

Mission d'étude – SIAO en Auvergne- Rhône-Alpes

Enjeux et axes structurants de l'animation régionale des SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes

Rapport Final

Mars 2018

Collège Coopératif Auvergne Rhône-Alpes



Le Sémaphore
20, rue de la Claire
69009 LYON



Avec le soutien de la Direction Régionale et Départementale
de la Jeunesse des Sports et de la Cohésion Sociale
Pôle social régional – Service Accueil Hébergement Insertion



Jean-Marc BERTHET

Nicolas BERUT

Table des matières

Introduction	4
Une dimension descriptive des SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes.....	8
1 L'effectivité d'un service public de l'hébergement : des SIAO opérationnels dans tous les départements ..	8
2 Des statuts majoritairement associatifs, au risque de la partialité.	9
3 Une grande diversité de fonctionnement	11
4 Un schéma territorial aux multiples échelles	21
5 Une dimension descriptive, difficile à saisir.....	22
Une dimension analytique des SIAO : Les enjeux	24
1 la question des coûts	24
2 les enjeux propres aux services de l'Etat	26
3 la démarche d'observation	28
4 les SIAO comme acteurs futurs des politiques locales de l'habitat ?	30
5 un signal faible : l'Accueil inconditionnel et continuité de l'accueil	31
Une dimension prospective : des scénarii d'animation	32
1 Quel type de pilotage ?	32
2 Quelle échelle de pilotage ?.....	33
3 Quel rôle d'animation régionale ?	33
4 quelle place du niveau régional dans les enjeux futurs ?	34
5 Quelques préconisations à débattre ?.....	36
Conclusion	41

Introduction

Le Service Accueil Hébergement Insertion du Pôle Social Régional de la DRDJSCS Auvergne-Rhône-Alpes en pilotant une étude sur la « réalisation d'un état des lieux des fonctionnements des Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation (SIAO) en Auvergne-Rhône-Alpe, a pour volonté de « définir des axes structurants de l'animation régionale du dispositif par les services de l'Etat en charge de la cohésion sociale »¹. A partir d'un recensement de l'existant (le réel) au regard du cadre réglementaire (le prescrit), cet état des lieux vise à mettre en réflexions, les enjeux (*plus-values* ou *limites*) d'une animation régionale d'un dispositif dont l'opérationnalité est départementale. En disposant d'une connaissance plus précise des organisations, des fonctionnements et des pratiques des 12 SIAO, la DRDJSCS a la volonté d'initier une nouvelle dynamique d'animation régionale qui s'appuie sur les *pratiques inspirantes* recensées et mettre en débat les limites opérationnelles observées. Le rôle et le contenu de l'Instance « Comité régional des SIAO » et le Club des SIAO seront certainement revisités à l'issue de cette étude, à partir des axes structurants qui émergeront des résultats de l'analyse de l'état des lieux.

Cette étude s'inscrit dans un cadre réglementaire précis défini par le Code de l'action sociale et des familles (CASF) qui, dans son article L 345-2-4, définit les huit missions des SIAO² :

« Afin d'assurer le meilleur traitement de l'ensemble des demandes d'hébergement et de logement formées par les personnes ou familles sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières, en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, pour accéder par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant et d'améliorer la fluidité entre ces deux secteurs, une convention est conclue dans chaque département entre l'Etat et une personne morale pour assurer un service intégré d'accueil et d'orientation qui a pour missions, sur le territoire départemental :

1° De recenser toutes les places d'hébergement, les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative ;

2° De gérer le service d'appel téléphonique pour les personnes ou familles mentionnées au premier alinéa ;

3° De veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles mentionnées au même premier alinéa, de traiter équitablement leurs demandes et de leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire ;

4° De suivre le parcours des personnes ou familles mentionnées audit premier alinéa prises en charge, jusqu'à la stabilisation de leur situation ;

¹ Extrait du Cahier des charges de l'étude.

² Source : Légifrance, consulté le 4 Janvier 2018 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074069&idArticle=LEGIARTI000006797667&dateTexte=&categorieLien=cid>

- 5° De contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social ;
- 6° D'assurer la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale prévu à l'article [L. 345-2](#) et, lorsque la convention prévue au premier alinéa du présent article le prévoit, la coordination des acteurs mentionnés à l'article L. 345-2-6 ;
- 7° De produire les données statistiques d'activité, de suivi et de pilotage du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement ;
- 8° De participer à l'observation sociale.

A la suite du Chantier National Prioritaire 2008-2012 qui avait souhaité la « mise en place « d'un véritable service public de l'hébergement et de l'accès au logement »³ l'effectivité des SIAO a été rendue obligatoire par la Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 Mars 2014, sept ans après la mise en œuvre d'un droit à l'hébergement opposable (DAHO) défini à l'article 4⁴ de la Loi 5 mars 2007. Ce cadre réglementaire s'est construit sur un double principe :

- Celui de **l'inconditionnalité de l'accueil** en hébergement, telle que définit à l'article L. 345-2-2 du CASF : « Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. [...] » ;
- Celui de **la continuité de l'accueil en hébergement**, telle que définit à l'article L. 345-2-3 du même code : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé et y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation ».

L'instauration d'un droit à l'hébergement (opposable) est à l'origine de la volonté des services de l'Etat de « reprendre en main » ses prérogatives en matière d'hébergement dont il a toujours gardé la compétence. Les SIAO sont le principal outil de cette politique volontariste, dont le pilotage relève de ses services déconcentrés à l'échelle départementale via les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS-PP) et le Préfet. Il appartient à la DRDJSCS d'animer le dispositif à l'échelle régionale et de répartir les crédits d'Etat par délégation du Préfet de région, notamment au travers du Programme 177 pour

³ Extrait de la Circulaire du 8 avril 2010 créant les SIAO.

⁴ Article 4 de la Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 : « Toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement, adaptés à sa situation. »

l'Accueil, l'Hébergement et l'Insertion (AHI) sous l'égide du Préfet de Région. Ainsi, les SIAO sont devenus l'instrument légal de la politique de prise en charge des personnes sans abri ou risquant de l'être, ou plus généralement celles considérées comme mal logées.

Pour autant, le contexte actuel de difficulté d'accès au logement met en tension les dispositifs d'accueil, qui n'ont jamais vraiment été et sont rarement en capacité de répondre aux besoins, notamment dans les zones où le marché immobilier est particulièrement tendu. Il s'agit alors pour les SIAO de gérer des listes d'attente ; de définir des critères de priorisation au regard d'un principe d'équité et non plus d'égalité : il ne s'agit plus d'un accueil inconditionnel quelle que soit la situation du demandeur, mais d'un accueil priorisé en fonction de critères considérés comme équitables au regard des situations étudiées.

Les dispositifs qui relèvent de l'AHI sont en effet en première ligne de la grande exclusion et doivent faire face « à l'impact des autres politiques publiques : politique migratoire, politique de santé mentale (sur 180 000 lits en hôpital psychiatrique 120 000 ont été supprimés en 30 ans !), politique de la jeunesse (pas de revenu minimum pour les jeunes) »⁵... Ainsi, le système de l'hébergement d'urgence reste défaillant au regard de ses deux principes fondateurs, malgré une hausse constante des crédits alloués ces dernières années. Ce contexte contraint les SIAO à développer des stratégies d'accueil ciblées (conventions⁶, définition de critères de priorisation, etc.) et de fluidification des parcours (entre les dispositifs d'urgence, d'insertion et de logement). Il amène les services de l'Etat à questionner le périmètre de l'accueil urgence comme l'illustre la récente circulaire du 12 décembre 2017 concernant « l'examen des situations administratives en hébergement d'urgence »...

Mais, c'est aussi dans le contexte de la reconfiguration de l'offre, que s'inscrit cette étude. Le secteur de l'hébergement est en effet interrogé aujourd'hui en termes d'efficacité et la volonté des pouvoirs publics s'oriente vers une évolution de l'offre de plus en plus axée sur le « logement d'abord »⁷. Il s'agit de développer l'accès direct aux logements ordinaires, ce qui a pour effet de mobiliser de plus en plus les acteurs du logement social, notamment les bailleurs sociaux, mais ce qui obligera à revisiter les politiques d'accompagnement des publics. L'évolution de ce secteur est donc dans une phase de transition au moment de la réalisation de cette étude, d'autant plus que deux nouveaux textes de lois sont actuellement en réflexion sur l'asile et le logement.

⁵ Hébergement d'urgence : "Si l'Etat est incapable de régler ces problèmes, ce n'est pas la faute des associations", Interview de Marc UHRY, dans TSA du 18/12/2017, <http://www.tsa-quotidien.fr/content/hebergement-durgence-si-letat-est-incapable-de-regler-ces-problemes-ce-nest-pas-la-faute-des#>

⁶ Dont la liste des onze catégories de partenaires potentiels est définie à l'article L 345-2-6 du CASF.

⁷ Voir le Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022, du gouvernement : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/09/plaquette_plan_quinquennal_lda_v2.pdf

Enfin, cette étude s'inscrit dans le cadre de la création très récente de la Région Auvergne-Rhône-Alpes, qui a particulièrement mobilisé les services déconcentrés de l'Etat pour s'adapter à cette nouvelle géographie. C'est particulièrement vrai pour les services de la DRDJSCS qui ont été largement impactés par la réorganisation de leurs services inhérente au nouveau découpage territorial. Cette période de changement a été source d'incertitude, ressentie par toutes les parties prenantes des SIAO.

Au regard de ces éléments et de la commande d'un « état des lieux des fonctionnements des SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes en vue d'identifier des axes structurants de l'animation régionale », le CCAURA a interviewé, fin 2017 et début 2018, l'ensemble des 12 SIAO de la région, ainsi que les référents DDCS-PP et DRDJSCS concernés et propose d'en restituer les résultats au travers de trois dimensions :

- **Une dimension descriptive**, qui vise à améliorer la connaissance du fonctionnement des SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes (AuRA) ;
- **Une dimension analytique**, qui vise à mettre en lumière les principaux enjeux des SIAO en AuRA ;
- **Une dimension prospective**, qui vise à définir des axes de l'animation régionale du dispositif des SIAO en AuRA.

Le présent document a fait l'objet d'une restitution devant les directions départementales les 8 et 28 février 2018 et a fait l'objet d'une restitution finale devant les directions départementales et SIAO le 6 mars 2018. Différentes remarques issues de ces échanges ont été intégrées afin de l'enrichir.

Une dimension descriptive des SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes

La rencontre de l'ensemble des acteurs du SIAO permet d'avoir un point de vue assez exhaustif du fonctionnement de ce service public de l'hébergement en Région Auvergne-Rhône-Alpes. Ainsi, les missions du SIAO sont toujours déléguées à un opérateur, sous l'égide des Directions Départementales de la Cohésion Sociale en charge du pilotage de ce dispositif, y compris dans le Rhône malgré les nouvelles compétences de la Métropole de Lyon. Le territoire de référence reste donc le département, même si apparaissent d'autres échelles territoriales. De même, il ressort de cette première analyse un premier paradoxe entre une forte conformité des SIAO au regard du cadre réglementaire et une très forte diversité des SIAO au regard de leur fonctionnement.

