement pas encore développés au sein de certains SIAO

Les SIAO de Gironde et Indre-et-Loire n'ont pas de rôle particulier dans le relogement des sortants d'hébergement, car le déploiement de leur activité sur le volet logement est en cours de réflexion avec les DDCS, mais n'est pas encore activé.

Pour autant, le SIAO d'Indre-et-Loire est inscrit dans un partenariat durable avec les organismes HLM, puisque ceux-ci sont présents depuis des années à la Commission Unique d'Orientation (voir plus haut) qu'il anime. Le SIAO est également présent dans la « commission DRE », pour présenter des candidatures de ménages hébergés dans le secteur de l'urgence et orientés vers un logement de droit commun.

¹¹ Au 31/12/2019, 4 380 places tout dispositif confondu (Hôtel-115, CHU, CHS, CHRS, ALT, Solibail et les 30% du Logement Intermédiaire)

¹² 62 travailleurs sociaux formés en 2017, 43 en 2018

En Gironde, le rapprochement du SIAO avec les organismes HLM est plus récent, et démarre dans le cadre de l'AMI Logement d'abord : l'expérimentation 30 Logements d'abord, pilotée par l'UR HLM Nouvelle Aquitaine et par le GIP FSL 33, vise à intégrer dans un logement en bail direct 30 ménages à la rue, sélectionnés par le SIAO, accompagnés de manière intensive par trois associations.

Si ce projet ne concerne pas spécifiquement des sortants d'hébergement, mais plutôt des personnes sans-abri, l'implication des organismes HLM aux côtés du SIAO et des structures qui accompagnent les ménages crée des partenariats nouveaux, tout en contribuant à faire évoluer les représentations sur l'autonomie des personnes et les parcours « en escalier ».

C. La prise en compte des publics prioritaire par les EPCI : une hiérarchie complexe des priorités à assurer

1. Des EPCI qui connaissent encore peu le champ de l'hébergement

Si les PLH intègrent désormais un état des lieux quantitatif des hébergements financés par l'État (nombre de places, d'établissements...), **le circuit d'orientations, les problématiques des publics, les accompagnements, etc., sont encore mal connus des services des EPCI.**

Les **travaux sur les stratégies territoriales d'attribution et, pour les métropoles, la prise de compétence sur le FSL, sont l'occasion d'une acculturation des territoires** (services et élus). Dans les 6 territoires étudiés, les EPCI se sont cependant appropriés à des degrés divers la réforme des attributions : la majorité des Conventions Intercommunales d'Attribution (CIA) est encore en cours d'élaboration ou de validation, suspendues à de longues négociations entre partenaires locaux et aux processus électoraux.

Dans la plupart des départements, **l'élaboration des documents de la CIL a constitué une première étape « pédagogique »**. Elle a permis de mieux faire connaître aux élus l'occupation sociale du parc et sa capacité d'accueil face aux caractéristiques de la demande ; d'avoir une réflexion sur l'adéquation entre la demande et l'offre (notamment, sur les typologies et les niveaux de loyer et charges) ; d'acculturer les élus aux attendus de la réforme des attributions, et notamment à l'accueil de publics prioritaires. Sur ce dernier point, tous les EPCI rencontrés considèrent mener avant tout une action pédagogique, dans la mesure où les acteurs observent, de manière générale, que le relogement des publics prioritaires reste une question « sensible » à porter auprès des élus locaux.

Les sortants d'hébergement sont identifiés comme des publics prioritaires dans les CIA (ou documents préparatoires), **du fait de la définition du CCH, mais sans faire l'objet d'une attention plus précise : pas d'objectifs quantifiés sur leur relogement.** De fait, l'hébergement reste considéré comme une compétence de l'État.

« On est un territoire assez bien doté en logement social et en structures d'hébergement, et qui a la volonté de continuer à développer ce parc, et toute la palette de l'offre. (...) On considère que le territoire en a encore besoin. (...) Après on est clair sur le fait que l'hébergement est une compétence de l'État. On est en appui et on finance, en tant que délégataires des aides à la pierre ; on finance Espérer 95 sur différents dispositifs. De par le rôle qu'on a dû prendre de par les différentes lois, autour des attributions, on s'est emparé de ces sujets, mais on n'est pas en pilote. » (CA Cergy)

2. Des logiques en tension : concilier équilibre territorial et relogement des prioritaires

Les travaux sur les attributions permettent d'approfondir la connaissance de l'offre et des besoins déjà engagée dans les PLH. Le renforcement de la compétence des EPCI sur l'habitat s'est traduit, globalement, par une production croissante de logements sociaux ces dernières années, avec une attention de plus en plus forte aux besoins d'une offre adaptée aux revenus des demandeurs les plus modestes. Les travaux sur les attributions

renforcent ce prisme, et donnent une visibilité nouvelle aux publics prioritaires, à leurs caractéristiques, et à leur concentration dans certains segments du parc.

Les EPCI qui ont mis en place une CIL¹³ font face à deux principales obligations :

- L'objectif d'équilibre territorial dans les attributions de logements sociaux, et notamment l'obligation d'attribuer 25% des logements sociaux en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) aux 25% des ménages demandeurs les plus pauvres (revenus dans le premier quartile) ;
- L'obligation, pour l'ensemble des réservataires de logements sociaux, de consacrer 25% des attributions aux publics prioritaires, parmi lesquels les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO sont désignés comme « plus prioritaires ».

Pour atteindre ces deux objectifs, les EPCI s'inscrivent la plupart du temps dans une perspective de moyen et long termes, autour de la déclinaison d'un projet de territoire : la production de l'offre et les objectifs d'attribution sont les deux leviers à faire jouer pour aller vers un plus grand équilibre territorial en matière d'habitat. De son côté, l'État local peut privilégier, dans une optique de court terme, une approche « public » et une logique de flux : assurer une fluidité dans ses dispositifs d'accueil en relogant « en continu » les personnes sans logement propre.

Du point de vue des EPCI, concilier les deux objectifs demande un effort conjoint de l'ensemble des acteurs concernés. Certains EPCI estiment que, localement, des services de l'État peuvent s'affranchir de l'objectif de mixité sociale, du fait de l'accent mis sur le relogement des prioritaires :

« L'État est le premier à proposer des attributions aux publics prioritaires dans les QPV. (...) Finalement il s'affranchit de l'obligation de rééquilibrage territorial. De ce fait ça fait porter l'effort de rééquilibrage sur tous les réservataires sauf l'État. D'où le fait que ça bloque, car nous, on fait porter l'obligation de rééquilibrage sur tous les réservataires dont l'État. Le parc social à bas loyer est très concentré sur quelques communes et quelques quartiers. En dehors, on en a peu. » (EPCI)

Les travaux d'élaboration des Conventions intercommunales d'attribution montrent que **l'articulation peut aussi être complexe entre : d'une part, les enjeux de fluidité de l'hébergement d'État localement et, d'autre part, le respect de la définition des publics prioritaires du CCH qui s'impose aux EPCI.** On l'a vu, les services de l'État ont tendance à restreindre la définition du CCH à leurs publics cibles (DALO, sortants d'hébergement, personnes victimes de violence publics...) voire à étendre la définition du CCH (cas des ménages réfugiés) : il s'agit là des catégories de demandeurs les plus vulnérables, notamment parce qu'ils font souvent partie des « a-territoriaux », c'est-à-dire des ménages qui n'ont pas d'ancrage sur les territoires.

De leur côté, les EPCI souhaitent généralement élargir la définition des publics prioritaires visés par la CIA, afin d'intégrer certains types de ménages (le premier logement pour des jeunes, salariés modestes, par exemple...) soutenus dans le cadre de leur stratégie de territoire.

Selon les territoires, cette tension peut être pensée de manière constructive : c'est le cas par exemple dans le Nord, où le PDALHPD inscrit dans son plan d'actions la recherche d'une articulation entre les deux objectifs.

Harmoniser et articuler les définitions des publics prioritaires à l'échelle des EPCI – Le PDALHPD du Nord

Lors de l'élaboration du PDALHPD 2019 – 2024 du Nord, la volonté de mobiliser davantage les EPCI dans la gouvernance du Plan a conduit les co-pilotes à penser l'adaptation des outils et objectifs du PDALHPD aux spécificités des territoires intercommunaux.

Une double proposition est faite (fiche action 1 du PDALHPD) : intégrer l'instance locale de pilotage du PDALHPD à la CIL d'une part ; harmoniser aux échelles locales la définition des publics prioritaires (publics du Plan, des CIA et ACI) et leur prise en charge, d'autre part. Les modalités de cette harmonisation doivent être définies, à l'échelle de chaque EPCI, durant la première année du plan.

¹³ Les EPCI tenus de se doter d'un PLH (programme local de l'habitat) ou ayant la compétence en matière d'habitat, et ayant au moins un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)

Occasionnellement, l'articulation des deux logiques a pu créer des tensions entre EPCI et État sur les objectifs définis dans certaines CIA. C'est ce qui se passe à Bordeaux Métropole, où la DDCS a refusé de signer la convention.

La CIA de Bordeaux Métropole : un désaccord avec l'État sur la définition des publics prioritaires

La DDCS de la Gironde a piloté une démarche pour définir les publics prioritaires au niveau du département. Cette volonté de l'État était partagée par les bailleurs, afin d'avoir un cadre commun sur l'ensemble des EPCI de Gironde. Le travail a abouti à la formalisation d'un tableau qui décline localement le CCH, avec des critères plus précis.

Dans sa CIA, Bordeaux Métropole a repris ce tableau, mais l'a fait évoluer sur deux points, qui ont constitué autant de points de blocage avec l'État local :

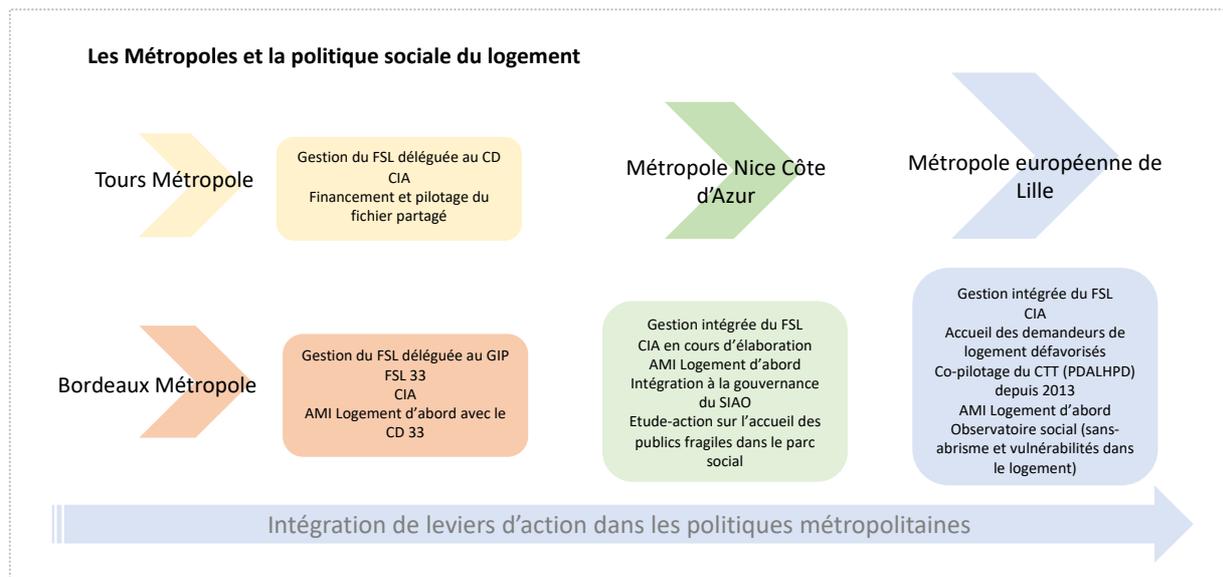
- en intégrant à la liste des publics prioritaires les ménages du 1er quartile, de façon expérimentale. L'idée était de pouvoir observer quelle était la part du 1er quartile dans l'ensemble du public prioritaire. Les attributions hors QPV aux ménages du 1er quartile sont donc comptabilisées dans l'objectif de 25% d'attributions aux publics prioritaires. Bordeaux Métropole dit s'être inspiré de l'exemple grenoblois.
- en intégrant à la définition des ménages du 1^{er} quartile les ménages aux ressources inférieures à 40% du plafond PLUS. L'objectif était de disposer d'un indicateur jugé plus stable que la définition du 1^{er} quartile, qui évolue avec le niveau général des revenus. Bordeaux Métropole inclut donc aussi dans l'objectif de 25% d'attribution hors QPV les ménages dont les ressources sont < 40% du plafond PLUS

