



# LA PLACE DU LOGEMENT D'INSERTION DANS LES SIAO

## BILAN D'UNE RECHERCHE-ACTION

RECHERCHE-ACTION RÉALISÉE PAR  
LOUIS ROUGET, RESPONSABLE DE PROJET  
BEN RICKEY, RESPONSABLE DE PROJET  
CAMILLE TOLDRE, RESPONSABLE DE PROJET



MAI 2021



# // AVANT-PROPOS

**Les Acteurs du Logement d'Insertion regroupent les trois réseaux Fapil, Soliha et Unaf.** Nous nous sommes constitués comme une maison commune, voilà 10 ans, autour de valeurs et objectifs partagés. Le Logement d'abord est un des axes qui, depuis sa création, réunit nos réseaux et guide nos actions. C'est en s'appuyant sur des réflexions communes qu'il nous a semblé nécessaire de creuser la question du rapport entre les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et les gestionnaires de nos structures.

Les SIAO apparaissent en effet comme un pivot essentiel dans la mise en œuvre du Logement d'abord. Initialement centrés sur la régulation des places d'hébergement, ils ont été, pour l'essentiel, mis en place par les acteurs de ce secteur. Nos organismes adhérents ont régulièrement souligné, malgré des évolutions positives depuis la création des SIAO, des pratiques d'intégration de leur offre et des états d'avancement et de maturation différents selon les territoires, qui peuvent créer des difficultés opérationnelles. C'est pourquoi, dans la discussion avec l'État autour de la convention liant les Acteurs du Logement d'Insertion (Ali), nous avons proposé à la DGCS de mener une recherche-action sur les relations entre SIAO et nos adhérents et de la confier à l'Ansa, Agence nouvelle des solidarités actives.

Pourquoi une recherche-action ? Parce que, d'une part, il nous semblait nécessaire d'objectiver les remontées faites par nos adhérents, de les confronter avec la perception des SIAO et des autres acteurs, État et autres collectivités publiques. De plus, en proposant, sur la base d'une démarche participative, des actions visant à améliorer ces relations, nous pressentions que s'instaurerait une dynamique locale, source de constats et de réflexions nouveaux. Les travaux ont été réalisés sur trois territoires, les Alpes-Maritimes, la Haute-Savoie et la Métropole européenne de Lille, qui reflètent des situations et des proximités différentes entre SIAO et gestionnaires.



Les Acteurs du Logement d'Insertion ont missionné l'Ansa pour nous accompagner dans la mise en œuvre du projet qui s'est déroulé dans le contexte particulier de la crise sanitaire et, de ce fait, a été ralenti par le confinement.

Les constats de l'Ansa et les propositions de nos trois réseaux rejoignent les préoccupations de l'État pour la mise en place du service *De la rue au logement* et la poursuite et l'amplification de la politique du Logement d'abord. Le partenariat engagé sur les trois territoires de la recherche va, à n'en pas douter, se poursuivre. Nous espérons qu'il pourra alimenter d'autres réflexions et travaux dans d'autres territoires.

Les Acteurs du Logement d'Insertion tiennent à remercier l'ensemble des personnes et des institutions qui se sont mobilisées pour cette recherche action : les services de l'État, au niveau central (DGCS et Dihal) et local (DDETS), et des collectivités locales, départements et métropoles, les trois SIAO (CMAO, Croix-Rouge et Galice) et les adhérents de nos réseaux, sans oublier l'Ansa (Camille Toldre, Ben Rickey et Louis Rouget) qui nous a accompagnés sans faille dans le contexte sanitaire compliqué des années 2020 et 2021.

# // SOMMAIRE

➤ Propositions des ALI ..... pour renforcer la place du logement d'insertion dans les SIAO	PAGE 8
➤ Présentation de la mission .....	PAGE 12



## ÉLÉMENTS DE CONTEXTE > PAGE 15

### LE LOGEMENT D'INSERTION ET LES ALI

➤ Le logement d'insertion .....	PAGE 16
L'offre de logement dans le diffus .....	16
L'offre en structure collective .....	16
➤ Les Acteurs du Logement d'Insertion .....	PAGE 18
- Fapil .....	18
- Soliha .....	19
- Unafo .....	19