1- L'effectivité d'un service public de l'hébergement : des SIAO opérationnels dans tous les départements

Même si c'est une obligation légale depuis la loi ALUR, il n'est pas rare, en France, d'avoir un décalage, parfois important entre le prescrit porté par la loi et la réalité de son effectivité. Force est de constater, ici, que l'Etat a su mettre en place sur l'ensemble de la région un service public départemental de l'hébergement. A l'exception de la Savoie, dont la structuration en SIAO « unique Urgence/Insertion » devrait être effective courant 2018, tous les SIAO sont constitués et opérationnels selon le modèle souhaité par la Circulaire du 29 mars 2012, relative à l'amélioration du fonctionnement des services intégrés d'accueil et d'orientation : « *Si dans un premier temps l'existence de deux SIAO (urgence/insertion) par département a été admise, il convient désormais d'organiser la convergence vers un SIAO unique, intervenant à la fois dans ces deux domaines* ». Les SIAO sont identifiés par les acteurs locaux et participent pleinement à la réalité « *du service public de l'hébergement* ». Ils sont devenus le dispositif d'accès quasi incontournable à l'hébergement d'urgence et d'insertion, conformément à la volonté des pouvoirs publics.

De même, tous les Plans Départementaux d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD) consultés mentionnent explicitement les SIAO, qui constituent l'acteur de référence de mise en œuvre du droit à l'hébergement sur leur territoire. Ceux-ci en sont le principal outil, l'Etat le principal bailleur de fonds, même si, parfois, on peut trouver des financeurs complémentaires (départements et intercommunalités comme dans le Puy-de-Dôme par exemple où la

convention d'objectifs du SIAO est signée par les 4 partenaires). Chaque Plan dispose d'un volet hébergement et d'une ou plusieurs fiches action dont le SIAO est le pilote ou le contributeur. Les SIAO y sont majoritairement sollicités en tant qu'acteur du recensement de l'offre et de la demande d'hébergement et de leur mise en relation opérationnelle via l'orientation. De même, il apparaît clairement comme un producteur potentiel de données d'observation sociale. La question de l'accès au logement (et la fluidification des parcours) devient une dimension⁸ toujours présente dans les Plans qui ont été élaborés récemment.

Quelle que soit la forme statutaire des SIAO (voir paragraphe suivant), le rôle de pilote des DDCC-PP est reconnu et effectif dans tous les départements. Que l'Etat soit directement présent dans l'instance de gouvernance du SIAO comme c'est le cas pour la MVS ou pas, comme pour les 11 autres départements, sa légitimité s'incarne dans des instances locales de pilotage de l'AHJ que les DDCC-PP animent systématiquement. Chaque département en dispose, mais leur appellation, leur composition et leur fréquence diffèrent d'un territoire à l'autre.

2- Des statuts majoritairement associatifs, au risque de la partialité

Avec neuf SIAO sur douze portés par des associations qui sont par ailleurs toutes un acteur local de l'hébergement, l'association demeure le modèle juridique le plus présent. Rien d'extraordinaire dans ce constat dans la mesure où la plupart des Etablissements et Services Médico-sociaux (ESMS), en particulier dans le champ l'AHJ, sont très majoritairement des organismes associatifs. Pour autant, entre l'association nationale Croix-Rouge Française qui pilote le SIAO de la Haute-Savoie et l'association locale Tremplin qui pilote celui de l'Ain, les différences organisationnelles propres à chaque structure sont importantes et témoignent de réalités de gouvernance très diverses. De même, la singularité de l'association La Sasson en Savoie est à noter, puisqu'en plus d'assurer la mission du SIAO, elle porte, à elle seule, l'ensemble de l'offre d'hébergement d'urgence et d'insertion sur ce département. Il est également intéressant de noter que trois associations de l'ANEF gèrent les SIAO de quatre départements.

⁸ Le « Logement d'abord » constitue même le principe fondateur du récent PDALHPD du Puy de Dôme.

En ce sens, on peut s'interroger sur le rôle double de ces structures qui cumulent à la fois le rôle d'animateur du dispositif et celui d'hébergeur. A l'intérêt possible d'économies de fonctionnement (en particulier par la tenue de la gestion du 115 de nuit par les veilleurs de nuit des structures d'hébergement), il s'agit de rester vigilant sur le risque d'être juge et partie dans un contexte de tension budgétaire et de forte concurrence entre acteurs du secteur. En effet, on peut craindre que les associations qui portent à la fois le SIAO et certaines structures d'hébergement, dans le contexte de la recomposition annoncée de l'offre, soit enclines à défendre leurs propres structures, en tant qu'hébergeur, au détriment d'une position peut-être différente, voire contradictoire du SIAO. C'est donc un risque (non avénu à ce jour) de partialité qu'il convient de connaître, notamment au regard de cette recomposition de l'offre d'hébergement qui semble aujourd'hui effectivement s'amorcer (voir infra). Ainsi, qu'en sera-t-il de la position du SIAO, en tant qu'opérateur de l'accueil et de l'orientation, au sein de son association, qui pourrait voir menacée son offre d'hébergement d'insertion par exemple ? Au-delà du risque de partialité, c'est finalement une question de légitimité de la position du SIAO qui pourrait être contestée par les protagonistes de l'AHJ sur un département. Il appartient donc, tant aux acteurs opérationnels du SIAO qu'aux services de l'Etat concernés, d'être particulièrement vigilants quant à la non réalisation de ce risque. Enfin, cette spécificité ancre de fait les SIAO dans une culture professionnelle particulière, celle de l'hébergement, que la recomposition de l'offre vient aujourd'hui questionner. Dans ces conditions, les SIAO auront-ils la prise de distance nécessaire pour accompagner le mouvement demandé, indépendamment de leur attachement au secteur AHJ ? La question mérite selon nous d'être posée.

Au regard du pilotage politique, la forme associative distingue clairement l'opérateur SIAO, du commanditaire : l'Etat n'est pas présent dans les conseils d'administration de ces associations. Il en est de même du modèle des fondations, dont nous considérons qu'il est finalement très proche de celui des associations au regard du contexte des SIAO. La Fondation Georges Boissel, en ayant été retenue en 2017 comme porteur du SIAO de l'Isère est la seule présente sous cette forme statutaire dans la région.

Deux autres statuts juridiques sont présents en région AURA :

- Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Maison de la Veille Sociale (MVS) dans le Département du Rhône et la Métropole du Grand Lyon.

Dans un paysage local marqué par de nombreux acteurs de l'hébergement et de l'Insertion, la MVS propose un modèle de gouvernance complexe, qui permet cependant à l'ensemble des acteurs concernés d'être présents dans les instances politiques et notamment les pouvoirs publics : L'Etat (4 membres), le Département du Rhône (1), Lyon Métropole (2) et la Ville de Lyon (1) y sont membres « de droit » aux côtés de représentants du CCAS de Lyon (1), des représentants des bailleurs sociaux (1) et de la Fédération des Acteurs de Solidarité (Ex-FNARS – 1). Trois autres collègues complètent le modèle de gouvernance : un

collège des autres collectivités (peu actif actuellement), le collège des opérateurs de l'hébergement et un collège des autres opérateurs. Ici, les services déconcentrés de l'Etat sont au cœur de la gouvernance du dispositif aux côtés de la société civile, actrice du secteur de la veille sociale, de l'hébergement et du logement.

- Le Groupement de Coopération Solidaire (GCS) du SIAO de la Loire.

Ce statut singulier, relevant du droit commercial et du champ de l'Economie Sociale et Solidaire, a été retenu par les acteurs de l'hébergement pour leur permettre de créer une entité juridique autonome ayant pour vocation unique la gestion du dispositif SIAO. Composé actuellement de 18 membres, tous associatifs et impliqués dans la politique locale de l'AHl, le GCS dispose de ses propres ressources pour mettre en œuvre sa mission unique.

Contrairement à la MVS, il n'associe pas dans sa gouvernance les pouvoirs publics, ni les bailleurs sociaux. Contrairement aux associations de la région en charge du SIAO, il ne cumule pas la mission d'hébergeur et de gestionnaire du dispositif. De ce point de vue, le GCS est un exemple intéressant à observer.

3- Une grande diversité de fonctionnement

Les premiers éléments d'analyse du fonctionnement des SIAO confirment les hypothèses initiales d'une très grande diversité des SIAO au regard de leur fonctionnement. C'est le résultat de l'histoire des acteurs locaux et de contextes singuliers. Cela génère des organisations d'équipes singulières⁹, bien que le découpage « Pôle Urgence » d'un côté, « Pôle Insertion » de l'autre, demeure le cadre de référence. Parfois s'ajoute un pôle spécifique au logement adapté mais c'est plus rare. De même, la question du logement d'abord reste marginale. Les SIAO restent construits au regard du parcours résidentiel ascensionnel ou modèle dit en escalier... Cela génère des instances de régulation multiples, avec leur propre règlement intérieur, leur propre composition, leur propre périmètre géographique. A l'exception de l'Isère, tous les SIAO sont centralisés en un lieu unique d'intervention.

Afin de rendre compte du fonctionnement des SIAO, nous avons opté pour une présentation au regard des missions rappelées par la Circulaire du 17 Décembre 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions

⁹ Le SIAO de Haute Savoie recrute par exemple un poste de médecin dans son équipe SIAO-Insertion.

de l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relatif au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) :

- « *Recenser l'ensemble des demandes d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion ainsi que de logement adapté* » ;

C'est opérationnel sur l'ensemble des territoires avec un dispositif 115¹⁰ complètement articulé aux équipes du SIAO en charge de l'orientation. De même, les acteurs sociaux locaux, en fonction de leur degré d'implication, participent de cette connaissance de la demande. La généralisation du SI-SIAO dès 2018, comme outil unique, devrait permettre également de mieux maîtriser la demande d'hébergement.

Demeure cependant posée la question de la qualification du besoin et de sa traduction en catégorie d'offre la mieux adaptée, appelée « préconisation d'orientation », qui ensuite sera transformée en « orientation » en fonction de la réalité de l'offre disponible. L'enjeu de la confrontation de ces deux niveaux est de mesurer l'(in)adéquation de l'offre aux besoins. En termes de pratiques, il est difficile de ne pas privilégier le second au regard du premier. C'est un des enjeux pour les SIAO. Même si on peut souhaiter que les deux informations soient renseignées, le témoignage des SIAO nous montre que la réalité est souvent marquée par l'adaptation de la demande à l'offre, plutôt qu'au regard de besoin...

De même que pour les territoires dits tendus comme le Rhône, l'Isère, la Haute-Savoie et le Puy-de-Dôme, c'est la question de l'actualisation des demandes qui est enjeu majeur. Cela renvoie à la question des moyens d'une part et à celle de l'efficacité organisationnelle d'autre part. En ce sens, la singularité de l'accueil physique organisée par la MVS est une organisation qui mériterait une évaluation spécifique de ce mode de recensement de la demande au regard des objectifs du SIAO.

- « *recenser l'ensemble de l'offre disponible en matière d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion ou de logement adapté* » ;

¹⁰ Nous pouvons noter un dispositif original en Haute Savoie, où les écoutes partagent les locaux du SDIS ce qui a permis de faciliter l'organisation du 115 sur le territoire et de penser des rapprochements...

C'est effectif sur l'ensemble des départements avec des niveaux d'exhaustivité et d'actualisation différents. D'une actualisation quasi quotidienne rendue possible par le faible nombre d'acteurs et un partenariat efficace comme c'est le cas sur l'Ain, à une gestion de plus de 12 000 places (stocks) d'hébergement sur le Rhône, la question du recensement de l'offre en termes de flux n'a pas les mêmes modalités opérantes d'un territoire à l'autre.