3. Des Métropoles qui s'investissent différemment dans le volet social de la compétence logement

Avec la stratégie d'attribution, la délégation de compétence du FSL est un autre levier d'implication des collectivités, ici les métropoles, dans le volet social de la politique du logement. Dans les sites étudiés, les quatre métropoles ont chacune des modes différents de s'impliquer dans le volet très social de la politique du logement.

Dans cet échantillon, la MEL et Nice Côte d'Azur, avec pourtant des historiques très différents en matière de politique sociale du logement, mobilisent les leviers à leur disposition (notamment le FSL et l'AMI Logement d'abord) et s'impliquent de manière active à les faire vivre, aux côtés des autres acteurs. La volonté affichée est de devenir des acteurs à part entière dans la prise en compte des publics mal logés et sans logement propre. Cet objectif se décline à la fois dans la réflexion portée sur la production d'une offre adaptée et sur celle menée autour de l'appui à proposer au champ de la politique « de la rue au logement ».

De leur côté, Tours Métropole Val de Loire et Bordeaux Métropole s'investissent de manière moins intégrée sur ce champ : l'approche de l'offre reste privilégiée, et les outils de la politique sociale qui permettent de renforcer les dispositifs d'aide et de s'inscrire dans la coordination des acteurs sont davantage délégués ou partagés.



Pour la MEL, comme à la Métropole de Nice, la prise de compétence du FSL est l'occasion d'approfondir la compréhension et la connaissance des problématiques d'hébergement et de logement des défavorisés.

La MEL est déjà inscrite depuis longtemps dans ce champ de politique publique, et elle participe de manière active à l'ensemble des dispositifs du PDALHPD depuis 2013 environ. Elle co-pilote notamment le Comité Technique Territorial du PDALHPD (instance pour le relogement des publics prioritaires), avec l'État et le Département, et utilise cet espace pour le relogement sur son propre contingent. Elle a aussi « spécialisé » son service habitat sur l'accueil des demandeurs de logement les plus défavorisés depuis plusieurs années et élaboré une convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET, ancienne formule des CIA). La métropole niçoise, elle, n'a pas la même antériorité et démarre avec les travaux de la CIL son approche du volet social de la compétence logement.

En prenant la compétence du FSL sur leur territoire, ces deux métropoles ont repris des moyens humains auparavant présents dans les équipes du Conseil départemental, et réalisent le suivi des mesures individuelles (instruction des dossiers, validation, etc.). Le règlement intérieur du FSL a été revu, avec le souci de rester en cohérence avec le règlement intérieur du FSL départemental, mais la volonté de faire éventuellement évoluer des critères (pour les aides financières, voire pour restructurer les mesures d'accompagnement).

Pour ces deux métropoles, **la candidature à l'AMI Logement d'abord est également un autre levier pour s'inscrire de manière volontariste dans le champ de la politique sociale du logement, en y intégrant les problématiques de ménages hébergés et sans logement, mais aussi en allant plus loin sur les problématiques des accompagnements liés au logement.** La mise en place des plateformes territoriales d'accompagnement Logement d'abord est de ce fait un exercice qui les amène à se pencher plus précisément sur les problématiques du sans-abrisme et des situations complexes auxquelles les dispositifs existants ont du mal à répondre.

L'observatoire social mis en place en 2019 par la Métropole Européenne de Lille en est une bonne illustration. Ce dernier a pour objet de consolider et objectiver les données disponibles sur la situation et l'évolution des personnes sans domicile et sur les personnes vulnérables vis-à-vis du logement, d'approfondir la connaissance des parcours et ainsi d'éclairer les actions à engager. Il incarne la volonté de la métropole d'être un véritable pilote des actions menées dans son territoire sur ce champ.

La métropole Nice Côte d'Azur - L'AMI Logement d'abord, un cadre de mobilisation des organismes et des communes, pour approfondir le travail entamé au sein de la CIL

Les premiers travaux de la CIL ont porté sur l'analyse de la demande et la thématique de l'information aux demandeurs, avec l'écriture d'un PPGDID : la première étape a ainsi été de proposer aux communes de devenir services enregistreurs, ce qui imposait pour elles de renoncer à leur fichier communal et de recourir au SNE. Des diagnostics fouillés sur l'analyse de la demande, un atlas à la résidence de l'occupation du parc ont alimenté la connaissance des élus et des services.

Une deuxième étape a été la création d'une Maison de l'Habitant en 2019, au financement de laquelle contribuent les bailleurs : un lieu d'accueil commun pour les demandeurs de logements sociaux, mais aussi pour l'ensemble des habitants de la Métropole, avec des permanences de partenaires (ADIL, Action logement, l'opérateur du SIAO...), des services larges liés à l'habitat (conseil sur le changement d'usage...).

Le sujet des attributions apparaissait plus délicat, car touchant au contingent des communes et donc plus politique. La Métropole fait donc un travail d'explicitation des objectifs de relogement des ménages prioritaires, et de présentation de la définition du CCH.

Selon les services de la Métropole, l'AMI a permis d'approfondir la démarche entamée, en favorisant des relations et du travail en commun avec le CCAS, le secteur de la veille sociale, le SIAO – dans le droit fil des travaux réalisés dans le cadre de la CIL et de la prise de compétence FSL, qui avait déjà permis de mieux connaître les difficultés d'accès au logement des plus précaires. Il a aidé « à entrer sur ce domaine inconnu, l'hébergement, mais aussi l'intermédiation locative, la mobilisation du parc privé à vocation sociale et à faire le lien avec le logement social. » La MNCA vient de lancer une consultation pour travailler avec les bailleurs sociaux sur l'attribution aux publics les plus fragiles. L'AMI a également favorisé une réflexion pour repositionner le soutien du FSL à l'intermédiation locative dans le parc privé.

La Métropole a également souhaité entrer dans la gouvernance du groupement associatif SIAO 06 (acté début 2020), même si elle continue de déléguer à l'association GALICE la régulation de l'offre et de la demande sur son territoire (les autres EPCI du département ont intégré à leurs services les commissions territoriales du SIAO, qui instruisent les dossiers sur leur territoire).

Dans notre panel, Tours Métropole a une stratégie différente : elle co-finance et co-pilote des dispositifs, mais ne s'inscrit pas dans l'approche individuelle de suivi des situations.

La Métropole de Tours avait signé deux accords collectifs intercommunaux successifs, avant d'élaborer sa Convention intercommunale d'attribution, validée en 2019. **La Métropole co-pilote et co-finance le fichier partagé de la demande depuis sa création** : cet outil est jugé très pertinent pour analyser les attributions de manière décloisonnée à l'échelle du territoire, et il offre un espace d'échanges aux différents acteurs sur l'accueil des ménages prioritaires.

Tours Métropole a pris la compétence FSL et co-préside les instances décisionnelles, mais ne prend pas en charge les situations individuelles : une convention de délégation a été signée avec le Conseil Départemental à cet effet. La Métropole a été retenue au titre de l'AMI Logement d'abord en 2018, mais ne s'est finalement pas lancée dans la mise en œuvre de la démarche.

D. Les départements : un appui à la sortie de l'hébergement principalement via les aides financières du FSL

Les Conseils départementaux sont co-pilotes des PDALHPD et à ce titre contribuent à élaborer la politique locale en faveur du logement des défavorisés. Avec l'intégration de l'hébergement aux plans départementaux, et le déploiement de la démarche Logement d'abord, ils ont désormais une vision plus claire des orientations et stratégies de l'État local sur ce champ. Ils peuvent être présents dans les instances dédiées au relogement des sortants d'hébergement, au titre de leurs compétences sociales. Dans certains départements, les centres maternels gérés par le Conseil départementaux sont régulés par les SIAO, et leurs occupants comptabilisés localement dans les sortants d'hébergement.

Les travailleurs sociaux de secteur prennent le relais des CHRS dans le suivi des ménages après le relogement, en fonction des besoins. Les FSL sont mobilisés principalement pour des aides financières à l'accès et à l'installation (garantie, aide aux frais de déménagement et d'installation...).

Les mesures d'accompagnement (ASLL) peuvent être mobilisées comme soutien à l'installation, mais cela n'est pas systématique. Dans plusieurs départements, c'est plutôt l'AVDL financé par l'Etat qui prend en charge les besoins d'accompagnement à l'accès au logement autonome des sortants d'hébergement : c'est le cas par exemple en Haute-Savoie et en Gironde.

Dans notre panel, il est possible de parler **d'une implication variable des Départements à la problématique de l'accès au logement des publics prioritaires.** Les Conseils départementaux sont toujours présents dans le co-pilotage du PDALHPD ; à travers la délégation des mesures d'accompagnement du FSL, ils ont une bonne connaissance des gestionnaires d'hébergement, et ont contribué, au fil des ans, à appuyer le relogement, par exemple en finançant les aides à l'accès, mais aussi de la sous-location et du bail glissant.

Le Conseil départemental d'Indre-et-Loire : un appui historique à l'accès au logement des publics du PDALHPD

Le CD 37 est présent dans les commissions dédiées aux publics SIAO, la commission unique d'orientation (créée en 2014) et la commission DRE (créée en 2017).

Dans la commission DRE, les préconisations d'accompagnement sont faites en même temps que les préconisations logement, et le Département est présent au titre de l'ASLL du FSL, qui peut être mobilisé pour un appui à l'installation dans le logement.

Le département de la Gironde et la Métropole de Bordeaux ont répondu conjointement à l'AMI Logement d'abord de la DIHAL. Dans ce cadre, plusieurs projets ont été engagés, dont deux visant directement à favoriser l'accès au logement en bail direct des publics défavorisés : l'expérimentation 30 Logements d'abord et la création de la plateforme territoriale d'accompagnement et d'accès au logement. Cette dernière est pilotée par le Conseil départemental, elle vise à favoriser l'accès au logement pour certains ménages en assurant aux bailleurs que la structure qui l'héberge continuera à l'accompagner pendant la phase de transition.