## ÉTAT DES LIEUX SYNTHÉTIQUE > PAGE 21

➤ L'observation sociale .....	PAGE 22
➤ La mobilisation de l'offre de logement d'insertion .....	PAGE 23
➤ L'orientation des ménages .....	PAGE 26
La préconisation par les référents des ménages .....	26
L'orientation des ménages par le SIAO .....	27
➤ L'accompagnement et le suivi des parcours .....	PAGE 28
➤ Pistes d'amélioration .....	PAGE 29
➤ Conclusion .....	PAGE 31



## BILAN DE LA CONDUITE DE L'ACTION > PAGE 33

### SUR LES TROIS TERRITOIRES

> La conduite de l'action sur les trois territoires de recherche-action .....	PAGE 34
Le guide du logement d'insertion dans les Alpes Maritimes .....	34
Le protocole d'orientation en résidences sociales et résidences habitat jeunes dans la Métropole européenne de Lille .....	37
Le guide à destination de l'action sociale de secteur en Haute-Savoie .....	41
> Analyse transversale des évolutions constatées sur les territoires .....	PAGE 45
> Conclusion .....	PAGE 52



## ANNEXES > PAGE 55

### MONOGRAPHIES DE TERRITOIRES

> Monographie 1 : Alpes-Maritimes .....	PAGE 56
Historique du SIAO .....	56
Offre de logement d'insertion .....	57
Partenariat global SIAO - Ali .....	59
Mobilisation des logements d'insertion par le SIAO .....	60
L'accompagnement des ménages en logement d'insertion .....	64
Principales pistes d'amélioration .....	66
- Pistes relevant du périmètre de la présente recherche-action	
- Priorisation des pistes d'amélioration	
> Monographie 2 : Haute-Savoie .....	PAGE 68
Historique du SIAO .....	68
Offre de logement d'insertion .....	69
Partenariat global SIAO - Ali .....	71
Mobilisation des logements d'insertion par le SIAO .....	72
L'accompagnement des ménages en logement d'insertion .....	77
Principales pistes d'amélioration .....	78
- Priorisation des pistes d'amélioration	
> Monographie 3 : Métropole européenne de Lille .....	PAGE 81
Historique du SIAO .....	81
Offre de logement d'insertion .....	82
Partenariat global SIAO - Ali .....	83
Mobilisation des logements d'insertion par le SIAO .....	85
L'accompagnement des ménages en logement d'insertion .....	89
Principales pistes d'amélioration .....	91
- Priorisation des pistes d'amélioration	

# // PROPOSITIONS DES ALI POUR RENFORCER LA PLACE DU LOGEMENT D'INSERTION DANS LES SIAO

**Les trois fédérations (Fapil, Soliha et Unafo)** regroupées au sein des Acteurs du Logement d'Insertion (Ali) réunissent des structures qui développent de multiples activités : production de logements très sociaux en maîtrise d'ouvrage d'insertion, mobilisation de logements abordables et adaptés au titre de l'intermédiation locative, gestion de résidences sociales, de foyers de travailleurs, pensions de famille ou résidences accueil, actions de résorption des bidonvilles, accompagnement social, soutien aux sorties de structures d'hébergement d'urgence et d'insertion...

Ces structures et nos fédérations contribuent à mettre en œuvre, aux différents échelons territoriaux, les principes du Logement d'abord : permettre à chacun, quelles que soient ses difficultés, d'accéder à un logement et de bénéficier, si nécessaire, d'un accompagnement adapté.

L'État, en instituant le SIAO, comme *"plateforme unique départementale de coordination et de régulation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile"*<sup>(1)</sup>, en a fait un opérateur incontournable pour les Acteurs du Logement d'Insertion.

Les liens entre nos associations et les SIAO sont forts sur le terrain, tant par la mise à disposition de places ou de logements, que par la volonté commune de soutenir l'accès au parc pérenne de publics que nous logeons ou accompagnons. Pour autant, dans de nombreux territoires, ces liens sont récents et ils méritent donc d'être renforcés en associant toutes les parties.

## **Les enjeux sont multiples :**

- Il faut que les SIAO puissent pleinement prendre en compte le logement d'insertion dans leur mission d'observation sociale (recensement des besoins des personnes, des publics logés...) et connaître l'ensemble de l'offre existante de logements, pérennes et temporaires, de nos associations.