Pour autant, chacun dispose de l'état des lieux du stock disponible en termes d'offre d'hébergement d'urgence et d'insertion. C'est évidemment la question de la connaissance du flux qui se pose ici. Il serait donc particulièrement intéressant de s'entendre sur une comptabilisation du flux et des stocks par segment d'offre (Urgence – Insertion – Logement ordinaire).

Pour ce qui est de l'offre de logements adaptés, elle reste moins maîtrisée par les SIAO, ce secteur n'ayant pas toujours été investi pleinement. De même, certains acteurs (comme certains gestionnaires de foyers de jeunes travailleurs ou de résidences sociales) ont été peu enclins à intégrer le dispositif et très réticents à déléguer l'attribution des places au SIAO... Le rôle des DD est ici prépondérant pour mobiliser les acteurs liés par leur conventionnement (ALT, Agrément Résidence sociale, etc.) et « verser » l'offre de logements adaptés au dispositif SIAO¹¹ :

SIAO – Offre de logements adaptés intégrés, avec des difficultés de maîtrise du flux	SIAO – Offre de logements adaptés en cours d'intégration	Non renseigné
Haute-Savoie, Ain, Cantal, Isère, Drôme, Ardèche, Loire et Rhône	Savoie Haute-Loire,	Puy-de-Dôme Allier

¹¹ Ce qui ne va pas sans poser cependant quelques questions aux acteurs locaux dans la mesure où le recours systématique au SIAO ne correspondant pas au projet de la structure d'hébergement. Par exemple, certaines pensions de famille sont le fruit d'une collaboration d'acteurs et vise à accueillir des publics spécifiques, qui ne relèvent pas forcément du périmètre du SIAO...

On voit enfin émerger la question du logement ordinaire, notamment dans les territoires tendus. Certains SIAO ont développé des dispositifs qui mobilisent une offre de logements via les accords collectifs. C'est le cas par exemple de la MVS qui mobilise sur son territoire les bailleurs sociaux. De même, il sera très intéressant de suivre la mise en place du programme logement d'abord dans la région, quant à son articulation avec les SIAO et son effet sur la recomposition de l'offre d'hébergement. La plupart des SIAO sont organisés avec un pôle urgence et un pôle insertion, peu disposent d'un pôle logement adapté, encore moins un pôle accès au logement ordinaire...

- *« assurer l'orientation des personnes après une évaluation sociale et en fonction de leur situation de détresse » ;*

Pour ce qui est des départements de l'ancienne région Rhône-Alpes, notons que « le cadre de référence pour la production de données » est un document très apprécié qui a permis de stabiliser et d'harmoniser certaines pratiques : Diagnostic, Préconisation, Orientation. Cela constitue un travail réalisé par la DRDJSCS, reconnu et légitimé par les acteurs des SIAO.

Chaque SIAO a développé ses propres outils généralement dénommés « Fiche diagnostic » afin de proposer une évaluation sociale spécifique. La systématisation du SI-SIAO va avoir pour conséquence d'harmoniser les critères et les modalités de ce diagnostic. A l'exception de la Loire, aucun SIAO n'a fait référence au diagnostic à 360° comme si cet objectif national, relayé localement, n'avait pas eu de suite... Cela témoigne selon nous de la difficulté des acteurs du pilotage de l'AHI, tant au niveau départemental que régional, à mener à bout certains projets pourtant initiés par eux.

Là où les fonctionnements diffèrent, c'est dans la désignation de l'acteur en charge de ce diagnostic. Deux modèles ici coexistent : celui où ce sont les acteurs du SIAO qui assurent systématiquement ce diagnostic (comme c'est le cas à la MVS) et celui où le diagnostic est proposé à l'ensemble des acteurs sociaux (comme c'est le cas par exemple en Haute-

Savoie)¹². Le modèle de la MVS est en outre doublement singulier, puisque ce sont les acteurs de l'hébergement qui mettent à disposition leurs équipes pour réaliser ces diagnostics dans le cadre d'un guichet d'accueil physique de la demande. C'est par ailleurs la seule expérience de systématisation de l'accueil physique, les autres SIAO s'appuyant sur des services instructeurs auxquels ils proposent leur expertise.

Un des enjeux importants, à notre avis, est celui de l'implication des services sociaux départementaux (SSD) dans la réalisation de ces diagnostics. Parce qu'ils représentent le premier effectif de travailleurs sociaux dans leur territoire et qu'ils sont un des lieux possibles de rencontre des demandes, il nous paraît important de viser leur participation effective au diagnostic de la demande d'hébergement sur leur territoire.

Dans un contexte de déficit de l'offre au regard de la demande d'hébergement, chaque SIAO a mis en place des instances de régulation et a tenté de trouver une forme d'équité dans les orientations. Trois critères de priorisation sont unanimement mis en œuvre :

1. Les demandes reconnues prioritaire au titre du DAHO ;
2. L'ancienneté de la demande ;
3. La vulnérabilité du ménage demandeur.

Il appartient alors au SIAO de les mettre en œuvre : cela renvoie par ailleurs à sa « capacité d'attribution ». Certains, comme la Savoie par exemple, orientent les demandes sur un hébergeur, charge à ce dernier de gérer « sa » liste d'attente. D'autres comme l'Ain, orientent les demandes sur une place (urgence et Insertion), ce qui vaut attribution sauf exception argumentée... Cela constitue un enjeu important pour les SIAO, notamment sur le volet logement adapté où cette « capacité d'attribution »¹³ n'est pas toujours opérationnelle.

Enfin, l'incapacité actuelle de certains SIAO à faire face à la demande engendre des pratiques systématiques de sélection et de priorisation, qui posent inévitablement des problèmes éthiques. La question des ménages relevant d'une « obligation à quitter le

¹² *Quoi qu'il en soit, le recours à un travailleur social est une étape obligée, ce qui constitue a priori une garantie quant à la pertinence de l'évaluation sociale réalisée... Reste qu'on peut toujours s'interroger sur l'intérêt de recourir systématiquement à un service social pour qualifier la demande, comme si l'ensemble des demandeurs d'hébergement ne seraient pas en capacité de la faire.*

¹³ *Même si cela n'a jamais été évoqué par les DDCCS ou les SIAO, on peut cependant s'interroger sur cette volonté de maîtriser complètement l'attribution, ne laissant alors quasiment plus de marge de manœuvre aux hébergeurs. Ceux-ci, dans le cadre de cet état des lieux n'ont pas été interrogés.*

territoire (OQTF) » en est un exemple concret, entre une jurisprudence¹⁴ du Conseil d'Etat qui tend à leur restreindre l'accès aux dispositifs d'hébergement et la référence à l'inconditionnalité de l'accueil au sein des mêmes dispositifs consacrés par la loi du 5 mars 2007. De même se pose, toujours, le respect du principe de continuité à la fin des périodes hivernales ou au regard de certaines pratiques locales. C'est probablement ce type de situations qui a amené la MVS à penser un comité d'éthique...

- « *favoriser la fluidité de l'accès au logement des personnes* » ;

La mobilisation des accords collectifs est une réalité et chaque SIAO veille dorénavant à ce que des filières d'accès spécifique soient créées pour permettre de « fluidifier » les parcours des usagers et favoriser ainsi l'accès au logement ordinaire. Cela suppose l'implication des bailleurs sociaux, dont la réalité de l'engagement n'est pas la même d'un territoire à l'autre. Le rôle des services de l'Etat est ici essentiel.

Si on élargit ici la notion de fluidité à l'ensemble du modèle en escalier du dispositif AHI, on voit que les SIAO ont mis en place de multiples conventions permettant de faciliter l'accès de certains publics (sortants de prison, femmes victimes de violences, conventions taxis pour déplacement en urgence des femmes victimes de violence, etc.) aux structures d'hébergement. Ils répondent ainsi à la commande publique qui les incite à développer ce type de convention ou parfois même la précède. De même, un pilotage existe entre le volet Urgence, le volet Insertion et celui du logement adapté pour assurer la fluidité des places, bien qu'il appartienne à chaque structure de rechercher cette fluidité... Cela se traduit par des statistiques disponibles consolidées par la DRDJSCS, qui permettent de rendre compte du délai de la réponse des demandes ayant fait l'objet d'une entrée effective, quelle que soit la préconisation, et ce en fonction de la nature de la préconisation : Mise à l'abri en urgence, Hébergement d'insertion diffus, Hébergement d'insertion regroupé, Logement adapté en diffus, Logement adapté en regroupé, Logement ordinaire avec accompagnement social, Logement ordinaire sans accompagnement social, besoin autre.

¹⁴ A laquelle se réfère par exemple le SIAO de l'Ain.

<i>Préconisation</i>	Moins d'une semaine	Une ou deux semaines	Plus de deux semaines et moins de deux mois	Deux ou trois mois	Plus de trois mois
Mode : Effectif le plus important dans les réponses données.			Savoie, Ain, Ardèche, Drôme, Isère et Loire	Rhône	

Une simple analyse de ce tableau mérite de s'y arrêter. Il manque les départements de l'ancienne Région Auvergne et de la Haute-Savoie (dont la récente réorganisation du SIAO n'a pas permis de transmettre les données). On peut espérer à l'avenir disposer de l'ensemble des données. Si on excepte le Rhône (qui inclue la Métropole du Grand Lyon), il semblerait que le critère « plus de deux semaines et moins de deux mois » constitue l'étalon régional de référence. Mais est-ce suffisant ? N'aurait-on pas intérêt à affiner ce critère, en s'appuyant sur le fait qu'une entrée effective en structure au bout de deux semaines ne traduit pas la même réalité pour juger de l'efficacité d'une politique publique qu'une entrée au bout de deux mois...

- « assurer la coordination du dispositif de veille sociale »

Les SIAO sont systématiquement présents dans les instances de pilotage de la Veille sociale, sans qu'on puisse dire qu'ils en assurent tous la coordination. L'organisation de la veille sociale sur chaque territoire est singulière et le fruit d'une histoire locale. Il n'y a donc pas de fonctionnement identique d'un département à l'autre, mais nous n'avons pas observé d'enjeux forts autour de cette fonction de coordination, que les SIAO ne semblent pas porter fortement.

- « *participer à l'observation sociale* » [à l'échelle départementale]

Ce n'est pas, ici aussi, la mission la plus développée par les SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes. Les différences sont sensibles d'un territoire à l'autre et les changements d'opérateurs

peuvent occasionner des distorsions dans la saisine des données (SIAO 74, SIAO 38). Par ailleurs, le travail singulier mené par la Mission Communication, Observation, Etudes statistiques de la DRDJSCS Auvergne-Rhône-Alpes constitue un cadre de production de données appréciées par l'ensemble des parties, dans la mesure où il a permis de poser un cadre commun de recueil et de traitement de données statistiques. Ce dernier reste cependant à généraliser à l'ensemble de la nouvelle région et à traiter à un échelon régional.