E. Positionnements et pratiques des organismes HLM autour de l'accueil des sortants d'hébergement

Les bailleurs sociaux sont fortement investis sur les relogements des sortants d'hébergement, même s'ils n'ont pas toujours la même représentation du public sortant d'hébergement.

- Pour certains, ce sont des candidatures qui ne se différencient pas *a priori* de celles des autres ménages prioritaires. Pour certains agents, les sortants d'hébergement sont même des publics plus « sécurisants » que d'autres publics prioritaires, car ils ont bénéficié d'un accompagnement global, assez long, et les structures d'hébergement peuvent éventuellement être sollicitées en cas de difficulté.
- Pour d'autres, ce sont des ménages susceptibles de constituer un risque, à l'instar d'autres publics prioritaires, et les associations comme les services de l'État notent l'existence de représentations négatives. Plusieurs représentants d'organismes disent d'ailleurs travailler (à l'interne comme en direction des réservataires et élus) pour « dédramatiser » le relogement des sortants d'hébergement et des publics prioritaires de manière générale.

Au-delà de ces distinctions, les organismes interrogés se caractérisent par le fait qu'ils participent tous depuis longtemps au partenariat local autour du logement des personnes défavorisées. Ils sont présents dans les commissions territorialisées de relogement lorsqu'elles existent ; ils participent, souvent depuis plusieurs années, aux initiatives diverses pour faciliter le rapprochement entre le monde du logement social et les

travailleurs sociaux – voire en impulsent certaines, à travers le programme « 10 000 logements hlm accompagnés » par exemple. Les organismes interrogés ont également, presque tous, mis en place des procédures particulières d'étude des demandes des publics prioritaires, et la plupart a également des services et équipes de conseillers sociaux.

A ce titre, leurs pratiques ne sont pas nécessairement représentatives de ce qui est fait au sein de l'ensemble des organismes. Mais elles donnent à voir ce qui relève, du côté des bailleurs, de leviers pour favoriser le relogement de sortants d'hébergement dans des conditions jugées sécurisantes.

A noter que dans plusieurs des départements étudiés, il est précisé que le relogement des publics prioritaires est encore majoritairement assuré par deux ou trois organismes – certes qui ont le patrimoine le plus important du territoire – mais qui sont aussi très présents dans l'ensemble des instances et commissions dédiées au relogement des publics défavorisés.

1. Les pratiques d'accueil dans le contexte d'une offre très tendue

Si les organismes rencontrés ont des stratégies actives de participation à l'accueil des ménages prioritaires, ils rappellent systématiquement qu'à leurs yeux, le principal frein à l'accès au logement social des ménages très modestes, quels qu'ils soient, provient des difficultés liées à l'offre. Ces difficultés sont connues, nous les rappelons donc brièvement :

- un taux de rotation qui a baissé ces dernières années au-dessous de 10% chez quasiment tous les bailleurs rencontrés ;
- des ménages prioritaires qui sont très majoritairement des petits ménages, et souvent des isolés. Le nombre de T1/T2 du parc social ne permet pas de répondre à la demande, alors qu'il s'agit des produits les plus demandés par les publics prioritaires ;
- localement, le manque de grands logements peut également expliquer des délais très longs d'accès au parc social ;
- le coût du logement neuf, même produit en PLAI, peut être inabordable pour les ménages les plus modestes, dont font souvent partie les sortants d'hébergement, du fait notamment du décalage entre les plafonds HLM et les plafonds de l'APL. Le parc le moins cher se concentre souvent dans quelques communes et quartiers ;
- la localisation du parc existant est un point de vigilance important pour le relogement des publics prioritaires. Peu véhiculés, ils ont souvent besoin de loger dans des patrimoines bien accessibles en transports en commun ; les patrimoines hors des villes centres ou des villes périphériques importantes sont plus souvent refusés par les demandeurs précaires, désireux de rester à proximité du territoire où ils ont leurs attaches et les services dont ils ont besoin.

2. Une étude des candidatures qui mobilise souvent une approche très qualitative et sociale

La plupart des organismes interrogés disposent aujourd'hui de conseillers sociaux, souvent avec le diplôme de CESF, donc des travailleurs sociaux. Ces personnels sont de plus en plus souvent impliqués dans l'analyse des candidatures, en appui aux chargés de clientèle, dès lors que des signes de fragilité sont identifiés.

De manière générale, un temps important est consacré à la préparation des dossiers en amont du passage en CALEOL, de manière qualitative : il s'agit non seulement de s'assurer de la complétude administrative du dossier et d'actualiser des informations (par exemple sur le niveau de ressources), mais aussi d'évaluer, via une note sociale ou un échange avec le référent de structure, l'autonomie des ménages, les mesures d'accompagnement préconisées ou à préconiser. **L'objectif étant d'adapter au mieux la solution de logement à la situation du ménage, et de présenter à la CALEOL des dossiers aboutis, qui ne laissent que peu de place à des interrogations.** Dans le cas où un conseiller social a suivi un dossier, il est généralement présent en CALEOL pour le présenter.

Selon les procédures internes, il peut y avoir une rencontre avec le ménage en amont de la CALEOL, avec le conseiller social – parfois avec le référent de la structure, lorsque le partenariat est très poussé avec les associations du territoire.

« Lors du passage en CALEOL, il y a une note sociale réalisée par le travailleur social de la structure ou un agent d'insertion, ou par le biais de la DDCS, qui sous l'outil SYPLO indique un référent qui suit la famille, que nous contactons pour demander ou actualiser les informations. On peut faire appel à nos chargés d'accompagnement social lorsque la note rédigée par le référent nous paraît incohérente avec les justificatifs transmis (notamment sur la situation par rapport à l'emploi, sur la situation familiale...). L'idée c'est de présenter une candidature qui reflète la situation réelle du ménage, pour proposer un logement adapté à sa situation ». (Un bailleur du Val d'Oise)

« Nos chargées de clientèle identifient les publics comme ça à travers la cotation, et en parallèle pour les publics sortants d'hébergement on a 3 travailleurs sociaux en interne qui vont rencontrer les candidats au logement pour voir ce qui pourrait être mis en place autour du ménage s'ils sont retenus par la CALEOL, qu'est-ce qu'on met autour pour que le logement soit pérenne. Est-ce qu'il faut prévoir AVDL, bail glissant ? » (Haute-Savoie Habitat)

Plus rarement, certains bailleurs assurent une veille au moment de l'installation, auprès des ménages jugés fragiles. C'est le cas de deux exemples présentés ci-dessous.

Des initiatives récentes : l'attention à l'installation dans le logement

Val Touraine Habitat : les suivis attributions

Des accompagnements sont réalisés par les conseillères ESF auprès de locataires entrants, ayant fait l'objet d'une évaluation par les conseillères qui ont préconisé un suivi, ou suite à une demande de la CALEOL ou des agences, lorsque des fragilités sont repérées en amont de l'entrée dans le logement. Ces suivis vont d'une veille sociale à un vrai accompagnement pouvant aller jusqu'à une durée de 6 mois. La durée moyenne est de 3 mois.

Ces suivis entrent dans la mission « accès au logement des personnes vulnérables » des conseillères ESF de Val Touraine Habitat. Ils sont financés par le bailleur.

Logis Métropole à Lille, démarre en 2020 une nouvelle procédure préventive ciblée sur des ménages jugés fragiles : une conseillère fera une visite 2 à 3 mois après l'installation, afin de s'assurer que tout a été mis en place (APL, FSL, assurance...), apprécier l'installation dans le logement et l'environnement.

Malgré ce renforcement de l'étude des dossiers de ménages prioritaires, et la volonté affichée de travailler en lien renforcé avec les associations, **le cadre des commissions d'attribution reste encore marqué par des cultures d'organisme, avec des différences plus ou moins importantes sur les critères d'examen des dossiers.**

Les associations qui ont « joué le jeu » du partenariat avec les bailleurs savent désormais à peu près quel va être le niveau d'exigence de chacun des organismes du territoire, et les dossiers inscrits comme « prêts à habiter » prennent, semble-t-il, de plus en plus en compte ces distinctions.

Dans le Val d'Oise, le SIAO, qui anime le dialogue associations – organismes avec l'AORIF, souligne ainsi que du côté hébergement, il y a également à faire un effort important pour comprendre l'ensemble des différences dans les procédures internes d'examen des dossiers et les mécanismes de décision des CALEOL.

*« Il faudrait qu'on arrive à **harmoniser un certain nombre de règles de gestion des CALEOL, qui sont très variables**. Chaque CALEOL a son règlement intérieur qui s'appuie sur la liste des pièces réglementaires, mais certaines CALEOL ajoutent des pièces supplémentaires. On sait que certains bailleurs ont des critères différents sur l'évaluation du reste à vivre. En fonction du bailleur sur lequel le*

ménage va être positionné, on sait que ça va être difficile. Ça demande une connaissance du territoire, qu'on ne peut pas attendre d'un gestionnaire lambda. » (SIAO 95)

3. Un rapprochement entre organismes et associations, et le recours à la notion d'autonomie dans le logement

De manière générale, **un des leviers important du relogement dans le parc social est le rapprochement entre les structures d'hébergement et les bailleurs autour de la notion d'autonomie dans le logement.**

Dans la plupart des départements, les échanges se sont renforcés ces dernières années, sous des formes différentes, qui parfois se cumulent : élaboration de grilles d'évaluation partagées, échanges dans des commissions partenariales, des partenariats bilatéraux entre organismes et associations...

Ces rapprochements sont sans doute à l'origine d'un constat tout à fait notable dans les entretiens : **les structures d'hébergement sélectionnent désormais avec bien plus d'attention les ménages qu'elles vont engager dans le circuit d'aide au relogement des publics prioritaires.** Le travail réalisé ces dernières années sous l'égide des DDCS, parfois des SIAO, avec l'appui souvent des associations régionales HLM, a consisté à améliorer la « qualité » des dossiers de candidature :

- la qualité administrative, avant tout, avec de moins en moins de dossiers incomplets (existence de l'avis d'imposition, appréciation des ressources exacte, etc.),
- l'existence souvent d'une « note sociale », jugée très importante par la plupart des organismes car elle permet d'apporter la solution la plus adaptée au ménage. Cette note sociale est parfois rédigée par le travailleur social référent, mais elle peut être complétée par une instruction en amont de la CALEOL (soit par le SIAO, soit par les services de l'État, soit par les services du bailleur)
- une meilleure connaissance par les associations des attentes des organismes, , qui permet d'anticiper certains freins éventuels.

« Pour moi, la réussite c'est un climat de confiance, une transparence entre l'association (les travailleurs sociaux) et le bailleur, avec une note sociale conforme à la réalité, des éléments précis concernant le statut dans l'emploi ou la capacité d'accéder à un emploi, pour nous permettre de faire une offre de logement adaptée. Une fois que la relation de confiance est avérée, on peut vraiment faire des choses ensemble. » (Organisme Hlm, Val d'Oise)

« On ne positionne pas les ménages trop fragiles, pour pas qu'ils soient refusés au logement, sinon ensuite ça peut engendrer une série de refus. On sait ce que chaque bailleur recherche comme type de dossier, donc on essaie de positionner des candidats « prêts », c'est-à-dire qui ne seront pas refusés. Ça veut dire qu'on attend d'avoir fait tout ce travail de déblayage des problématiques et de renforcement au niveau professionnel. (...) Dans l'évaluation sociale, on essaie d'être le plus clair possible pour montrer qu'on n'a rien à cacher. » (Association, Val d'Oise)

Ces propos montrent que la notion de « prêt à habiter » reste prépondérante dans les pratiques des associations comme des organismes.