---

<sup>(1)</sup> L'article 30 de la loi ALUR consacre le SIAO comme *"plateforme unique départementale de coordination et de régulation du secteur de l'accueil, de l'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile"* et en précise les missions aux articles L. 345-2 et L. 345-2-4 du code de l'Action sociale et des Familles. Les missions du SIAO sont les suivantes, inscrites dans la loi :

- recenser l'ensemble des demandes d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion ainsi que de logement adapté ;
- recenser l'ensemble de l'offre disponible en matière d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion ou de logement adapté ;
- assurer l'orientation des personnes après une évaluation sociale et en fonction de leur situation de détresse ;
- favoriser la fluidité de l'accès au logement des personnes ;
- assurer la coordination du dispositif de veille sociale ;
- participer à l'observation sociale.

- Dans le même temps, l'échange entre les SIAO et les Acteurs du Logement d'Insertion doit permettre d'identifier à la fois les possibilités offertes par notre parc et les contraintes auxquelles nous sommes soumis. Ainsi, les missions du SIAO doivent pouvoir s'articuler avec les autres réservataires, collectivités publiques avec lesquelles les adhérents de nos réseaux ont souvent des liens anciens et qui sont de nature à favoriser le développement de solutions en faveur des personnes mal logées.
- Les situations de sans-abrisme et de mal-logement étant de plus en plus diverses, le travail commun est aussi de contrer les stéréotypes sur les personnes en difficulté de logement. Il s'agit également d'expliquer auprès de tous, collectivités, personnels associatifs ou grand public, à la fois l'utilité sociale de nos structures, les exemples de réussite, mais aussi les conditions de la réussite, notamment l'accompagnement social ou la gestion locative adaptée.

Pour accompagner ce mouvement d'une synergie plus intense entre les SIAO et les associations de nos réseaux, nous avons lancé une recherche-action sur le lien entre logements d'insertion et SIAO qui nous a permis de dégager plusieurs propositions concrètes. L'objectif, partagé par tous, est de favoriser l'accès au logement des personnes en difficulté.

## LES PROPOSITIONS ISSUES DES CONCLUSIONS DE LA RECHERCHE-ACTION

### ➤ **Améliorer l'interconnaissance entre les SIAO et les acteurs de logement d'insertion**

En raison de la priorisation historique des réponses à l'urgence et la fréquente constitution des SIAO par des opérateurs issus de ce champ et de l'hébergement, il apparaît nécessaire de renforcer l'interconnaissance entre les SIAO et les acteurs du logement d'insertion.

Elle passe notamment par des actions concertées visant à mieux faire connaître, auprès des SIAO et acteurs locaux, la diversité de l'offre en logement d'insertion, ses modes de fonctionnement et ses problématiques. En effet, une meilleure appropriation collective des logiques propres au logement, notamment en matière d'orientations et d'attributions, apparaît comme un préalable à l'efficacité des SIAO dans leurs missions en direction des acteurs du logement d'insertion. La création d'outils, partagés localement mais aussi nationalement, peut être une traduction opérationnelle du renforcement des liens. Une plus grande association des Ali, ainsi que des bailleurs sociaux, aux évolutions du SI-SIAO et de ses items est aussi nécessaire.

Le renforcement de l'interconnaissance passe encore par un travail collectif, partagé et transparent, de définition des priorités d'orientations et d'attributions. Une passerelle avec les travaux en cours pour le parc social dans les Conférences intercommunales du logement pourrait notamment être faite. Elle doit aussi se traduire par un renforcement des liens entre les SIAO, chargés de l'observation sociale sur les territoires, et les porteurs de projets de logements d'insertion pour une meilleure prise en compte des besoins identifiés localement dans la programmation/orientation de l'offre. Ce lien avec les missions d'observation sociale des SIAO doit également être fait en articulation avec le PDALHPD afin que la demande de l'ensemble des ménages sans domicile ou mal logés puisse être recensée.

➤ **Affecter plus de moyens aux SIAO pour assurer leurs missions en direction du logement d'insertion**

Pour qu'ils puissent mettre en œuvre, de façon qualitative, leurs prérogatives en matière d'orientation vers le logement, les SIAO doivent disposer de moyens identifiés. Nous appelons à ce que les 150 ETP prévus à cet effet, dans le cadre de la loi de finances pour 2021, soient effectivement dévolus à ces missions, en axant le recrutement des personnels sur les compétences en matière de logement et de logement accompagné, et sur la formation des personnels des SIAO aux problématiques du logement.