Sauf exception, comme l'observatoire de la MVS élaboré par la MRIE, les SIAO ne sont pas toujours dotés de compétences statistiques et les informations produites permettent seulement d'alimenter le rapport d'activité et de répondre au fil de l'eau à quelques demandes singulières. Pourtant, il nous semble que les enjeux sont ici importants tant pour les SIAO, que pour les DDCS, notamment au regard de la connaissance des besoins du territoire en hébergement. Ici émerge également la nécessité de disposer d'informations infra-départementale à l'échelle des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹⁵. Pour pouvoir être un interlocuteur pertinent des édiles locaux, il nous semble nécessaire de disposer d'un dispositif d'observation à cette échelle intercommunale. Des SIAO commencent « à raisonner » ainsi comme c'est le cas de l'Isère (qui est territorialisé), de la MVS (Lyon Métropole – Département du Rhône), de la Haute-Savoie ou de l'Ain.

La généralisation du SI-SIAO n'est pas effective de partout, mais devrait l'être en 2018 pour l'ensemble des départements de la région. Il y a donc ici une opportunité certaine de pouvoir disposer en temps réel de données « harmonisées » aux échelles départementale et régionale. Pour en garantir la fiabilité, cela suppose un travail d'information et de formation quasi permanent des services instructeurs qui auront à utiliser ce système d'information. Il nous semble que c'est une des missions que peut porter la DRDJSCS en lien avec les instances nationales du SI-SIAO.

Enfin, un travail intéressant nous semble être nécessaire à mener avec l'ensemble des sources de données mobilisables aujourd'hui. Nous en avons dénombré cinq :

¹⁵ Or, il semblerait que le SI SIAO ne soit pas paramétré pour ce type d'extraction.

- Le Fichier FINES

En étant exhaustivement rempli, il pourrait constituer une source d'informations pertinente pour rendre compte de l'offre d'hébergement.

ACCUEIL CONSULTER LA BASE DÉFINITIONS NOMENCLATURES AIDE						
Vous êtes ici : Accueil > Consulter la base : Recherche par thème > Résultats de la recherche > Détail d'un établissement						Bas de page
DÉTAIL D'UN ÉTABLISSEMENT						
Précédent < Revenir à la liste > Suivant						
Raison Sociale :		CHRS "POINT NUIT"		N° FINES : 690022850		
Adresse Administrative :		69 RUE DE CUIRE 69004 LYON		N° SIRET : 30136563100060		
Tél : 04 78 29 87 45		Fax : 04 72 98 25 84				
Identification Equip. Sociaux						
Discipline	Mode de fonctionnement	Clientèle	Homme	Femme	Total	
[959] Hébergement d'urgence Adultes, Familles Difficulté	[11] Hébergement Complet Internat	[812] Femmes Seules en Difficulté	0	15	15	
[957] Hébergement d'insertion Adultes, Familles Difficulté	[11] Hébergement Complet Internat	[812] Femmes Seules en Difficulté	0	23	23	
[957] Hébergement d'insertion Adultes, Familles Difficulté	[18] Hébergement de Nuit Eclaté	[812] Femmes Seules en Difficulté	0	2	2	

- Les données issues du SI-SIAO, consolidées par la DRDJSCS

Elles rendent compte de l'activité des demandes parvenues au SIAO¹⁶, des délais de réponses pour des demandes pour lesquelles une entrée effective a été constatée et le croisement entre préconisation et orientation. Ces données une fois traitées restent à analyser tant à l'échelle départementale que régionale. Ici encore, l'enjeu est grand de pouvoir utiliser ces sources d'information.

- Les données HERA :

Les CHRS Urgence et Insertion entrent mensuellement les données d'entrée et de sortie ainsi que le suivi des parcours. Cela suppose un cadre imposé de saisie, ce qui ne semble pas être le cas. Ces données restent donc à consolider.

- L'étude nationale des coûts (ENC).

Ici encore, ces données rendues obligatoires devraient permettre de disposer d'éléments d'analyse quant à la structuration des coûts des structures engagées dans la politique de

¹⁶ Cette donnée ne traduit pas l'activité des SIAO.

l'AHl. Il serait intéressant de mettre cette analyse dans la perspective de la recomposition de l'offre à venir...

- La demande de logement social.

Le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social permet de disposer d'éléments d'analyse intéressants notamment au regard des enjeux de fluidification. Prendre en compte ce type de données est également un bon moyen de s'acculturer aux dispositifs favorisant l'accès aux logements ordinaires.

A ces cinq sources de données qui resteront à consolider, nous souhaitons attirer l'attention des acteurs sur l'intérêt du récent travail ¹⁷ qui a permis de déterminer six critères (Ruralité, Urbanité, Population, Demandeurs d'Asile, Tension de logement social, Pauvreté) qui rendent compte de la spécificité territoriale de chaque département. Cette démarche d'identification d'indicateurs pertinents, initialement conçue pour contribuer au débat relatif à la répartition du BOP 177, pourrait constituer un cadre de référence pour l'ensemble des acteurs du SIAO pour se situer dans son environnement régional. Disposer de ces indicateurs au niveau de la région AuRA serait certainement un moyen de disposer d'un étalon de référence.

Compte tenu de la grande diversité des sources de données, il s'agira peut-être de construire une batterie d'indicateurs de référence dans lesquels se reconnaissent les parties prenantes au dispositif SIAO. Ainsi, une culture régionale de l'AHl pourra plus facilement émerger, ce qui est encore loin d'être le cas aujourd'hui.

¹⁷ Ce travail initié à la demande du Préfet de région pour la répartition des crédits du programme 177 a été conduit en concertation avec les DD. Ce sont elles qui ont proposé les six critères rendant compte des spécificités territoriales. Le service statistique de la DRDJSCS a ensuite procédé à la recherche des valeurs chiffrées et à la construction des modalités de leur utilisation. Ce travail avait vocation à réfléchir à un éventuel rééquilibrage des dotations départementales.

4- Un schéma territorial aux multiples échelles

Trois échelles coexistent actuellement, au regard des politiques locales de l'habitat : les intercommunalités, le département, la région. Il est donc normal qu'on retrouve ce découpage pour les politiques AHI. Le SIAO, en tant qu'acteur local est devenu un interlocuteur des pouvoirs publics :

- Incontournable, quand il s'agit d'évoquer le secteur de l'hébergement, notamment au regard du suivi des demandes prioritaires d'hébergement (COMED) ou des situations critiques liées à des expulsions (COMMEX).
- Optionnel, quand est évoquée à l'échelle des conférences intercommunales du logement la question des besoins.

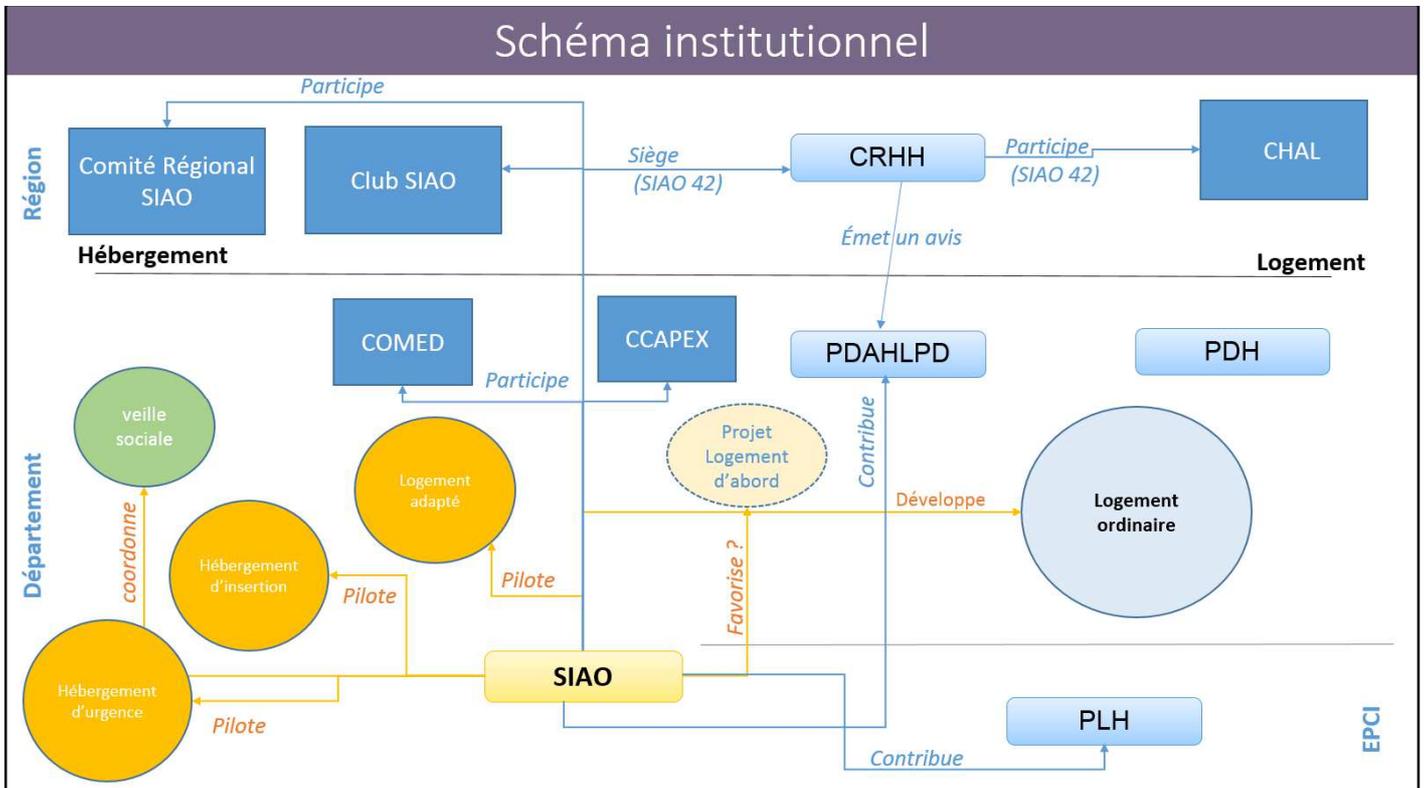
De même, il existe des instances régionales dans lesquelles les SIAO sont représentés. Il s'agit du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH). Sur le site de la DREAL, on peut lire qu'en « *Auvergne-Rhône-Alpes, le CRHH est une instance de concertation et de débat entre les acteurs locaux de la région. Il est positionné d'une part, comme un lieu d'information et de partage de la connaissance sur les problématiques de l'habitat et de l'hébergement et d'autre part, sur des missions institutionnelles et régaliennes (programmation des aides à la pierre et à l'hébergement, article 55 de la loi SRU, avis réglementaire sur les PLH, les PDLALHPD ...)* »¹⁸.

C'est le SIAO de la Loire qui y représente les SIAO et participe à ce titre à la Commission Hébergement Accès au Logement (CHAL) pilotée par la DRDJSCS en lien avec la DREAL. Mais pour ce faire, il faudrait avoir une forme de mandat politique qui implique une concertation à ce jour inexistante. Cela pourrait être un thème de travail pour le CLUB SIAO.

Dans le schéma que nous proposons ci-après, il s'agit de synthétiser le rôle des SIAO au niveau régional, départemental et intercommunal dans leur environnement partenarial. Le département reste le territoire de l'opérationnalité avec des rôles établis :

- Pilotage des trois segments de l'hébergement : Urgence, Insertion et logement adapté,
- Coordination de la Veille sociale,
- Participation aux instances du PDAHLPD, notamment les CCPAEX et la COMED,
- Contribution au PDAHLPD et aux CIL (quand ils sont sollicités).