En ce sens, un des leviers principaux du relogement relève donc de la capacité des associations à préparer les ménages au logement autonome et de leur capacité à en faire la preuve auprès des organismes. Le recours aux accompagnements logement ou à des formes transitoires comme le bail glissant permet de sécuriser l'accès, lorsque le ménage présente toujours des fragilités (manque d'autonomie dans les démarches, très faible reste-à-charge, dette locative non apurée...). En effet, l'objectif étant de préparer l'accès et mais aussi d'assurer les bonnes conditions pour le maintien durable du ménage dans le logement.

L'autre explication possible de l'utilisation encore présente de la notion de « prêts à habiter » pourrait être liée au manque de moyens sur l'accompagnement social. Les bailleurs sociaux étant dans la crainte de se retrouver « seuls » face à certaines situations, ce manque de moyens d'accompagnement a pour conséquence une sécurisation plus importante à l'entrée dans le logement.

Au-delà de l'utilisation de la notion de prêt à habiter, **les témoignages montrent l'importance de l'inter-connaissance et de la compréhension réciproque**. Associations comme bailleurs en sont convaincus et mettent en avant la nécessité d'animer dans la durée ce partenariat, pour en faire un des leviers de l'amélioration des relogements.

Du côté des organismes, l'acculturation permet d'aider à déconstruire des représentations sur les publics de l'hébergement, tout en approfondissant la connaissance de la diversité de ces publics ; du côté des associations, elle favorise la prise en compte des contraintes des bailleurs, et a encouragé des évolutions de pratiques, avec un travail généralement renforcé aujourd'hui sur l'apprentissage concret à la gestion d'un logement autonome.

Ce travail d'interconnaissance prend différentes formes : élaboration d'outils partagés (référentiels, grilles d'évaluation), formations croisées, participation à des commissions partenariales autour de situations... L'expérience montre qu'il est à construire dans la durée, pour permettre de contrebalancer les changements de personnes, l'évolution de la réglementation, la perte de visibilité des outils partenariaux au fil du temps, etc. L'animation du partenariat apparaît indispensable pour maintenir une acculturation réciproque, qui dépasse le registre des relations inter-personnelles.

4. Le rôle des associations régionales HLM pour favoriser l'interconnaissance

Les entretiens mettent donc en évidence un rapprochement important entre les structures d'hébergement et les bailleurs ces dernières années.

Cette évolution a souvent été soutenue voire impulsée par les associations régionales, qui ont, en partenariat avec la FAS et avec la DDCS, proposé des espaces de rencontre autour de problématiques communes, des moments d'information, un travail autour de la définition des accompagnements, l'inter-connaissance des pratiques et contraintes de chacun, l'écriture de grilles d'évaluation.

Les travaux autour des grilles d'évaluation partagées sont désormais un peu anciens (plusieurs ont été menés au début des années 2010), et les outils ne sont pas toujours utilisés, mais ce travail a souvent permis de renforcer les relations bilatérales entre les agents des organismes et les associations, favorisant des échanges plus ouverts et transparents. Cela a pu également conduire, du côté des structures, à renouveler leur réflexion sur les pratiques d'accompagnement à l'autonomie dans le logement – sans aller encore très loin, cependant, dans la logique Logement d'abord.

Dans le département d'Indre-et-Loire, **la gestion du fichier partagé donne un rôle important à l'USH Centre – Val de Loire dans l'analyse de la demande et des attributions**. Les acteurs ne notent pas d'impact particulier de l'outil sur la réactivité du relogement : mais ils soulignent **sa capacité à donner une meilleure connaissance des attributions, le fait qu'il donne également un lieu pour partager cette connaissance entre l'ensemble des acteurs concernés**. **Le suivi des publics prioritaires est facilité, et il a moins tendance à se cantonner à la lecture du relogement sur le contingent préfectoral**.

Le fichier partagé d'Indre-et-Loire

Le fichier est géré par l'USH Centre – Val de Loire. Il existe depuis 2011 et est co-financé par le Conseil départemental et Tours Métropole. Les opérateurs de l'hébergement envoient à la DDCS les dossiers de ménages en capacité de sortir dans le cadre d'un logement autonome. Les demandes labellisées prioritaires par la DDCS sont inscrites dans SYPLO, et sont retrouvées dans le fichier partagé par les organismes.

La gestion du contingent préfectoral se fait en stock, et **elle est déléguée aux bailleurs : ceux-ci vont chercher les demandes prioritaires dans le fichier partagé, et font une proposition aux ménages**. La DDCS n'a pas donné d'objectifs quantifiés au relogement des sortants d'hébergement, et ne demande pas non plus à l'USH de faire un bilan différencié des relogements par type de publics prioritaires. Rappelons aussi que la DDCS a créé il y a deux ans une commission ad hoc pour accélérer les sorties d'hébergement. Le fichier partagé ne suffit pas, seul, à accélérer les sorties, mais il est possible de penser qu'un système de gestion en flux et de cotation donnera des outils pour cela.

Les acteurs notent deux plus-values intéressantes à l'outil :

- **une forte implication des communes au relogement des prioritaires, auquel tous les réservataires participent** : c'est un élément en faveur du fichier partagé.

- **un bilan annuel des attributions réalisées aux prioritaires, ce qui permet d'en tirer des enseignements, notamment en termes d'équilibre territorial**. Le constat est fait principalement à l'échelle de Tours Métropole, qui fait annuellement un bilan des attributions réalisées sur son territoire aux ménages démunis, en identifiant les profils accueillis mais également les résidences et secteurs géographiques qui ont été mobilisés.

II. Mise en perspective des organisations locales

La description des fonctionnements et rôles de chacun des acteurs montre une diversité évidente des mises en œuvre locales pour aboutir à l'objectif de fluidification des structures d'hébergement souhaité.

L'organisation, dans chacun des sites d'étude, repose sur des modes de faire et outils existants (fichier partagé, cotation, commissions partenariales, animation plus ou moins importante du dialogue organismes - associations...), qui dépend des histoires locales des dispositifs (des SIAO plus ou moins avancés dans la réalisation de l'ensemble des missions que leur donne la loi), d'une tension plus ou moins forte sur le logement social...

De ce fait, à travers les investigations de terrain, nous n'identifions **pas tant des stratégies et des « plans d'action » construits que des initiatives ciblées, construites empiriquement au regard de l'environnement existant**, pour le rendre plus efficace sur l'objectif de la sortie d'hébergement.

Sur le panel de 6 sites, **le Val d'Oise fait figure d'exception, dans la mesure où a été mise en place une approche globale de la problématique « sortie d'hébergement »**, qui parvient à juxtaposer un cadre stratégique (les accords collectifs départementaux), une approche opérationnelle partenariale (la Charte partenariale qui anime le partenariat organismes – associations – État) et un appui à l'identification de la population cible pour l'État (la labellisation par le SIAO).

Après une présentation par type d'acteurs, cette deuxième partie s'attache davantage aux dispositifs et organisations. Elle commence par essayer de donner sens aux modes de pilotage observés, et se penche plus précisément sur deux sujets clés :

- les limites des outils de gestion actuels, qui contribuent à complexifier la recherche d'une convergence de l'ensemble des acteurs ;
- le rôle des accompagnements, outil central dans la stratégie Logement d'abord, aujourd'hui encore peu renouvelés pour aider à la fluidité de l'hébergement.

A. Des organisations locales plus ou moins propices à un partenariat structuré

1. Des leviers conjoncturels et structurels pour appuyer le relogement

De manière générale, dans les 6 départements étudiés, le nombre de relogements avait plutôt progressé en 2019 (dans un mouvement déjà amorcé les années précédentes pour certains départements - Val d'Oise, territoire de la MEL, par exemple).

« On constate que sur tous les motifs prioritaires, ça fonctionne (réservation de 25% des parcs de logement social, mécanismes de fluidification...), le taux de satisfaction de la demande est bien meilleur que pour le reste des demandeurs (de mémoire on est à 1 attribution pour 3 demandes, contre 1 pour 6) : ménages labellisés DALO, sortants d'hébergement, bénéficiaires de minima sociaux (accords collectifs) ... A côté de ça, il y a des publics qui n'ont aucune étiquette prioritaire et pour lesquels les taux de satisfaction sont de 1 pour 20 voire 1 pour 25 ; ça concerne surtout des personnes seules, des jeunes. Donc la réglementation fonctionne, mais on a des « éternels derniers ». (CA Cergy-Pontoise)

Interrogés directement, les acteurs locaux identifient généralement deux leviers principaux à cette progression récente :

- **Localement, un niveau de production de logements important, qui a eu un impact très visible sur les sorties d'hébergement** : c'est le cas dans la Métropole de Nice (et plus largement le département des Alpes-Maritimes) en 2019, et aussi dans la C.A. de Thonon-les-Bains en Haute-Savoie.

- **L'effet d'une pression renforcée de l'Etat local sur le système d'acteurs**, et avant tout sur les organismes, en déclinaison de la politique nationale, et cela quels que soient les leviers utilisés : objectifs quantitatifs, mise en place d'une commission dédiée... Il est aussi à noter que tous nos interlocuteurs s'attachent à identifier le niveau communal comme le plus « difficile » à convaincre pour le relogement des sortants d'hébergement – mais c'est généralement via les organismes que l'État tente de peser sur les réticences des communes.

Les autres leviers évoqués sont plus structurels. Ils relèvent principalement **du travail d'interconnaissance entre associations et organismes HLM**, souvent entamé depuis plusieurs années, et animé par les AR ainsi que par la FAS (c'est le cas dans le Nord, la Gironde, le Val d'Oise...). Le travail sur le « prêt à habiter » et sur l'évaluation partagée des situations a souvent permis d'élaborer des grilles d'évaluation : si celles-ci ne sont pas toujours utilisées, elles ont eu généralement le mérite d'aider au dialogue.

Ce travail d'interconnaissance a deux effets principaux : d'une part, une plus grande attention des associations aux attentes des organismes, et de l'autre une plus grande confiance des organismes dans le travail des associations.

Il est à noter que, dans les entretiens, le PDALHPD n'est évoqué comme cadre de référence que dans quelques sites (Indre-et-Loire, Nord, Val d'Oise) – ce sont aussi des départements dans lesquels des espaces partenariaux de traitement des situations (intégrant les organismes) ont été mis en place depuis plusieurs années en déclinaison du plan.

2. Des modalités diversifiées d'organisation du partenariat par l'État local

Au-delà de ces leviers, le panel de 6 territoires ne permet pas de dégager de véritables « modèles organisationnels ». Chaque département donne l'impression de présenter des particularités qui le distinguent des autres, fragilisant les analyses systémiques.

Les 6 territoires nous permettent cependant **d'identifier des modèles ou des « tendances » de gouvernance partenariale, selon les choix opérés par les services locaux de l'Etat.**

- Certains sont plus « directifs » ou « descendants » quand l'Etat local s'appuie avant tout sur les objectifs donnés aux bailleurs sur le contingent préfectoral et réalise un suivi régulier de ces objectifs avec les bailleurs : c'est ce qui se passe en Gironde.
- D'autres sont plus « collaboratifs » ou partenariaux : les services de l'Etat s'appuient alors sur des outils existants (système de cotation en Haute-Savoie) ; mettent en place des commissions de relogement partenariales dédiées (Indre-et-Loire) ; développent une stratégie d'animation et sensibilisation sur un long terme, en s'appuyant sur le SIAO et l'Union régionale HLM (Val d'Oise).