➤ **Renforcer le rôle des SIAO en tant que lieux ressources pour les travailleurs sociaux saisissant le SI-SIAO et les personnes concernées**

Aujourd'hui, l'évaluation sociale saisie dans le SI-SIAO est pensée de façon que les travailleurs sociaux préconisent *in fine* un dispositif ; mission rendue particulièrement difficile compte tenu de la diversité de l'offre et des projets associatifs, de l'organisation des services sociaux de secteur et du *turn over* dans les équipes. Nous appelons à ce que l'évaluation sociale porte avant tout sur les besoins de la personne en matière de logement et d'accompagnement social. Les SIAO et nos structures gestionnaires doivent davantage intervenir en appui de l'orientation. Par ailleurs, la place des personnes dans ce processus d'orientation doit être posée afin que l'ambition de placer les personnes au cœur des dispositifs, exprimée dans le cadre du service public *De la rue au logement*, dépasse la simple invocation.

Les travailleurs sociaux sont très souvent la première interface avec les personnes mal logées et sans domicile : les SIAO devraient pouvoir être pour eux des lieux-ressources sur l'offre existante, toujours en lien avec nos associations. Les relations de proximité entre nos associations et les travailleurs sociaux doivent pouvoir être maintenues à travers la mise en place de travaux communs, ou d'actions collectives. Les rencontres régulières sur site sont ainsi unanimement appréciées et reconnues comme un très bon vecteur de lien.

➤ **Développer le rôle du SIAO dans la sortie des dispositifs**

Le rôle du SIAO en la matière, corollaire des droits de réservations de l'État, pourrait être double :

- > Faciliter les réorientations en cas d'échec ou d'orientation inadaptée aux besoins des personnes. Compte tenu de la multiplicité des acteurs et des situations, le SIAO peut être le coordinateur idoine pour assurer, tant que de besoin, les réorientations vers le dispositif ou la structure la plus adaptée.
- > Soutenir les Ali dans leurs missions, pour permettre les sorties positives vers du logement de droit commun (actions d'information sur l'accès au logement, accès à Syplo notamment).

➤ **Agir sur la gouvernance des SIAO**

Le portage des SIAO est assuré par des structures juridiques diversifiées : associations, Groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS), GIP. Quelle que soit la forme adoptée, il est nécessaire que le SIAO puisse assurer ses différentes fonctions en toute transparence et objectivité. Pour cela, il nous apparaît souhaitable que :

- > Les opérateurs du logement d'insertion, comme ceux de l'hébergement ou de l'urgence, puissent participer aux instances propres du SIAO.

- > Les personnes accompagnées puissent avoir des représentants au sein des mêmes instances.
- > Les collectivités responsables de l'action sociale sur les territoires renforcent leur implication dans le dispositif. Les PDALHPD, pilotés conjointement par l'État et le conseil départemental et/ou les plans métropolitains associant une grande partie des acteurs locaux de l'habitat, pourraient constituer le cadre de pilotage de ce travail collectif.
- > Le logement d'insertion soit mieux pris en compte dans l'outil SI-SIAO.

De nombreuses critiques sont faites à l'outil SI-SIAO qui ont des conséquences opérationnelles lourdes. Sa construction s'est faite sans prendre en compte le logement d'insertion et se traduit souvent par des opérations de double saisie qui conduisent des opérateurs nationaux à refuser son utilisation. Il convient de poser concrètement la prise en compte des logiques propres de gestion de logements, de réfléchir au développement d'éventuelles interfaces et d'en assurer le financement.

Enfin, nous constatons que selon les territoires, les organismes de logement d'insertion n'ont pas tous accès de la même façon au SI-SIAO, autant comme gestionnaires que comme "prescripteurs" lorsqu'ils ont connaissance de situations de mal-logement non repérées par le SIAO. Un accès équitable à cet outil doit être une priorité.