¹⁸ Site de la DREAL, consulté le 12 janvier 2018 : http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/le-comite-regional-de-l-habitat-et-de-l-a2684.html#sommaire_4



5- Une dimension descriptive, difficile à saisir

Cette grande diversité de fonctionnement s'explique, nous l'avons déjà dit, par la singularité des contextes locaux qui sont à la fois le fruit de l'histoire des acteurs concernés et le résultat de la situation de chaque territoire. Par conséquent, définir des typologies pertinentes s'est avéré périlleux. Cela ne nous semble pas possible en l'état de construction des SIAO. Pour autant, quelques éléments discriminants peuvent être proposés à l'issue de cette phase descriptive ;

L'attractivité territoriale nous semble une première clé d'analyse possible. C'est moins l'organisation interne du SIAO que son contexte d'intervention qui permet de les distinguer quant à leur fonctionnement :

1. Les SIAO confrontés à des territoires en déficit chronique d'offres d'hébergement et de logement en lien avec un pôle urbain très attractif : Rhône (Métropole de Lyon), Isère (Métropole de Grenoble), Puy de Dôme (Métropole de Clermont-Ferrand) et Haute Savoie (Métropole du Grand Genève¹⁹).
2. Les SIAO confrontés à une activité plus ordinaire : les huit autres.

Le positionnement de chaque SIAO au regard des deux principes originaux de la mise en œuvre du SIAO peuvent également contribuer à une meilleure connaissance du fonctionnement des SIAO :

- Le principe d'inconditionnalité ;
- Le principe de continuité.

Enfin, d'autres critères peuvent également venir enrichir notre connaissance dès lors que les SIAO s'entendent sur ce qu'ils recouvrent exactement, ce qui n'est pas le cas actuellement :

- ✓ **Le Périmètre de l'offre géré par les SIAO**, qui pourrait se décliner ainsi avec l'exemple de la MVS (Données MVS Décembre 2017)

HEBERGEMENT :

- URGENCE : 2360 places dont 10% sont du logement d'urgence (logements mis à disposition par des bailleurs sociaux dénommés « logement d'évitement »)
- INSERTION : 1263

LOGEMENT ADAPTE / ACCOMPAGNE

- Sous location ALT : 1340
- Sous location APL : 400
- Résidence sociale : 6350

Pension de famille (dont résidence Accueil) : 431

LOGEMENT ORDINAIRE (avec ou sans accompagnement)

Pas de parc fléché

- ✓ La maîtrise de l'Orientatation en termes de capacité d'attribution.
Cette question est assez majeure pour les représentants des SIAO et il apparaît que cette capacité varie grandement d'un département à l'autre.
- ✓ Le contexte territorial, au regard des six critères proposé par le DRDJSCS.

¹⁹ Ce qui pourrait englober le pays de Gex qui relève du SIAO de l'Ain...

Une dimension analytique des SIAO : Les enjeux

Au-delà de la question du fonctionnement du SIAO, la rencontre des acteurs a permis de cerner les enjeux actuels et à venir de l'AHJ sur les territoires. Nous en avons repérés cinq.

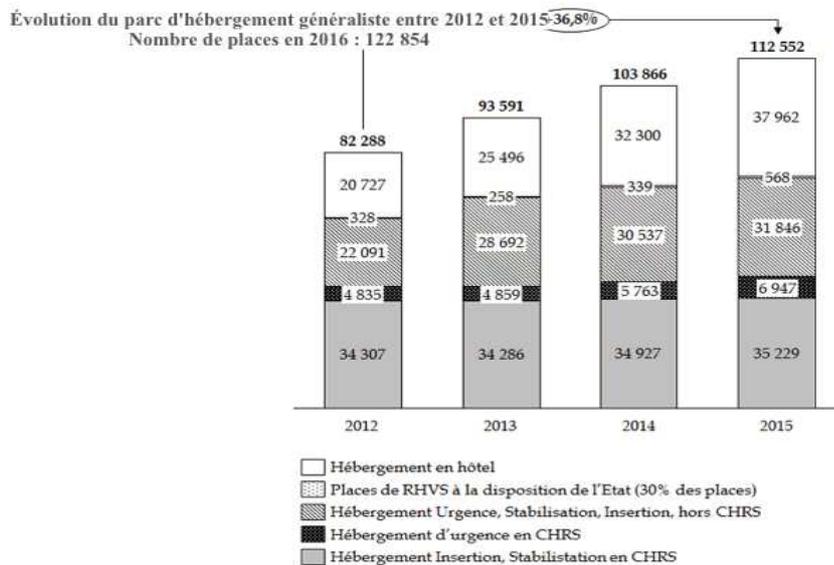
1- la question des coûts

Des interrogations sur le coût d'un SIAO

A rencontrer les différents acteurs concernés, les questions financières et les modes d'affectation des enveloppes budgétaires dédiées au SIAO interrogent un certain nombre de Directions Départementales. En effet, la constitution des SIAO à leur départ, confiée à des structures gérant de l'hébergement rendait les nouvelles enveloppes diluées dans une enveloppe globale affectée à la structure. Celle-ci s'expliquait pour des raisons de mutualisation des coûts, en particulier du 115.

A partir du moment, où de nombreux SIAO sont aussi des hébergeurs, la lecture de l'affectation des enveloppes budgétaires lorsqu'elles sont spécifiquement dédiées au SIAO est diluée dans l'économie générale de la structure porteuse. De ce point de vue, les rapports d'activité tels qu'ils sont aujourd'hui produits et la diversité de leur présentation rendent cette lecture financière complexe. Ainsi, il n'est pas toujours évident de recomposer l'estimation des ETP directement affectés au SIAO. De la même manière, les modes de mutualisation effectués ne permettent pas toujours d'estimer les clés de répartition utilisées par les délégataires.

En définitive donc, il reste difficile d'avoir une lecture économique du coût d'un certain nombre de SIAO du fait, en particulier de la mutualisation des moyens avec la gestion des CHRS (direction générale de la structure, responsable du SIAO, responsable par ailleurs de CHRS, veilleurs, ...). De la même manière, dans le cas du Rhône, la mise à disposition de personnel rend aussi cette lecture complexe. Il n'est pas certain que la recherche précise du coût d'un SIAO soit une question pertinente au regard de la grande disparité des situations départementales. Cette absence de lisibilité est néanmoins classique dans la relation financeur/financé lorsque les ressources du financé sont issues de différents financeurs.



Des impacts à venir sur les CHRS ?²⁰

A regarder les évolutions des années passées sur le nombre de places financées au titre du BOP 177, il apparaît que les moyens dédiés à l'hébergement d'urgence et d'insertion ne cessent de croître mais que la structuration de l'offre se transforme (montée de l'urgence en CHRS, stabilisation de l'insertion). Cette situation nous semble interroger le financement à venir des CHRS. Jusqu'ici les politiques publiques se tendent entre d'un côté la montée de l'urgence et sa prise en charge (cf. la montée en puissance des nuits d'hôtels) et de l'autre le discours politique qui insiste sur les politiques de logement d'abord (et donc l'entrée dans un logement « classique ») le financement des CHRS nous semble devoir être fortement impacté dans les années à venir. Ainsi, le projet de loi de finances 2018 insiste sur deux éléments : le passage du régime de la subvention au régime de l'autorisation et de la tarification à travers les CPOM et l'établissement de tarifs plafonds pour les CHRS. Pour autant, nos interlocuteurs du côté des SIAO ne sont pas nécessairement sur cette ligne d'analyse estimant que les CHRS verront toujours leurs moyens progresser au regard des enjeux. Il y a, sans doute là, une tension à mettre en débat tant elle montre aussi une dépendance aux contradictions des politiques publiques qui préfèrent gérer à fort prix le conjoncturel plutôt que de traiter l'urgence de manière structurelle ce qui obligerait à stabiliser des moyens sur la durée. Au milieu, quid de l'insertion ?

²⁰ source du tableau : projet de loi de finances 2018

2- les enjeux propres aux services de l'Etat

La question des moyens humains

En préambule, il est important de souligner que tant le niveau départemental que le niveau régional de la cohésion sociale ont été fortement impactés ces dernières années. En effet, la Réorganisation de l'Administration Territoriale de l'Etat (REATE) en 2010 puis la régionalisation à partir de 2016 ont obligé à la fois à des restructurations et réorganisations mais, aussi, ont eu comme effet une compression des moyens humains qui peut nuire au bon pilotage par l'Etat des politiques dont il a la charge, dans la mesure où sa place sur les territoires peut s'amoinrir. Les directions départementales rencontrées sont parfois en sous-effectifs ou encore les services de l'AHJ sont gérés par de nouveaux fonctionnaires qui doivent s'aguerrir à des sujets complexes et sensibles politiquement, en particulier au regard de la médiatisation importante à laquelle ces questions donnent lieu, et donc aux sollicitations rapides qui peuvent venir des services préfectoraux tant départementaux que régionaux. Le pilotage des SIAO peut dans ce sens être noyé au milieu de nombreuses autres préoccupations.

Il nous paraît important d'insister sur le point suivant : au quotidien, ce sont souvent les personnels des anciennes DDASS (et donc issus du travail social) qui suivent le sujet. Ils en sont proches car souvent anciens dans leur poste (ce qui leur donne une forte expertise de leur territoire) mais aussi car, issus du social, ils ont comme interlocuteurs avec qui ils travaillent (SIAO et hébergeurs) des personnes elles-aussi proches du social. Cette proximité n'est pas neutre : même si elle peut créer de vives tensions entre eux au quotidien, elle entraîne aussi souvent une connivence quand il s'agira de défendre vis-à-vis du niveau régional, ce qui est fait à l'échelle départementale.

Cependant, à interroger les SIAO sur le rôle des directions départementales, nombreux sont ceux qui estiment qu'en définitive ces directions mobilisent peu de temps sur la fonction de pilotage. Une tension est là présente quant aux missions des délégués : jusqu'où ces derniers peuvent-ils aller au regard des fonctions de pilotage ? Si, sur le papier les choses sont claires : les directions départementales pilotent et les délégués aident à l'organisation matérielle de ce pilotage, dans la pratique, les choses ne sont pas si simples, au regard en particulier de la capacité des directions départementales à exercer ce pilotage, vue leur charge de travail par ailleurs. Cela peut parfois créer des tensions entre services de l'Etat et SIAO quant à la tenue des comités de pilotage.

D'une certaine façon, les directions départementales sont, donc, un peu fragilisées dans le jeu local du fait d'un manque de moyens humains. Nous insistons sur ce point de fragilité car il risque de s'avérer crucial dans les années à venir : plus les politiques d'accueil, d'hébergement et d'insertion iront vers des

processus de territorialisation, tels que ceux-ci sont impulsés en particulier, à travers les PDALHPD, plus la question de la place de la cohésion sociale dans les territoires se posera. Auront-elles la capacité de suivre ce processus continu de territorialisation des politiques de l'Habitat²¹ qui glisse lentement vers le niveau intercommunal, tel que le préconisent tant la loi ALUR que la loi égalité et citoyenneté ? Parallèlement, la territorialisation croissante des politiques de l'Habitat va aussi entraîner un repositionnement des services de l'Etat et va obliger à une meilleure articulation entre eux, en particulier entre les DDCSPP et les DDT entre le volet social de ces politiques et le volet logement de celles-ci; ce qui n'est pas forcément toujours le cas aujourd'hui.