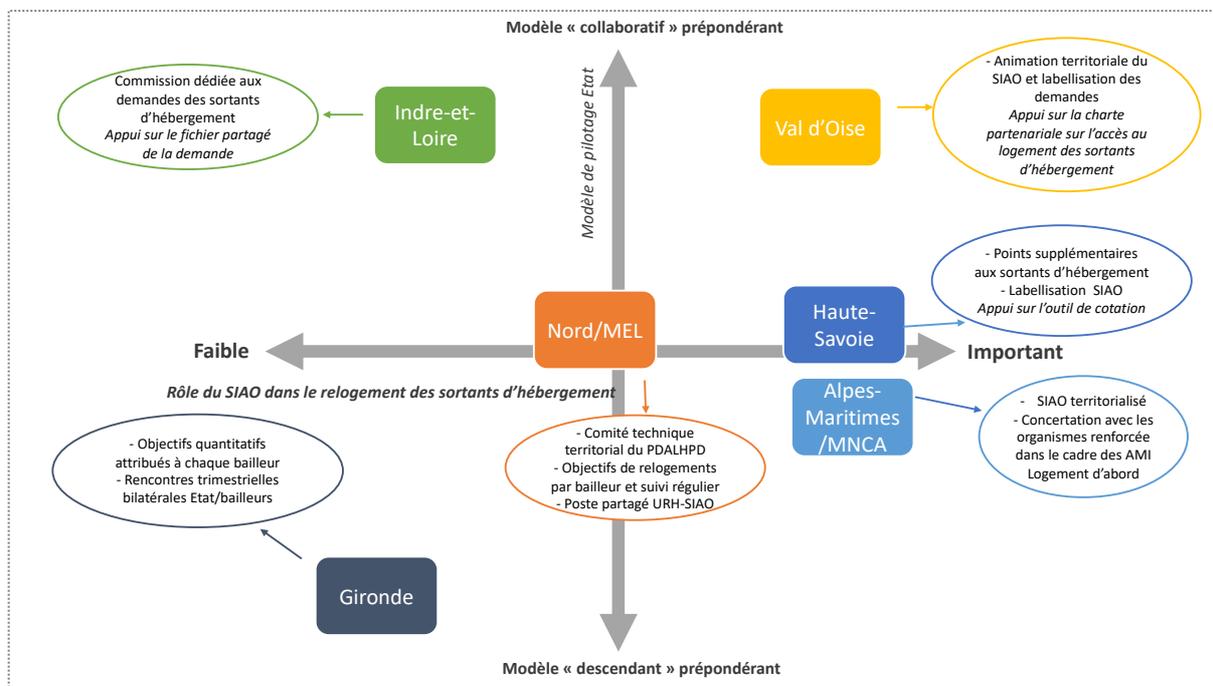
Dans deux sites, l'exercice du pilotage par l'État s'écarte quelque peu d'un schéma binaire « collaboratif » versus « descendant » :

- Dans **le territoire de la Métropole Européenne de Lille, les deux dimensions (partenarial - descendant) sont présentes, dans la mesure où la pression de l'État se combine à une approche plus partenariale qui mobilise l'ensemble des acteurs.** Le cadre dans lequel se joue la sortie d'hébergement est celui du PDALHPD, avec le Comité Technique Territorial dédié au relogement des publics prioritaire sur le contingent préfectoral. Instance partenariale élargie (services de l'État, du Département, de la MEL, des bailleurs, du SIAO, des gestionnaires), elle est également utilisée par la MEL pour le relogement sur son propre contingent. Parallèlement, des objectifs quantitatifs sont donnés aux organismes, et l'État local exerce une pression bilatérale régulière, au plus haut niveau (préfet), sur les organismes, notamment ceux qui ne remplissent pas les objectifs.
- A l'échelle de la **Métropole Nice Côte d'Azur, la gouvernance est davantage « déléguée »** : l'État local reste très concentré sur le relogement des ménages DALO, et l'effort en matière de relogement des

sortants d'hébergement est porté davantage par le SIAO (et les associations gestionnaires), et, depuis peu, par la Métropole, au travers de l'AMI Logement d'abord (participation à la gouvernance du SIAO de la MNCA, une étude en cours auprès des organismes sur les pratiques d'accueil des ménages fragiles).

Le schéma ci-dessous synthétise ces réflexions, en positionnant d'une part la « tendance » du pilotage exercé par l'État local et la façon dont il s'appuie (ou non) sur le SIAO. Il ne fait pas apparaître les organismes et les EPCI, car il se concentre sur la stratégie et l'outillage du pilote qu'est l'État local.

Des modalités diversifiées d'organisation du partenariat par l'État local autour de la sortie de l'hébergement



B. Un manque de visibilité des objectifs et des résultats atteints

A considérer les impacts quantitatifs des relogements, les résultats ont plutôt progressé ces deux dernières années dans les départements étudiés. C'est ce que montrent les données recueillies par la DIHAL à partir des extractions du SNE ; localement, les données que donnent les DDCS, à partir du suivi des radiations dans SYPLO et des conventions de réservation ou des accords collectifs sont différentes, mais suivent à peu près la même tendance.

Pour autant, les objectifs quantitatifs donnés par l'Etat ne sont pas nécessairement atteints et les délais de sortie vers le logement des structures d'hébergement sont toujours longs, particulièrement dans les territoires au marché tendu.

Au-delà de ce constat, les investigations de terrain mettent en évidence un **point de blocage particulier dans la construction d'une stratégie territoriale sur le relogement des sortants d'hébergement** : les **désaccords sur les modes de comptabilisation des résultats** entre l'Etat d'un côté, les réservataires et les EPCI de l'autre. A ce jour, il apparaît impossible de s'entendre sur l'effort réalisé par chacun des réservataires dans l'accueil des publics prioritaires : les acteurs en présence ne comptent pas toujours à partir des mêmes objectifs, et ils ne comptent pas non plus à partir des mêmes outils.

1. Un manque de lisibilité sur la contribution des différents contingents

Les données collectées ne permettent pas toujours de distinguer entre les relogements effectués sur le contingent Etat et sur les autres. Selon les sites, nous avons pu collecter des données qui, soit ne concernent que

le relogement sur le contingent préfectoral ou concernent tous les relogements sans distinguer les contingents de manière fiable.

Cette **insuffisance de l'outillage, ainsi que le prisme de l'État sur ses propres prioritaires, et les différences de définitions entre publics prioritaires, expliquent des appréciations qui peuvent être très différentes d'un acteur à l'autre sur l'effort réellement réalisé.**

La **difficulté est aujourd'hui réelle à quantifier l'effort réalisé par les autres contingents que celui de l'État, puisque le suivi le plus souvent réalisé est fait sur le contingent préfectoral. Les territoires manquent encore de vision globale et rencontrent des difficultés à surmonter le cloisonnement généré par l'approche par contingent.**

Par ailleurs, les entretiens montrent encore une difficulté **à faire converger les approches de l'Etat local (relativement restrictives en matière de publics concernés) de celles des réservataires et EPCI, qui raisonnent davantage à partir de la définition du CCH.**

Par exemple, **la Métropole Européenne de Lille explique que, selon son propre suivi, le relogement des publics prioritaires a nettement progressé** : « *Depuis qu'on fait une analyse des attributions, on arrive à mesurer les attributions dédiées aux ménages prioritaires. Du coup, on voit qu'au global, on fait un travail conséquent en matière de relogement des ménages prioritaires sauf que ce n'est pas objectivé au sens des contingents parce qu'on n'a pas les bons outils pour le faire.* » (MEL) Du point de vue de l'État, les autres contingents ne relogent pas nécessairement les prioritaires au sens du PDALHPD, mais selon la définition de la CIET – plus large que celle du PDALHPD – et les « bons » résultats sur la catégorie « publics prioritaires » peuvent cacher les difficultés plus grandes de relogement des publics « État ».

En Gironde, les bailleurs, à l'instar de Bordeaux Métropole, considèrent que les contingents communaux et le contingent métropolitain contribuent au relogement des publics prioritaires. Un travail de remontée d'information en provenance des communes a été entamé en 2019 par la Métropole. Malgré des remontées encore inégales, les résultats partiels sont plutôt positifs : « *Sur les 55% d'attributions qui sont renseignées, on a de très bons résultats : en moyenne, 41% d'attributions aux ménages prioritaires sur toutes les communes. Mais ça varie au sein des communes. En ce qui concerne les sorties d'hébergement, on a 7% d'attributions sur le contingent Bordeaux Métropole.* » Du point de vue de la DDCS, en revanche, il est très difficile de reloger des publics prioritaires sur les contingents communaux.

Ces **deux exemples montrent qu'une vision « intégratrice », prenant en compte un effort global à l'échelle d'un territoire s'oppose à une vision « par public » et « par contingent »**. Et il n'est pas toujours facile d'apprécier ce que compte chacune des parties.

C'est le cas par exemple pour les contingents communaux. Tous les entretiens s'accordent sur le fait que le réflexe de **prioriser ses propres habitants reste très ancré à l'échelle des décideurs locaux, ce qui rend toujours plus difficile de faire accepter les candidatures de ménages modestes non originaires de la commune**. En effet, les sortants d'hébergement sont souvent domiciliés dans la ville centre, là où se concentrent les structures d'accueil.

Les organismes expliquent que, **de leur point de vue, les contingents communaux « absorbent » une partie des objectifs de relogement des publics prioritaires**, mais en effet, leurs « prioritaires » ne recourent pas nécessairement ceux hébergés dans les structures financées par l'Etat.

« Les sortants d'hébergement, ce sont ceux qui sortent de leurs propres hébergements, CCAS par exemple. (...). Autres profils prioritaires relogés sur les contingents communaux : habitat indigne, sur-occupation, hébergés chez un tiers... » (organisme, Gironde)

Ainsi que le souligne une représentante d'EPCI, la gestion historiquement très cloisonnée de l'hébergement par l'État a encore des répercussions aujourd'hui :

« La façon de traiter la compétence hébergement par l'État a fait dans le temps que l'hébergement est resté un secteur cloisonné. L'État ayant ce devoir de solidarité vis-à-vis de ceux qui n'ont plus d'ancrage territorial, il fallait s'imposer dans le relogement sans être soumis à la validation communale. Mais aujourd'hui, il faut rouvrir ce verrou-là et le travailler avec les communes pour que celles-ci ne bloquent plus le relogement des hébergés hors du territoire de la commune. »

De ce fait, des représentants de bailleurs lient **la mobilisation de l'ensemble des organismes avec celle des communes** : « *fixer des objectifs aux communes, ce serait un moyen de redistribuer l'implication de tous les bailleurs* » (organisme, Nord).

2. Des outils de gestion très éclatés, un obstacle à la mobilisation coordonnée des acteurs

Le travail d'interconnaissance et de coordination apparaît d'autant plus important, dans un contexte où les outils de gestion des différents contingents sont toujours très éclatés, ne permettant pas d'effectuer un suivi des attributions par réservataires et par public, à l'échelle d'un territoire (départemental ou infra-départemental).