Animation régionale et articulation entre services de l'Etat

La création de la nouvelle région s'est faite, du point de vue des services de l'Etat régional et relativement à l'AHl non pas par fusion des deux anciens services régionaux mais par reprise par l'ancienne équipe Rhône-Alpes de l'AHl sur la nouvelle région sans renfort d'effectifs. En effet, les personnels qui géraient ce sujet dans l'ancienne région Auvergne ont pris d'autres postes dans d'autres régions, ce qui a produit une moindre connaissance de l'existant de la région Auvergne, nous semble-t-il. En particulier, tout le travail fait en 2014 par l'ancienne Direction Régionale Auvergne sur les SIAO a peu été repris en compte par la nouvelle région. Pourtant, celui-ci indiquait des marges de progressions en fonction de l'exercice des différentes missions attendues des SIAO.

Le niveau départemental est parfois interrogatif quant à la place du niveau régional, puisqu'en définitive, c'est la Préfecture de département qui joue d'abord un rôle décisif pour eux. Aussi, lorsque nous demandions aux directions départementales ce qu'elles pouvaient attendre du niveau régional, les demandes restent faibles voire critiques lorsque l'échelon départemental estime que le niveau régional de la cohésion sociale ne joue qu'un rôle de prescripteurs de demandes d'information à faire remonter et jouerait semble-t-il moins son rôle de soutien à l'échelon départemental. Cependant, ce soutien attendu reste faiblement exprimé.

²¹ cf. le rapport 2018 de la Fondation Abbé Pierre qui évoque l'inexorable montée en compétence des EPCI, p 359. « L'élargissement des délégations de compétence permet d'associer aux aides à la pierre la responsabilité du droit au logement, la gestion du contingent préfectoral, le pouvoir de réquisition des logements vacants et la gestion de la veille sociale, de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement des personnes et familles en difficulté. Cette délégation s'opère « à la carte » et à l'heure actuelle, aucun EPCI ne s'est engagé dans une délégation aussi complète, certains ayant plutôt manifesté leurs réticences sur les dimensions plus sociales de la politique du logement. »

Il nous semble que dans ce jeu, il en va aussi de questions de légitimités : dans un contexte d'affaiblissement des services déconcentrés de l'Etat au niveau départemental suite à la REATE, il est normal que pour des raisons de repositionnement stratégique et donc de recherche de légitimité, alors même que les affectations budgétaires sont au niveau régional, les directions départementales jouent de la critique de la région comme re-légitimation de leur expertise locale. Bref, dans cette configuration, et structurellement, les relations au sein des services de l'Etat entre niveau départemental et niveau régional risquent d'être prises dans cette conquête de légitimité. De manière similaire, la région est en phase, elle aussi, de recherche d'une nouvelle légitimité auprès des départements : la question de l'observation y participe grandement.

3- la démarche d'observation

Au niveau départemental

L'observation est bien un des attendus des missions des SIAO, mais ceux-ci n'ont pas toujours les compétences statisticiennes qui permettraient de l'exercer au mieux, à quelques rares exceptions près (cas de l'Isère par exemple ou de la MVS). Du coup, l'observation n'est pas nécessairement mise en débat dans les instances départementales de pilotage alors même que là réside son principal intérêt. Les services départementaux de l'Etat ne sont pas non plus des statisticiens et en plus sont souvent surchargés. Bref, cette fonction observation qui est déterminante reste encore fragile dans son exercice. Par ailleurs, chaque délégataire a eu le choix de son de ses outils d'observation, avant la mise en œuvre actuelle du SI-SIAO qui sera généralisé sur l'ensemble de la région début 2018.

Force est de constater qu'il aura fallu 7 ans aux services de l'Etat central pour enfin stabiliser une version de SI-SIAO, ce qui a produit des tensions mais aussi des différenciations dans les systèmes d'observation qui nuisaient à l'observation régionale. Au niveau départemental, certains ont fait le choix du logiciel Progedis de la FNARS (nouvellement dénommée FAS), d'autres ont choisi SI-SIAO, d'autres ont « bricolé » leurs outils. Si tous les SIAO passent au SI-SIAO aujourd'hui, certains craignent de perdre l'historique de leurs données. De fait, nombreux sont les SIAO à mobiliser un double système de comptabilité. Ils gardent donc une exploitation de leurs données propres sous tableurs Excel.

La question de l'observation est délicate dans la mesure où elle pose la question de la mesure (que mesure-t-on et comment le mesure-t-on ? Est-on sûr de ne pas produire de double comptes, etc.), de la stabilisation des données sur la durée pour leur exploitation dans le temps ainsi que du lien entre la mesure et l'activité. Mesure-t-on l'activité ou mesure-t-on pour contribuer aux politiques publiques ? A lire

différents rapports d'activité, il nous semble que le système d'observation répond plus à la première question qu'à la seconde. En d'autres termes, que les observations locales menées permettent de rendre compte de l'activité des structures délégataires plus que de venir en aide à une lecture territorialisée de l'action publique menée. Pourtant, un système d'observation n'a d'intérêt que s'il permet une mise en débat des données. L'expérience de l'Observatoire mis en place dans l'Isère avec l'ancien opérateur était à ce titre particulièrement intéressant et reconnu par l'ensemble des acteurs du PDAHLPD. Cet observatoire nourrissait par ailleurs les données produites par la politique AHI sur le territoire de l'Isère. L'exemple de la Drôme montre que plus les EPCI et les bailleurs ont une vision du champ de l'AHI, plus le travail avec eux devient légitime et plus favorable aux rapprochements en termes de mises à disposition de nouvelles offres par les bailleurs.

Au niveau régional

Comme nous l'avons dit plus haut, les données au niveau régional commencent peu à peu à se stabiliser et surtout, différentes sources peuvent être mobilisées dont la fiabilité s'améliore et qui permettront dans les mois à venir de faire progresser la connaissance à l'échelle régionale. Cette situation est liée au travail important réalisé entre la mission statistique de la direction régionale et les SIAO, qui, même s'ils n'ont pas toujours des compétences de statisticiens au sens propre du terme, sont montés en compétence sur le sujet. Aujourd'hui, tout est en place pour que les données statistiques consolidées au niveau régional puissent permettre d'alimenter les échanges entre les directions départementales et régionales sur de nouvelles bases. Par contre, l'une des limites de ce système est de le faire poser sur des délégataires associatifs dont la pérennité de la gestion des SIAO n'est pas toujours garantie; en témoigne le cas récent de l'Isère mais aussi sur la durée des sept dernières années, le nombre important de changement de gestionnaires.

Le niveau infra départemental : nouvel enjeu à venir des systèmes d'observation ?

Il est vraisemblable que dans les années à venir, c'est bien l'observation à l'échelle infra-départementale qui sera l'enjeu important, avec en particulier le glissement lent mais sûr des politiques vers le niveau intercommunal. Cela posera nécessairement la question de la place des SIAO dans les politiques départementales de l'Etat : plus le système d'information ira vers la proximité locale plus la question d'une fortification de l'observation à l'échelle départementale se posera. Dans quelle mesure les directions départementales pourront-elles assurer cette fonction ?

4- les SIAO comme acteurs futurs des politiques locales de l'habitat ?

La place des SIAO dans les PDHALPD

A regarder les treize plans départementaux, qui ont été élaborés à des dates différentes, il apparaît nettement pour ceux qui ont été rédigés le plus récemment, que les SIAO montent en puissance dans la mesure où leur place et leur importance sont mieux reconnues : soit que des fiches actions leur soient spécifiquement dédiées, soit encore que leur place soit reconnue dans le système d'observation locale, soit encore qu'il soit insisté sur leur repositionnement vers la sortie de l'hébergement et du logement accompagné. Cette montée en puissance dans ces documents plus larges que leur seule mission officielle est gage d'un processus de légitimation accru des SIAO qui va sans doute se renforcer dans les années à venir dans la mesure où la prochaine étape pour les SIAO sera bien de devenir un acteur de plus en plus important des politiques d'accès au logement « ordinaire ».

Des reconfigurations territoriales en cours

En effet, à l'échelle infra départementale, la participation des SIAO aux conférences intercommunales du logement sera l'un des enjeux forts à venir, ce qui va les obliger d'ailleurs à une nouvelle acculturation avec la culture des bailleurs sociaux et donc à renforcer leur légitimité à porter et accompagner de nouveaux publics vers les offices HLM.

A l'échelle départementale, les SIAO se trouvent pris entre les feux du tandem de pilotage des plans départementaux entre l'Etat et le Département et donc à l'effectivité de ce co-pilotage. En effet, il faut dire que les liens entre ces deux acteurs sont très différenciés suivant les territoires à la fois pour des raisons politiques liées aux exécutifs départementaux et à leur volonté sur ces questions mais aussi aux liens plus personnels noués entre services de l'Etat départemental et services des conseils départementaux. De ce point de vue, le fait que dans les structures gestionnaires des SIAO se trouvent des personnes venant des services des anciens conseils généraux n'est pas anodin dans la construction des partenariats locaux.

A l'échelle régionale, les SIAO siègent au Comité Régional de Habitat et de l'Hébergement où les PDAHALPD sont systématiquement présentés pour avis. Il y a donc un enjeu important à définir un mandat politique aux SIAO pour que la thématique de l'hébergement soit un sujet important du CRHH, nous l'avons déjà dit. Il nous semble nécessaire de disposer d'une grille de lecture des politiques AHI à l'échelle régionale, et en particulier de ses évolutions avec la politique du logement d'abord qui permettrait de disposer de critères de décision et cette instance devrait pouvoir y contribuer... Il appartiendra alors au

Préfet de Région de s'en saisir. En ce sens, la Commission Hébergement Accès au Logement (CHAL) pilotée par la DRDJSCS en lien avec la DREAL constitue une instance pertinente de réflexion régionale dont les travaux pourraient être mieux diffusés au niveau départemental.

5- un signal faible : l'Accueil inconditionnel et continuité de l'accueil

Le statut des hébergés au regard de leur droit et de leur situation administrative rend parfois complexe la mise en œuvre de l'accueil inconditionnel et conduit chaque préfet de département à élaborer une doctrine. Ainsi de la question du turn-over dans les structures : comment gérer la fluidité des parcours lorsque les personnes concernées sont en limite de légalité ? Comment faire autrement que d'attendre la clarification administrative et juridique de leur statut qui pourrait engendrer un parcours ?

Les directions départementales sont souvent en attente du niveau régional sur ce point précis comme soutien juridique au regard des situations administratifs complexes : comment les gérer ? Comment informer les publics, quels courriers, leur faire ? etc. Il est évident que les récents événements médiatiques successifs (décision par courrier du Préfet de Haute-Savoie en date du 14 novembre 2017 de demander aux associations la liste nominatives des personnes hébergées pour assigner à résidence les personnes n'ayant plus droit au séjour, puis parution de la circulaire du 12 décembre 2017 prévoyant la création d'équipes mobiles pour intervenir dans les centres d'hébergement d'urgence) sont autant d'indices des reconfigurations en cours qui vont amener des interrogations fortes au niveau départemental tant du côté des SIAO que des directions départementales. Quel rôle le niveau régional peut-il tenir sur ce sujet ?