La gestion des attributions est donc à la fois caractérisée par l'existence de réservataires avec chacun ses publics cibles et des obligations réglementaires parmi les publics prioritaires au relogement ; et par la co-existence de nombreux outils de gestion, qui répondent chacun à une problématique particulière, mais ne **parviennent pas à prendre en compte l'ensemble des objectifs et des obligations, et à en assurer le suivi, à la bonne échelle.**

- Interfacé avec le SNE, SYPLO est l'application mise en place par l'État pour gérer le relogement sur le contingent préfectoral, mais, plus largement, **il peut proposer un « vivier » de demandeurs prioritaires pour l'ensemble des réservataires.** Cependant, on l'a vu, les services locaux de l'État peuvent avoir tendance à ne valider dans SYPLO que les ménages prioritaires pour le contingent préfectoral. Par ailleurs, les synchronisations peuvent parfois être aléatoires et les procédures de radiation pas toujours maîtrisées (le contingent de réservation, par exemple, n'est pas toujours précisé).
- Les différentes entités d'Action logement pouvaient recourir à différents systèmes informatiques pour gérer du rapprochement offre / demande. Le site AL'IN propose désormais un outil unique et national pour les équipes d'ALS, interfacé au SNE, permettant d'aider au rapprochement entre l'offre et les différentes catégories de demandeurs.
- **Chaque bailleur utilise au quotidien son logiciel métier**, qui n'est pas toujours interfacé avec le SNE. Les doubles saisies sont donc fréquentes à l'interne.

Cette multiplication d'outils génère des difficultés de gestion pour les bailleurs et réservataires. Un des problèmes soulevés concerne la synchronisation des radiations entre le logiciel métier et le SNE. Action Logement ne peut pas, par exemple, radier les demandes sur le SNE. S'ensuit un écart dans la comptabilité des attributions aux publics prioritaires : Action logement comptabilisant tous les dossiers validés en CALEOL, l'État uniquement ceux qui ont été radiés du SNE.

In fine, les données des bailleurs (via leur logiciel), des DDCCS (via SYPLO), et du SNE présentent souvent des écarts – parfois très conséquents.

Pour donner un exemple, dans le Val d'Oise, le suivi des ACD permet d'isoler les sortants d'hébergement, mais le chiffre fourni par la DDCCS 95 est très supérieur (762 relogements en 2019) à celui obtenu par la DIHAL à partir des extractions du SNE (459).

Les fichiers partagés de gestion de la demande résolvent une partie de ces difficultés, en permettant notamment une vision globale de l'offre et des attributions à l'échelle des territoires, des organismes et des réservataires. Ils favorisent également un pilotage partagé, et permettent de construire une gestion locale qui prend en compte l'ensemble des paramètres souhaités.

L'outillage généré par le passage à venir de la gestion en flux des contingents aura sans doute un impact pour aller vers plus de transparence.

C. Le rôle de l'accompagnement : des pratiques en évolution mais qui restent encore éloignées du « Logement d'abord »

Les entretiens réalisés mettent en évidence la **différence importante entre le discours sur le Logement d'abord, qui consiste à privilégier l'accès au logement de droit commun avec des accompagnements adaptés aux besoins des personnes, et les pratiques en cours dans les territoires**. La mutualisation des accompagnements et les expériences d'accompagnement pluri-disciplinaires restent très timides.

Parmi la douzaine de gestionnaires associatifs entendus dans cette étude, seul un a évoqué la perspective dans laquelle il souhaite positionner ses équipes, et qui est clairement celle de Logement d'abord : « *Donc aujourd'hui, plutôt que de se dire "il n'est pas prêt", il faut poser la question : "que faut-il mettre en place pour que le relogement soit possible ?" Car aujourd'hui, on se dit que le relogement va se casser la gueule car il n'y a pas assez de soutien.* »

Les difficultés du recours aux mesures d'accompagnement logement existant localement – sur lesquelles les organismes ont finalement assez peu la main – expliquent en partie l'attention portée à la notion d'autonomie dans le logement et aux cadres d'évaluation partagés entre travailleurs sociaux de structures et agents des bailleurs.

1. Une mobilisation « classique » et assez peu renouvelée des mesures d'accompagnement

Sur les terrains étudiés, les mesures d'accompagnement au relogement des sortants d'hébergement restent relativement classiques : selon les pratiques locales, vont être mobilisés l'AVDL de l'État, l'ASLL du FSL, voire le bail glissant.

L'état des lieux montre que la **mobilisation des accompagnements – logements pour soutenir la sortie des hébergés présente des modèles différents dans chaque département** : pas d'accompagnement, mobilisation de l'AVDL, mobilisation de l'ASLL, possibilité de mobiliser soit l'ASLL soit l'AVDL au regard des niveaux de problématiques rencontrés.

- **La Gironde est un cas à part dans notre panel. Jusqu'en 2019, il n'y avait pas d'accompagnement possible pour les sortants d'hébergement relogés sur le contingent préfectoral.** En effet, un des critères d'accès au contingent est « l'autonomie dans le logement ». « *Jusqu'à l'année dernière on ne mobilisait pas du tout l'AVDL. On considérait qu'on payait les CHR pour faire cet accompagnement. Et on considérait qu'une fois que la structure donnait le feu vert, les sortants d'hébergement étaient complètement autonomes.* » (DDCS 33)

La DDCS est revenue sur ce critère, pour deux raisons : le constat que certains dossiers étaient refusés au nom de la « fragilité » des ménages ; le Plan Logement d'abord, qui remet en question la logique locale, en proposant des accès au logement autonome avec un accompagnement s'il s'avère nécessaire. 25 mesures AVDL ont été ciblées sur le relogement des sortants d'hébergement en 2019.

- Dans le Val d'Oise, le Nord et la Haute-Savoie, **c'est plutôt l'AVDL financé par l'État** qui peut soutenir l'entrée dans le logement des sortants d'hébergement. En Haute-Savoie, deux sortes d'accompagnements sont le plus souvent sollicités pour l'accès au logement : une mesure d'ASLL ou un bail glissant (estimation que près de la moitié des sortants d'hébergement ont une mesure d'accompagnement). Dans le Nord, l'ASLL peut également être mobilisé.
- Dans **deux départements, l'AVDL de l'État n'est pas mobilisé pour les sortants d'hébergement** : dans les Alpes-Maritimes (sauf pour des jeunes sortant d'institution), et en Indre-et-Loire où les mesures AVDL sont réservées aux publics les plus marginalisés (elles peuvent néanmoins être sollicitées pour des sortants d'hébergement d'urgence). Ce sont donc plutôt les mesures d'ASLL financés par les FSL qui

vont être mobilisées par les associations (mesure « premiers pas dans le logement » du FSL 37, par exemple).

Ces mesures sont soumises à la prescription d'un travailleur social, mais elles peuvent parfois être sollicitées par les CALEOL, voire en amont de la CALEOL par l'organisme. En Indre-et-Loire, comme dans le Nord, les mesures d'ASLL peuvent également être sollicitées lors des commissions partenariales d'examen des sorties d'hébergement vers le contingent préfectoral.

Les mutualisations de moyens d'accompagnement souhaitées à travers la démarche Logement d'abord sont rares sur les 6 territoires. L'expérimentation d'une commission unique sur les mesures ASLL du FSL et AVDL de l'État dans le Val d'Oise est la démarche la plus avancée rencontrée.

Val d'Oise : une commission unique de validation des mesures AVDL et ASLL

L'État et le Département ont souhaité clarifier les différences entre l'AVDL et l'ASLL tout en apportant une réponse plus adaptée aux besoins des ménages. Dans le cadre de l'appel à projets FNAVDL 2020-2023, les deux partenaires ont décidé d'expérimenter **une nouvelle « mouture » de l'AVDL destinée aux ménages (hébergés ou non) se trouvant dans des situations complexes**, caractérisées par un cumul de problématiques et nécessitant l'intervention de plusieurs professionnels. Les mesures, d'une durée de 12 mois, sont financées par l'État avec un barème supérieur à celui du FSL et confiées à 4 opérateurs sélectionnés par l'État et le CD.

L'ASLL est quant à lui réservé aux ménages ayant besoin d'un accompagnement plus classique (6 mois renouvelables), notamment en « fin de parcours » d'hébergement.

Les deux dispositifs ont été rassemblés au sein du FSL, pour permettre un examen collégial de l'ensemble des situations concernées et la désignation de l'outil le plus adapté par les professionnels réunis au sein des commissions FSL¹⁴.

Ces instances constituent un espace propice à **l'interconnaissance et à l'émergence d'une culture commune entre les acteurs du social et de l'hébergement/logement**. En cas de succès, l'expérimentation pourrait être pérennisée et intégrée au FSL (avec une mutualisation des budgets État / Département).

2. Des évolutions cependant en cours dans les accompagnements logement

Dans le cadre de la démarche Logement d'abord ou des réponses aux appels à projet « 10 000 logements Hlm accompagnés », il existe **localement des expériences d'accompagnement dédiées à des publics qui cumulent des difficultés – mais elles concernent peu les sortants d'hébergement et, de manière générale, ont un volume restreint de bénéficiaires**. En revanche, elles aident à proposer de nouveaux modèles de parcours et de nouveaux modes d'accompagnement, qui devraient à terme prendre une place plus importante aux côtés des modèles plus classiques.

Les CHRS, de leur côté, commencent à faire évoluer quelque peu leurs pratiques d'accompagnement : le plus marquant est le développement important des CHRS « en diffus » (et parallèlement une diminution des places en structures collectives), faisant que les hébergés sont de plus en plus souvent placés dans une situation proche du logement autonome – en tout cas dans la façon d'habiter le logement, puisqu'il n'y a pas de loyer et charges en hébergement.

Par ailleurs, certaines structures expérimentent des parcours résidentiels qui tentent d'éviter les ruptures que représente, pour des ménages souvent fragiles, la nécessité de déménager ou de changer de référent social à chaque changement de dispositif. Cela nécessite, à l'instar de l'expérience présentée ci-dessous, de trouver des moyens pour sortir des logiques de dispositif, et rester au plus près des besoins des personnes.

¹⁴ État, bailleurs sociaux/AORIF, service social départemental, Caf, SIAO, associations

Passer du CHRS au logement autonome sans déménager : l'expérience de La Passerelle et de Léman Habitat (Thonon-les-Bains)

55 places d'hébergement du CHRS La Passerelle sur 95 sont proposées en diffus dans des logements Léman Habitat, dont l'association est locataire. Cette structuration de l'offre facilite l'accès au logement autonome et l'association expérimente depuis peu des approches complémentaires visant à fluidifier encore la transition de l'hébergement vers le logement.

- **le maintien des sortants de CHRS dans le même appartement**, avec un bail glissant qui mène au changement de son statut (de l'hébergement au logement autonome). Le bailleur « remplace » alors le logement par un autre dédié au CHRS diffus. L'équipe de la Passerelle souligne l'intérêt de cette démarche mais a rencontré des difficultés pour la mettre en œuvre, les appartements du CHRS diffus appartenant au contingent du bailleur ou de la commune et les appartements dédiés au relogement des sortants d'hébergement au contingent préfectoral. La gestion en flux facilitera le développement de cette approche.
- **pour les sortants d'hébergement accompagnés dans le cadre d'une mesure AVDL, le maintien (si la personne le souhaite) du même référent, en CHRS puis dans le logement**. L'objectif de l'association est ainsi de mettre en place d'une « équipe mobile » de travailleurs sociaux qui assurerait l'accompagnement global des personnes, qu'elles soient en CHRS collectif, diffus ou accompagnées dans le cadre d'une mesure d'accès au logement.