Au final, c'est la capacité des politiques déconcentrées de l'Etat à faire face à l'enjeu de l'hébergement qui est posée. Malgré des moyens en hausse constante, les dispositifs AHI ne peuvent répondre à toutes les demandes sur certains territoires tendus, sans qu'on puisse vraiment imaginer des solutions pérennes, qui dépassent de toute façon les approches locales. Néanmoins, un travail entre les départements particulièrement en difficultés pour répondre à la demande d'hébergement pourrait être intéressant à initier. Les problématiques restent souvent les mêmes et il y aurait probablement du sens à partager les réponses envisagées sur chacun de ces territoires.

Une dimension prospective : des scénarii d'animation

Au regard des enjeux s'esquissent des questions quant à l'animation régionale des acteurs du SIAO et nous vous proposons de les poser, tout en versant au débat des préconisations susceptibles d'améliorer cette animation.

1- Quel type de pilotage ?

Si l'on veut simplifier, on pourrait dire qu'en plus de trente ans, nous sommes passés de politiques qui fonctionnaient sur le modèle de la loi à des politiques qui sont passées au modèle du contrat, puis à des politiques qui sont gouvernées aujourd'hui de plus en plus à distance ; le processus de passage aux agences ayant joué un rôle non négligeable dans ces transformations. Aujourd'hui les politiques publiques relatives au logement imbriquent ces trois modèles : le modèle juridique qui reste fort (ainsi de l'injonction de la loi SRU sur la part de logements sociaux par communes), le modèle contractuel qui subsiste avec les Plans Locaux de l'Habitat (PLH) et les Plans Départementaux d'Accès à l'Hébergement et au Logement des Personnes Défavorisées (PDAHLP) et enfin le modèle de l'ANRU dans le cadre de la rénovation urbaine. Ces modèles produisent trois types de pilotage : gouvernement (seul l'Etat pilote) – gouvernance (co-pilotage entre différentes institutions) - gouvernement à distance (compétence de l'Etat en particulier par l'instrument de l'évaluation). Ces types de pilotage sont imbriqués sans qu'un modèle ne se substitue à un autre, ce qui explique les difficultés sur la question du pilotage.

A regarder le pilotage des SIAO, celui-ci semble hésiter entre le gouvernement, puisque seul l'Etat pilote et le gouvernement à distance, puisque l'Etat n'a plus forcément les moyens humains de son pilotage. D'une certaine façon, tout se passe comme si le pilotage des SIAO se plaçait dans le refus du gouvernement à distance tout en sachant que c'est la pente possible... Il nous semble donc que le pilotage des SIAO est à la croisée de ces différents modes de gouvernance ou de gouvernement, ce qui crée une ambiguïté quant aux positionnements de ses services. En effet, ces trois types de pilotage s'imbriquent les uns dans les autres : lorsque des appels à projets nationaux sortent, le niveau régional a peu de prise sur eux, par contre le niveau départemental tente de jouer son rôle dans les constructions locales et peut se situer du côté de la gouvernance.

2- Quelle échelle de pilotage ?

Aujourd'hui les directions départementales pilotent les SIAO mais avec la territorialisation croissante des politiques de l'Habitat et du logement, la question de leur capacité à se rapprocher du niveau intercommunal se posera de plus en plus, sans compter le processus en cours de métropolisation. Rappelons que quatre départements sur douze sont inscrits dans celui-ci et que les trois métropoles hors Lyon s'interrogent, voire anticipent les nouvelles compétences à venir. Ainsi, dans un récent article, Cyprien Avenel montre très bien comment, parmi les six compétences sociales²² de l'article 90 de la loi Notre qui permet le transfert de compétences des départements vers les métropoles, celles-ci ont massivement pris les compétences concernant le Fond de Solidarité pour le Logement (FSL), le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) et la prévention spécialisée. La métropole de Grenoble n'a pas pris la gestion du FSL. Mais force est de constater que « c'est le volet relatif au logement qui semble offrir le cadre le plus cohérent et le plus attractif. En effet, si la métropole se positionne sur la gestion du FSL, c'est pour elle la possibilité de tenir dans la même main la chaîne intégrée de cette politique, à savoir les aides à la pierre et les aides à la personne. Dans cette perspective, la métropole adosserait alors une action sociale spécifique à la compétence du logement, voire à celle de l'hébergement d'urgence »²³.

Le pilotage du niveau départemental va de plus en plus être contraint entre l'échelle du département et celle des intercommunalités, et encore plus lorsque celles-ci sont des métropoles. Les directions départementales auront-elles les moyens de la gestion de ce double niveau ou doivent-elles aller vers des modes de gestion différenciée suivant les territoires ?

3- Quel rôle d'animation régionale ?

Si piloter, c'est conduire des processus, guider et donc donner du sens (direction et signification) et enfin diriger (au sens de commander), le niveau régional ne peut que guider, les choix effectués par les préfets de département étant déterminants. Sous réserve d'instructions nationales, une réflexion pourrait être engagée à l'échelon régional afin de déterminer si le pilotage des SIAO doit rester homogène et départemental -sachant que la majorité des acteurs s'accorde sur la difficulté à homogénéiser le

²² – L'attribution des aides au titre du Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ;

– les missions confiées au service public départemental d'action sociale, c'est-à-dire des travailleurs sociaux des circonscriptions d'action sociale du département ;

– la compétence d'adoption, d'adaptation et de mise en œuvre du programme départemental d'insertion (PDI) ;

– la gestion du Fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) ;

– les actions de prévention spécialisée (PS) auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu ;

– l'action sociale menée auprès des personnes âgées, sans les prestations légales d'aide sociale.

²³ Avenel Cyprien : « LES ENJEUX ET LES IMPACTS DE LA RÉFORME TERRITORIALE SUR LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES SOCIALES », « Revue française des affaires sociales », 2017/2, p 374.

fonctionnement des douze SIAO à l'échelle régionale même avec la mise en place du système d'observation SI SIAO- ou s'il est possible d'instaurer des modes de pilotage intégrant une différenciation territoriale au regard des besoins entre les territoires tendus et les autres territoires : l'Etat peut-il, doit-il piloter de la même manière les SIAO ou doit-il le faire en prenant en compte la tension entre les besoins et les offres locales ?

4- quelle place du niveau régional dans les enjeux futurs ?

Pour l'avenir, deux grandes orientations (au sens où les politiques publiques futures vont sans doute se diriger vers ces objectifs-là) se dessinent au regard de futures reconfigurations en cours. La première orientation est relative aux publics avec l'insistance réaffirmée des politiques relatives au « logement d'abord ». Celle-ci oblige à penser de nouveau, au moins trois aspects :

- l'harmonisation des dispositifs d'accompagnement (Accompagnement Social lié au Logement et Accompagnement Vers et Dans le Logement en particulier) que l'on retrouve écrite dans les plans départementaux pour le logement des plus démunis. Leur lecture, en particulier pour les nouveaux plans et les différents entretiens réalisés montrent que c'est un enjeu croissant, derrière celui-ci se joue la redéfinition des référents de parcours.
- le devenir des CHRS dans ce contexte (puisque le nombre croissant de places créées vise l'urgence d'un côté et que la logique voudrait que les publics accèdent au logement en sortant de la logique par paliers), inévitablement, les CHRS « au milieu » se trouveront impactés...
- la fluidification des parcours pose elle aussi la question du référent de parcours dans l'accompagnement mais aussi la capacité des SIAO à interpeller et à nouer de nouveaux liens avec les bailleurs. Cela obligera à clarifier les liens entre les différents travailleurs sociaux autour des notions d'accompagnement et de parcours.

La deuxième orientation est relative aux transformations induites par les réformes territoriales.

- Le rôle toujours croissant des intercommunalités et des métropoles réinterroge la place des départements à l'avenir ainsi que le niveau départemental étatique comme bon niveau de pilotage.
- Cet aspect conduira à poser la question des enveloppes financières futures : doivent-elles être pensées au niveau départemental ou au niveau des EPCI ?
- Plus la différenciation territoriale se développera (avec par exemple le développement du modèle lyonnais pour les métropoles), plus la question du rôle des directions départementales se posera. Peuvent-elles rester dans le jeu local ou doivent-elles attendre une plus grande implication et donc donner une plus large délégation aux SIAO pour remplir leurs missions ? De ce point de vue, il s'agira de veiller aux transformations en cours tant du côté de la métropole lyonnaise, qui a repris les compétences

du département, que de l'Isère avec son organisation historiquement territorialisée, qu'enfin du Puy-de-Dôme qui s'attache à renforcer cette territorialisation.

Nous pourrions noter une troisième orientation relative à la clarification des statuts des personnes hébergées et la distinction croissante entre les hébergés disposant de droits et ceux qui n'en auraient pas au sens du droit d'asile mais celle-ci re-questionne le principe même de l'inconditionnalité de l'accueil dont la future loi sur l'asile et l'immigration précisera les choix politiques futurs.

Que fait la région aujourd'hui dans le cadre des SIAO ?

A regarder le rôle du niveau régional aujourd'hui, il nous semble que sa place tient dans cinq grandes fonctions :

- répartition du BOP
- aide et soutien aux directions départementales (rappel du cadre, remontée des besoins, etc.)
- demande de remontées d'informations du niveau départemental pour la DGCS
- consolidation du système d'information à l'échelle régionale
- animation du club des SIAO, même si celle-ci peut être re-questionnée.

Que peut-elle faire demain ?

- consolider l'observation à ces trois niveaux : région, département, EPCI à la condition que le SI-SIAO donne aussi des informations à l'échelle des intercommunalités; à défaut, ce seront les SIAO qui devront territorialiser leur système d'information à ce niveau-là ou le faire jouer par d'autres (ce qui renvoie à la constitution à chaque niveau départemental d'observatoire renforcés sur les dimensions de l'accès au logement, en sachant que suivant la taille des EPCI, un certain nombre de systèmes d'informations existent avec le développement d'observatoires du logement par exemple auxquels les SIAO pourraient par exemple s'agréger (observatoires souvent portés par les agences d'urbanisme sur les intercommunalités où elles existent).

- rappeler le sens : différents points peuvent être ici évoqués. Tout d'abord, il s'agit de repenser la place des SIAO dans les PDLAHPD, ensuite, la question des diagnostics 360° qui ont parfois été oubliés dans les processus en cours pourrait être rappelée; en outre, l'importance de la notion de référents de parcours (qui restera à clarifier) pourrait elle aussi être revisitée tant les publics peuvent être confrontés à différents interlocuteurs tout au long de ce même parcours. Par ailleurs, la question des mutualisations possibles du 115 pour aller vers des systèmes interdépartementaux pourrait être aussi à l'agenda du niveau régional,

même si les tentatives opérées en Drôme-Ardèche montrent que ce n'est pas si simple. Enfin, il nous semble que le niveau régional pourrait aussi contribuer à construire des outils d'évaluation des fonctionnements des SIAO puisqu'aujourd'hui, dans les conventions il est souvent attendu des bilans et finalement peu d'évaluation. La marge de progrès attendus des fonctionnements des SIAO pourrait se reconstruire à partir d'objectifs annuels qui leur seraient donnés, en sus de la seule activité attendue au regard des enveloppes distribuées. Les réflexions à venir sur la possibilité des CPOM peut être aussi une entrée future à travailler.

5- Quelques préconisations à débattre ?

Il nous semble que deux scénarii se dessinent, l'un très opérationnel vise à redonner une réalité à l'animation régionale des acteurs SIAO ; l'autre plus prospectif proposera aux acteurs d'anticiper la transformation du secteur AHI annoncé en donnant une place singulière aux SIAO.

Ré instituer une animation régionale.