Le développement de CHRS hors les murs (très important par exemple dans les Alpes-Maritimes) permet également de tester de nouvelles formes d'accompagnement global, qui ne sont pas corrélées à la notion de « prêt à habiter », mais s'inscrivent dans la logique Logement d'abord d'accompagner le ménage en fonction de ses besoins, quelle que soit sa situation de logement au démarrage de l'accompagnement.

Ces dispositifs restent cependant expérimentaux et n'ont pas à ce jour de financements et de cadre considérés comme pérennes.

3. Des modes d'évaluation des ménages en cours de transformation pour limiter les « parcours en escalier »

Pour contrebalancer quelque peu les constats ci-dessus sur le « prêt à habiter », il nous semble intéressant de faire un point sur de **nouveaux modes de faire dans l'évaluation des ménages inscrits dans les SIAO**.

Ces « nouveaux modes de faire » que nous avons rencontrés lors de l'étude ne concernent pas directement la sortie de l'hébergement, ils ont plutôt comme objectif d'optimiser les solutions existantes pour les ménages sans logement propre du territoire, orientés vers les SIAO. Mais ils démontrent une volonté de faire évoluer l'évaluation des ménages, afin de limiter les orientations des ménages inscrits dans le SI SIAO vers les solutions d'hébergement, et d'encourager des orientations directes vers des solutions de logement (accompagné ou autonome).

Deux SIAO de notre panel ont aujourd'hui un rôle d'appui aux évaluations des travailleurs sociaux qui orientent vers des solutions d'hébergement – logement. L'objectif est, dans une optique Logement d'abord, **de privilégier l'accès direct au logement dans la mesure du possible**, là où la prescription « classique » orienterait vers le 115 ou de l'hébergement, avec le risque d'y « enliser » le ménage.

SIAO de Haute-Savoie : la centralisation des orientations

« S'agissant des orientations, le SIAO traite en flux les demandes et oriente les ménages vers des solutions adaptées, à la fois d'habitat (hébergement et/ou logement) et d'accompagnement. Le SIAO peut lorsque la situation le nécessite, travailler aussi sur une mise à l'abri des ménages en attente

d'admission sur liste d'attente. Ce fonctionnement a favorisé le développement d'une logique « Logement d'abord » dans les orientations. Ainsi, en 2018, sur les 1505 décisions d'orientations, environ deux-tiers étaient orientés vers une forme de logement : 832 des ménages vers le logement d'insertion, 164 vers le logement de droit commun »¹⁵. Le SIAO oriente également vers les mesures d'AVDL.

SIAO des Alpes-Maritimes : des moyens d'évaluation renforcés dans le cadre de l'AMI Logement d'abord

Dans les Alpes-Maritimes, les moyens d'évaluation ont été renforcés avec les moyens de l'AMI Logement d'abord : 2 postes d'évaluateurs ont été déployés sur le territoire de la Métropole Nice Côte d'Azur (et 1 poste sur celui de la CA Sophia-Antipolis).

Ce nouveau service d'évaluation - dont la vocation est temporaire - a pour but **d'aider au changement de pratiques et de postures des acteurs de l'AHl**. Il doit notamment contribuer à faire évoluer les pratiques des travailleurs sociaux concernant les évaluations envoyées au SIAO. En effet, les orientations transmises par les travailleurs sociaux au SIAO proposent jusqu'à présent rarement des projets d'accès direct au logement (IML ou parc social) et sont parfois en décalage par rapport aux besoins des publics. Parmi les publics dont la situation est examinée par les évaluateurs LDA, des ménages de l'hébergement d'urgence sont présents.

Ces exemples montrent la volonté, sur certains territoires, de faire évoluer les pratiques des travailleurs sociaux, pour encourager les orientations directes vers le logement, et de créer une culture locale autour de la logique « Logement d'abord ».

La généralisation probable de ces pratiques à moyen terme aura sans doute des répercussions sur la façon d'apprécier le « prêt à habiter », si elles conduisent à privilégier un nouveau prisme d'évaluation qui s'interrogera plutôt sur les conditions à mettre en place pour soutenir les accès directs au logement. Ce qui obligera à (re)poser la question des accompagnements mobilisables en cas de besoin pour soutenir ces accès directs.

¹⁵ ANSA, *Etat des lieux. Place du logement d'insertion dans les SIAO*, étude pour Les Acteurs du Logement d'Insertion, septembre 2019

III. Enseignements et recommandations

L'étude montre qu'il n'y a pas, en soi, de « bonne pratique » qui aurait un effet manifeste et rapide sur le relogement des sortants d'hébergement. **C'est généralement un ensemble d'initiatives, favorisant une action coordonnée des principaux acteurs, qui permet d'améliorer la fluidité dans les structures.** Par ailleurs, au regard de la diversité des territoires, il semble difficile de dégager un « modèle d'organisation » vertueux, au-delà cependant de quelques principes d'actions, favorables à la mise en place d'une synergie territorialisée.

Avant toute chose, rappelons que **pèse sur le relogement des hébergés le poids de la structuration locale de l'offre de logement social, ainsi que le niveau de tension sur le logement en général.** Dans des secteurs extrêmement tendus (Lille Métropole, Nice Côte d'Azur, Annemasse Agglo, l'Ile-de-France...), seul un effort très important de production – et de production adaptée aux caractéristiques des ménages très modestes - permettra de fluidifier de manière significative le relogement des sortants d'hébergement (et plus largement, de l'ensemble des publics prioritaires).

Un autre facteur structurant relève des caractéristiques mêmes des ménages hébergés. Parmi eux, certains, dans un très grand isolement et fortement désinsérés, avec de longs parcours d'errance, ne trouveront pas nécessairement dans le logement autonome classique une solution adaptée leur permettant de se stabiliser : des structures semi-autonomes comme les pensions de famille ou résidences accueil, avec des projets sociaux adaptés, peuvent apparaître plus pertinents pour nombre d'entre eux. Pour d'autres, et notamment dans les cas de grande fragilité psychique, voire de problèmes importants de santé, des formules d'accompagnement souples, pluri-disciplinaires, inspirées de Logement d'abord sont une condition essentielle à la réussite du relogement : mais aujourd'hui, celles-ci sont encore expérimentales, quand elles existent.

Si ces types de situation ne sont pas majoritaires *a priori* dans les structures d'hébergement de l'État, elles contribuent cependant à rallonger des durées de séjour moyennes, dans la mesure où les solutions alternatives, ou des modes renouvelés d'accompagnement, ne sont pas encore déployés de manière suffisante.

L'importance des besoins incite d'ailleurs à rappeler que le logement social n'est pas la seule solution à mobiliser pour les sortants d'hébergement (comme pour l'ensemble des publics prioritaires) : l'objectif de développement d'un parc privé à vocation sociale, notamment à travers l'intermédiation locative, inscrit dans le Plan quinquennal Logement d'abord, est à soutenir. Mais là aussi, la question des moyens d'accompagnement et de leur capacité à s'adapter à des situations individuelles extrêmement diverses se pose.

A. Forces et faiblesses des différents modèles / bonnes pratiques

Dans un champ de politique publique qui réunit de nombreux acteurs avec des intérêts parfois opposés, dans un cadre réglementaire qui n'évite pas certaines injonctions contradictoires (les objectifs d'équilibre territorial et le relogement des prioritaires), ce qui peut faire levier pour améliorer les sorties de structures relève avant tout **d'outils et dispositifs qui favorisent une convergence d'action entre l'ensemble de ces acteurs.**

L'étude permet de distinguer certains dispositifs / outils pour ce qu'ils apportent de cohérence à l'action de l'ensemble des acteurs. Mais elle montre également qu'aucun d'entre eux, pris séparément, n'a d'effet majeur sur le relogement : en effet, **c'est toujours la combinaison des outils et dispositifs qui a favorisé, ces dernières années, une progression du nombre des relogements** de sortants d'hébergement.

Les pistes de réflexion proposées s'inscrivent dans cette perspective de créer davantage de coordination sur les territoires, afin d'aider à partager davantage les objectifs de fluidité de l'hébergement.

Rappelons que les acteurs de terrain interrogés estiment que les pratiques les plus efficaces pour accélérer à court terme le relogement des sortants d'hébergement consistent :

- d'une part à **donner des objectifs clairs et partagés sur cette catégorie spécifiques de publics prioritaires** : par des objectifs quantitatifs donnés aux organismes (Nord, Gironde) ; par une action d'animation partenariale et de clarification des procédures (Val d'Oise) ; par le traitement différencié de l'accès au logement de ces publics (commissions dédiées).

- La création de filières dédiés : commissions ou circuit de labellisation ad hoc, étude des dossiers de candidatures par des services dédiés (de la DDCS ou du SIAO)

Ces leviers sont efficaces à court terme. Ils ont pour effet de créer une filière distincte de relogement (ou à tout le moins un traitement distinct des demandes de logement de ces ménages), au moins dans les territoires en tension où les sortants d'hébergement sont très concurrencés par les autres publics prioritaires dans un contexte général où la rotation donc les disponibilités diminuent. Notons que le territoire le moins tendu de notre panel, l'Indre-et-Loire, est aussi le seul où l'État local a renoncé à inscrire des ordres de priorités parmi les publics prioritaires (mais il a mis en place une filière de relogement dédiée).

L'enquête de terrain met également en avant quelques freins principaux à une plus grande cohérence des modes de faire locaux :

- Le **manque de visibilité sur les résultats obtenus**, du fait de l'éclatement des outils de gestion et la quasi-impossibilité d'apprécier la contribution des contingents hors État au relogement des sortants d'hébergement ;
- Le **manque de lisibilité de la stratégie locale de l'État**, et une difficile mise en adéquation des objectifs et indicateurs de suivi nationaux avec les objectifs et indicateurs locaux ;
- Des négociations difficiles **entre les EPCI et l'État local quant à leurs priorités autour du relogement des ménages défavorisés**, des différences de définition sur les sortants d'hébergement pris en compte par les services de l'État et par les autres acteurs locaux...
- **L'adaptation des accompagnements**, encore très centrés sur des logiques de dispositifs et non pas d'adaptation aux besoins des ménages. Une **logique du « prêt à habiter » qui prédomine encore**, et interroge de ce fait l'évolution des accompagnements.
- Une **démarche Logement d'abord qui, localement, peut apparaître concurrente du travail sur les sorties d'hébergement** (avec l'accent mis sur les situations complexes et les parcours directs de la rue au logement) ou à tout le moins déconnectée.
- **Pour les bailleurs sociaux une multiplicité de filières d'attribution**, concurrentes les unes avec les autres, qui complexifie fortement la gestion des attributions et ne leur donne aucune visibilité. Les objectifs qui leur sont fixés se superposent avec les engagements pris dans les CIA, avec les demandes qui peuvent leur être formulées par ailleurs dans le cadre du logement d'abord, ou encore pour le logement des réfugiés...

Ces freins relèvent d'une action à plus long terme, afin d'aller vers plus de coordination à l'échelle locale pour organiser de manière durable la prise en compte de ces publics dans les politiques d'attribution.

B. Des pistes de réflexion pour l'avenir

Les pistes de réflexions proposées s'inscrivent dans cette perspective de créer davantage de coordination sur les territoires. L'enjeu est de favoriser une approche intégrée de l'ensemble des problématiques des publics prioritaires sur un territoire, en articulant objectifs d'attribution, moyens d'accompagnement et politique de développement de l'offre.

La finalité est d'aller vers une approche territorialisée et partenariale sur le relogement des publics prioritaires et d'élaborer une stratégie locale lisible par l'ensemble des partenaires.

- 1. Aller vers une stratégie davantage partagée entre l'Etat et les territoires sur le relogement des publics prioritaires :** renforcer la discussion avec les EPCI pour bien articuler les politiques d'offre et d'attribution, avec les métropoles et les Conseils départementaux sur les moyens d'accompagnement social...

Aujourd'hui le dialogue se fait encore trop souvent uniquement entre services de l'Etat et opérateurs - organismes et réservataires. L'enjeu essentiel est de faire le lien avec les EPCI, responsables des politiques locales de l'habitat et des politiques intercommunales d'attribution. Les besoins de relogement des hébergés doivent être dans les objectifs globaux d'attribution et de mixité définis par les conventions intercommunales du logement. C'est dans le cadre de la gouvernance intercommunale que peuvent être mobilisées les communes pour l'accueil de ces publics, via une répartition territorialisée des objectifs d'attribution. C'est également l'EPCI

qui peut développer les réponses dans le cadre de sa politique d'offre. En parallèle, il est nécessaire de mieux mobiliser les moyens des FSL, dont de nombreux EPCI sont gestionnaires. Les conseils départementaux doivent également être mieux impliqués en tant que gestionnaires des FSL et responsables de l'action sociale.

Une articulation entre les deux échelles de travail doit être recherchée : départemental du côté de l'Etat et intercommunale du côté des EPCI.

Pistes à explorer :

- **Améliorer la connaissance**, à l'échelle des EPCI, des structures d'hébergement, des publics qui sont accueillis et des besoins en termes de relogement. Cela nécessite une articulation des outils d'observation des SIAO avec les éventuels autres observatoires locaux.
- **Faire des Conférences intercommunales du logement**, que co-préside l'Etat, un lieu de débat, de clarification et de mise en œuvre des priorités de relogement et de logement des publics prioritaires
- **Clarifier les attentes de l'État** entre relogement des publics prioritaires et recherche d'un équilibre territorial
- **Approfondir le dialogue sur les objectifs partagés et sur la mobilisation des différents contingents** en matière d'accès au logement des publics prioritaires dont les personnes hébergés, et la répartition de l'accueil de ces publics sur le territoire, dans une logique d'équilibre territorial.
- Intégrer dans la **Convention intercommunale d'attribution** signée par les bailleurs sociaux et les réservataires, des objectifs de relogement des ménages hébergés.
- Soutenir la mise en place de commissions « cas complexes » au sein des Conférences intercommunales du logement
- « Institutionnaliser » davantage les stratégies de relogement des prioritaires : dans des inscriptions aux PDALHPD, dans des reporting au Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH)...
- Préciser dans les PLH les engagements pris en matière d'adaptation et de développement de l'offre pour atteindre ces objectifs

2. Conforter le rôle d'interface partenariale des SIAO

Dans les départements où les SIAO ont un rôle actif sur le relogement des sortants d'hébergement, les acteurs concernés s'accordent sur la plus-value du travail réalisé : meilleure identification des ménages, meilleure qualité des dossiers de candidatures, facilitation du travail des associations et des organismes, meilleur suivi des relogements...

Cependant, les SIAO sont aujourd'hui avant tout des outils de l'État (qui leur donne une « lettre de mission » à travers des conventions), et des associations gestionnaires, majoritaires voire uniques représentants, dans les instances de pilotage. Même lorsque les organismes (SIAO de la MEL) ou les EPCI (SIAO des Alpes-Maritimes) font partie de la gouvernance, leurs rôle et impact restent difficile à qualifier.

Par ailleurs, de nombreux SIAO n'ont pas encore les moyens d'observation qui leur permettraient de mieux mobiliser les EPCI, par une lecture territorialisée et problématisée des enjeux de relogement à leur échelle.

Pistes à explorer :

- **Elargir la gouvernance des SIAO** (EPCI loi LEC, Départements, organismes HLM, autres partenaires...) pour aider à partager davantage les problématiques de l'hébergement et du logement d'abord.
- **Faire des SIAO un lieu d'expression et de mise en œuvre partenariale du relogement des publics prioritaires**, avec un focus particulier autour des publics de l'hébergement et du logement accompagné. Commencer par des expérimentations dans certains territoires sur l'élargissement de leur rôle.

- **Intégrer le SIAO aux instances opérationnelles de la CIL.** Définir sur chaque territoire le rôle du SIAO, pouvant être différent d'un territoire à l'autre. Sur certains territoires, le SIAO peut avoir un rôle de labellisation et d'orientation des publics prioritaires.
- Envisager quand cela est possible, la territorialisation des équipes, au sein des SIAO départementaux, notamment à l'échelle des plus gros EPCI.
- Leur donner un rôle plus affirmé **d'animation du partenariat**, notamment entre association et organismes Hlm, d'appui à l'émergence d'une culture commune et d'outils partagés (chartes, formations croisées...)
- Donner un rôle aux SIAO dans la **mobilisation des accompagnements logement** en lien avec les partenaires locaux.

3. Poursuivre et conforter les expérimentations pour une évolution des pratiques d'accompagnement mieux adaptées aux besoins des personnes

Afin de mieux répondre aux besoins des personnes, soutenir les évolutions des accompagnements expérimentés à travers la démarche Logement d'abord, les programmes nationaux de type 10 000 logements Hlm accompagnés, le développement des CHRS Hors les murs...

Pistes à explorer :

- Faciliter l'accès à des accompagnements adaptés aux ménages, plus souples (dans leur durée, leur circuit de mobilisation, leur contenu...), pluridisciplinaires si nécessaire...
- Développer des cadres de financements pérennes permettant d'assurer ces accompagnements dans la durée et développer les démarches de type CHRS « Hors les murs » et les projets type « Hlm accompagnés » financés par le FNAVDL. Seul le développement de ces moyens permettra de sortir de l'analyse des « prêts à habiter ».
- Dans le cadre de la politique du logement d'abord, des formes différentes de **plateformes pluridisciplinaires** ont été mises en place sur certains territoires visant à identifier, coordonner et assurer la continuité de l'offre d'accompagnement. Il faudrait définir un cadre plus précis pour ces plateformes, de ce que l'on peut en attendre dans une logique de souplesse, de pluridisciplinarité et de moyens complémentaires. Cela suppose une ouverture aux partenaires : Départements, EPCI qui tiennent le FSL et donc une organisation locale partenariale.

4. Poursuivre et intensifier l'animation professionnelle entre acteurs du logement et de l'hébergement, en lien avec SIAO :

- Faciliter la production de chartes, d'outils communs actualisés prenant en compte les évolutions des dispositifs et de pratiques d'accompagnement.
- Développer des modules de formation permettant l'acculturation entre bailleurs et associations. Pour les associations, améliorer la connaissance du fonctionnement d'un bailleur (ses missions, ses contraintes, le fonctionnement des CALEOL...) et pour les bailleurs une meilleure connaissance de la diversité des publics, des échanges pour déconstruire certaines représentations.

5. Aller vers des outils communs de gestion, pour avoir un regard partagé entre acteurs sur les besoins et les relogements

- Encourager les acteurs à conduire des réflexions sur leurs besoins et le développement de ces outils communs,
- Favoriser un partage de la demande des sortants d'hébergement et des attributions effectués entre l'ensemble des acteurs concernés,

- Renforcer le développement d'outils communs permettant l'observation des besoins, l'identification des publics et un suivi de l'avancement du traitement des dossiers. S'ils n'améliorent pas nécessairement les délais, en revanche, ils sont un support pour soutenir une dynamique partenariale, entre l'Etat, les Collectivités impliqués, les SIAO, les bailleurs sociaux et les réservataires.

6. Poursuivre l'effort engagé par les organismes en matière de relogement des sortants d'hébergement.

- **S'assurer d'un véritable partage de l'objectif** par l'ensemble des organismes et des réservataires d'un territoire ; définir avec eux les modalités de mise en œuvre.
- Dans le cadre de la participation des bailleurs sociaux au pilotage du FNAVDL, sur le volet logement Hlm accompagné, intégrer les besoins des organismes, en matière d'accompagnement, pour la mise en œuvre des objectifs d'accès et de maintien dans le logement des ménages hébergés et plus largement relevant du logement d'abord. Le programme constitue également un levier de professionnalisation des pratiques internes et des partenariats avec les associations.
- Contribuer aux travaux menés par le SIAO pour favoriser l'interconnaissance et l'émergence d'une culture partagée, au travers de projets et d'outils communs.
- Mieux valoriser les actions menées au travers du renseignement du SNE au moment des radiations.

Annexes

Les acteurs du logement des sortants d'hébergement – Compétences et outils

| Acteurs | Compétences | Documents stratégiques | Outils règlementaires d'aide au logement |
|------------------------------------|---|---|--|
| État (DDCS) | <ul style="list-style-type: none"> - Définition des politiques de l'hébergement et de l'habitat - Veille sociale, Accueil, Hébergement - Accès au logement social (attributions, DALO) | PDALHPD Convention de réservation du CP Conventions avec des réservataires Convention intercommunale d'attribution | SYPLO Contingent préfectoral (CP) Accord collectif départemental <i>Commissions locales dédiées (pas systématique)</i> |
| Département | <ul style="list-style-type: none"> - FSL (aides financières et accompagnement social) | PDALHPD | Règlement intérieur des FSL |
| EPCI | <ul style="list-style-type: none"> - Financement du logement et de l'habitat - Accès au logement social et équilibre territorial - FSL (Métropole) | Convention intercommunale d'attribution | Plan local de l'Habitat Conférence Intercommunale du Logement |
| Organismes HLM | <ul style="list-style-type: none"> - Attributions : 25% de chaque contingent réservés aux publics prioritaires (CCH) | Convention d'utilité sociale Conventions de réservation Convention intercommunale d'attribution | SNE SYPLO Logiciel de gestion commerciale <i>Fichier partagé de la demande (dans certains départements)</i> <i>CESF (pas systématique)</i> <i>Grilles d'évaluation (pas systématique)</i> |
| Associations régionales HLM | <ul style="list-style-type: none"> - Représentation du mouvement HLM au niveau local - Coordination de l'action territoriale de proximité entre les organismes et leurs partenaires - Accompagne la déclinaison locale de la politique nationale du logement | | Observatoires <i>Fichier partagé de la demande (dans certains départements)</i> |
| SIAO | <ul style="list-style-type: none"> - « Contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social » (CASF, L. 345-2-4) | Convention avec l'État | SI SIAO <i>SYPLO (pas systématique)</i> |
| Gestionnaires d'hébergement | <ul style="list-style-type: none"> - Hébergement et accompagnement global - Aide à l'accès au logement autonome | CPOM | SI SIAO SYPLO / SNE <i>Grilles d'évaluation (pas systématique)</i> |