Pour rendre à nouveau opérationnelle l'animation régionale, il nous semble nécessaire de trouver une nouvelle forme d'animation des acteurs de la région AURA. Cela passe selon nous par :

1 La sacralisation d'une à deux réunions annuelles du club SIAO

Il pourrait être proposé qu'en fonction du nombre de réunions à organiser, le choix des dates soient connus d'une année sur l'autre. Par exemple, il pourrait être décidé que les premiers lundis du mois de février et d'octobre soient sacralisés « Club SIAO ».

2 L'organisation de deux sous-groupes institutionnels au sein du Club SIAO.

Durant ces temps de rencontre, nous préconisons de consacrer le premier moment à la rencontre des DD entre elles d'une part et celle des porteurs du SIAO d'autre part. Il apparaît en effet qu'il y a un besoin de disposer de temps d'échanges par catégorie d'acteurs. Le second temps serait l'occasion d'être en configuration complète.

3 L'animation par type de SIAO au sein du club SIAO.

De même, il nous semble nécessaire de proposer une animation qui tienne compte des deux grandes catégories de SIAO issues de la tension du marché immobilier et de sa relative attractivité. Ainsi, nous aurions un groupe d'acteurs métropolitains : Métropole de Lyon, Isère (Grenoble), Puy-de-Dôme (Clermont-Ferrand) et la Haute Savoie (Genève). Les autres SIAO, majoritaires en nombre, constitueraient le second groupe. Ainsi, il y aurait une proximité d'activités dans chaque groupe qui nous paraît propice à l'échange.

4 Privilégier des rencontres physiques.

Même si les distances se sont allongées, il nous paraît nécessaire d'insister sur l'intérêt que ces rencontres du Club SIAO soit l'occasion d'un déplacement réel et donc de rencontres physiques des acteurs. Il s'agira donc d'optimiser les trajets de chacun et d'envisager les réunions dans un créneau de temps rationalisé. Par exemple, il pourrait être décidé d'organiser les réunions à St Etienne et de travailler selon un horaire élargi : 10 h / 13h30 et 14h30 / 18 h. Le recours à la vidéo-conférence ne permet pas des échanges constructifs et ce type de réunion doit être l'occasion d'un travail le plus collectif possible.

5 Se donner des thèmes de travail, préparés à l'avance.

Au regard du peu de temps disponible, il est essentiel que ces réunions soient préparées avec un ordre du jour partagé, des documents envoyés à l'avance et des comptes rendus systématiques. De même, il nous semble impératif de définir les thèmes qui vont constituer le ou les sujets de travail du Club SIAO. Ici encore, il ne s'agit pas de lancer un chantier comme le Diagnostic à 360° et de ne jamais le finaliser, mais de s'engager sur l'aboutissement de la démarche comme cela a été le cas avec la réalisation du référentiel SIAO en région Rhône-Alpes.

Des thèmes pourraient être proposés, charge aux acteurs de les prioriser et de retenir un thème annuel :

- Consolidation des données SIAO et définition d'indicateurs de référence à l'échelle régionales,
- Le SI-SIAO
- Approche catégorielle : les femmes victimes de violences, les sans-papier, les jeunes, etc. ;

- Approche thématique : le non-recours, l'hébergement évité, la santé mentale, les conventions, Le logement d'abord !, etc. ;
- Approches axiologiques : Principes d'inconditionnalité et de continuité au regard de la réalité des pratiques, Principes éthiques ;
- Approches territoriales : SIAO Interdépartemental, Niveau infra départemental, etc.
- Approches politiques : définition du rôle des SIAO dans les instances départementales, Définition d'un mandat dans les instances régionales, etc.

6 Favoriser la connaissance de pratiques inspirantes.

Il pourrait être proposé de systématiser la présentation à chaque Club SIAO d'une expérience jugée intéressante pour l'ensemble des SIAO. Cette présentation ferait l'objet d'une formalisation écrite qui pourrait être capitalisée à l'échelle de la région en vue de leur éventuel essaimage :

- Statut du SIAO de la Loire,
- Constitution d'une équipe pluridisciplinaire au sein du SIAO de Haute Savoie,
- Projet de Comité d'éthique de la MVS,
- L'exemple de la territorialisation en Isère,
- etc...

Approche prospective de l'animation régionale des SIAO.

Sans être incompatible avec les premières préconisations, nous proposons de dépasser l'actualité immédiate pour envisager une animation plus prospective qui viserait à anticiper la recomposition de l'offre annoncée, le changement de paradigme du logement d'abord et les évolutions territoriales pressenties (cf. action publique 2022²⁴), qui vont voir la place du département ré-interrogée entre l'approche régionale et intercommunale. Cela devrait permettre d'accompagner les services de l'Etat déconcentrés et les acteurs du SIAO dans la redéfinition de leur rôle. Il nous semble qu'une feuille de route puisse être proposée au regard de la thématique traitée :

²⁴ → <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/avec-les-administrations-et-les-operateurs-publics/lancement-du-programme-action-publique-2022>

7 Les SIAO et les DDCS-PP dans la recomposition de l'offre.

La recomposition de l'offre qui va voir le secteur de l'hébergement d'urgence se renforcer, celui de l'insertion se réduire au profit du logement intermédiaire et ordinaire, va probablement bouleverser le secteur AHI et donner une place nouvelle aux bailleurs sociaux.

Dans cette perspective, une réflexion à l'échelle régionale de l'impact sur le secteur AHI des politiques publiques serait une manière de mieux préparer les acteurs départementaux aux changements à venir. En ce sens, le Bleu budgétaire 2018 du programme 177 constitue un document de travail plutôt intéressant, tant pour les DDCS que pour les porteurs des SIAO : le partage des éléments budgétaires annoncées constituent une grille de compréhension pertinente pour appréhender les changements à venir.

8 Changement de paradigme avec l'abandon progressif du modèle dit en escalier.

Alors que certains acteurs de l'AHI nous ont indiqué n'être pas concernés par l'appel à manifestation du Logement d'abord, il nous semble important d'insister sur le fait qu'un changement de paradigme s'opère dans le champ de l'hébergement, avec l'abandon progressif du modèle en escalier. Ce changement de paradigme concerne tous les territoires et tous les acteurs. Il va nécessiter du temps, de la formation des acteurs, des diffusions de pratiques inspirantes, etc. Anticiper ce changement permettrait aux DDCS-PP et aux SIAO d'accompagner l'ensemble des acteurs de l'AHI sur leur territoire et de mieux associer les bailleurs et les collectivités locales dans cette nouvelle approche de l'hébergement. Comme le rappelle très explicitement le Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme 2018-2022 : « il est urgent de réformer ce système qui a laissé s'installer l'idée d'un logement au mérite, accessible après plusieurs années d'un parcours entre rue et centres d'hébergement. Le plan Logement d'abord répond à cette ambition. Il marque la volonté du gouvernement d'adopter une approche globale de la politique de lutte contre le sans-abrisme et de trouver des solutions concrètes, pragmatiques et efficaces pour améliorer l'action publique »²⁵.

A ce titre le Guide du Housing First constitue une source documentaire très intéressante que les SIAO devraient connaître. De même, en fonction des résultats à l'appel à manifestation d'intérêt pour un logement d'abord, il sera intéressant d'observer les expérimentations mises en place par les lauréats de la Région. Trois candidatures sont posées en AURA : Clermont-Ferrand, La Métropole de Lyon et Grenoble. **Des besoins de formations émergeront sûrement auxquels il sera alors pertinent de répondre.**

²⁵ Consultable sur le site : http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/09/plaquette_plan_quinquennal_lda_v2.pdf

Le rapprochement des logiques de logement et d'hébergement qui sont en cours auront des effets certains sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat. A notre avis, des rapprochements plus formels devront avoir lieu entre DDCCS-PP et DDT, de même qu'une concertation renforcée semble nécessaire entre la DREAL et la DRDJSCS.

9 Une nouvelle approche territoriale des périmètres du SIAO

En considérant que l'exemple du territoire du Rhône se déploie à moyen terme sur l'ensemble du territoire de la Région AURA, une nouvelle cartographie des SIAO va se dessiner avec des territoires métropolitains ou intercommunaux, et un territoire régional. Nous sommes effectivement dans une démarche prospective ici, mais l'exemple de la Métropole de Lyon comme la configuration du SIAO Drôme/Ardèche nous semblent des exemples à partager à l'échelle régionale.

De même, le cadre infra-départemental doit être interrogé au regard de l'activité des SIAO. Nous pensons qu'elle va prendre une dimension nouvelle et il nous paraît nécessaire que les SIAO se dotent d'une stratégie et d'un positionnement au regard des EPCI de leur territoire : Extraction et analyse de données à cette échelle, participation aux Conférences Intercommunales du Logement, territorialisation de leur action. Les récentes politiques de décentralisation ont systématiquement renforcé le rôle des intercommunalités (loi NOTRe) comme le texte de Avenel déjà cité ou encore les travaux de la Fondation de l'Abbé Pierre le montrent très bien.

Ces perspectives auront donc également un impact fort sur les DDCCS-PP dans la mesure où la pertinence de leur territoire d'action va être de plus en plus tendue entre le niveau départemental et infra-départemental. Dans ce contexte, cela supposera de réfléchir à une nouvelle organisation des agents de l'Etat en charge des politiques AHI, ainsi qu'une redéfinition des arbitrages budgétaires au vu de cette nouvelle géographie.

Conclusion

En réalisant cet état des lieux des fonctionnements des SIAO en Auvergne-Rhône-Alpes, nous nous sommes confrontés à une très grande diversité d'organisations, fruit de l'histoire locale des acteurs, de contextes territoriaux singuliers et d'une organisation administrative recomposée. Cette diversité ne nous a pas permis d'observer des « fonctionnements types » et il nous a paru plus pertinent de distinguer deux contextes spécifiques structurants : celui des zones métropolitaines très attractives de la Région AURA d'une part et celui des zones plus ordinaires et proches des territoires départementaux d'autre part. L'échelle intercommunale y est également apparue comme un cadre de référence nouveau pour les acteurs des SIAO, en tant que contributeurs des politiques locales de l'Habitat. Cela traduit, selon nous, la réalité d'un service public de l'hébergement en Auvergne-Rhône-Alpes.

Ces éléments d'analyse nous ont permis de dégager les principaux enjeux de l'AHl dans la Région. Qu'ils concernent les services déconcentrés de l'Etat en charge du pilotage du dispositif ou ceux des acteurs du SIAO en charge de son opérationnalité, il s'agit au final d'être en capacité de répondre aux besoins d'hébergement de la population en cohérence avec les deux principes fondateurs des SIAO : l'accueil inconditionnel et la continuité de l'hébergement. La démarche d'observation constitue également un enjeu fort pour les acteurs concernés. C'est un défi majeur, alors que s'annonce une nouvelle loi sur le logement. Pour ce faire, il nous a semblé nécessaire de proposer une première série de préconisations qui permettent de ré-instituer l'animation régionale des SIAO.

Enfin, nous avons proposé de retenir trois axes structurants de l'animation régionale du dispositif par les services de l'Etat en charge de la cohésion sociale, dans une approche plus prospective :

- Le chantier de la recomposition de l'offre d'hébergement ;
- Le changement de paradigme avec l'abandon progressif du modèle dit en escalier ;
- Une reconfiguration territoriale des périmètres des SIAO.

Il appartiendra aux acteurs de s'en emparer.