# // PRÉSENTATION DE LA MISSION

## LES ENJEUX

**Le Plan quinquennal pour le Logement d'abord** cherche à développer les solutions de logement d'insertion, tout en renforçant les liens entre cette offre et les Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO). Dans ce contexte, les Acteurs du Logement d'Insertion (Ali) ont décidé, dans le cadre de leur convention avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de lancer une mission afin d'interroger la place du logement d'insertion dans l'activité des SIAO, en particulier sous quatre angles :

- l'observation, en permettant une connaissance fine de l'offre et des besoins précis sur un territoire donné ;
- la transmission des logements disponibles aux SIAO par les opérateurs ;
- l'orientation des ménages du SIAO vers l'offre de logement d'insertion ;
- l'accompagnement proposé aux ménages et son organisation.

## LES OBJECTIFS

**L'objectif de cette mission** est d'identifier et tester, en collaboration avec les acteurs de trois territoires, des évolutions positives dans les partenariats entre Ali et SIAO.

Dans un premier temps, cette mission a mobilisé le savoir des acteurs de terrain pour faire le diagnostic de leur territoire et identifier des pistes d'action. Dans un second temps, certaines pistes ont été testées sur chaque territoire et leurs résultats collectés et analysés pour déterminer quelles orientations se sont révélées les plus porteuses.

Cette mission s'inscrit pleinement dans la méthode de recherche-action, puisqu'elle vise à transformer la réalité tout en produisant des connaissances concernant ces transformations.

## LES TERRITOIRES

**Afin de produire des résultats reflétant la diversité des situations des SIAO et des territoires**, le comité de pilotage a choisi des territoires où les trois réseaux – Fapil, Soliha, Unafo – sont présents, mais présentent des niveaux d'avancement en matière de partenariat Ali-SIAO différents. Il a également été décidé d'inclure dans le panel des territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. Ont ainsi été retenus les Alpes-Maritimes, la Haute-Savoie, et la Métropole européenne de Lille.

## LA MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE-ACTION

### Produire de la connaissance, engager la transformation



#### RECHERCHE

JUIN - SEPTEMBRE 2019

Un état des lieux, fondé sur une étude de terrain sur trois territoires, afin d'analyser les liens entre acteurs du logement d'insertion et SIAO sous quatre angles : l'observation sociale, l'information, l'orientation et l'accompagnement.

- Entretiens avec un panel d'opérateurs, les SIAO et les DDCS sur les trois territoires.
- Analyse des données chiffrées.
- Rédaction de trois monographies et d'une synthèse de l'état des lieux.



#### ACTION

OCTOBRE 2019 - AVRIL 2021

L'accompagnement au déploiement d'une action visant à renforcer les liens entre SIAO et logement d'insertion, identifiée collectivement avec les parties prenantes lors d'un groupe de travail dédié, et l'observation du changement de pratique induit par ce projet.

- Rédaction d'un rapport de bilan de l'action conduite sur chaque territoire.
- Restitution du travail mené lors d'un événement national organisé par les Acteurs du Logement d'Insertion.

## LE PILOTAGE ET GOUVERNANCE DE LA MISSION

**Cette recherche-action est portée par l'Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa)**, une association de loi 1901 qui soutient les innovations dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'Ansa travaille de longue date sur les politiques d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans domicile. Depuis dix ans, l'Ansa réalise des diagnostics territoriaux, accompagne et évalue des projets expérimentaux, et élabore des stratégies territoriales. Ces missions nous ont permis de développer une connaissance fine des Acteurs du Logement d'Insertion, des SIAO, et du Logement d'abord en tant qu'intervention sociale et approche territoriale renouvelée de lutte contre le sans-abrisme.

Le comité de pilotage est composé des représentants des trois réseaux des Acteurs du Logement d'Insertion : la Fapil, Soliha et l'Unafo.



---

# ÉLÉMENTS DE CONTEXTE : LE LOGEMENT D'INSERTION & LES ALI

**Ce chapitre présente, de façon succincte,  
les différents types d'offre de logement d'insertion et les trois réseaux  
qui constituent les Acteurs du Logement d'Insertion :  
Fapil, Soliha et Unafo.**

---



## LE LOGEMENT D'INSERTION

### > L'OFFRE DE LOGEMENT DANS LE DIFFUS

Les adhérents des trois réseaux gèrent une offre de logement dans le diffus, proposant à la fois une gestion locative adaptée à la situation du ménage et un accompagnement social si cela s'avère nécessaire. Il existe trois modalités de mobilisation d'un logement :

#### ● Le mandat de gestion à des fins sociales pour le compte d'un propriétaire

Le mandat de gestion permet de favoriser un rapport locatif de droit commun, le ménage étant seul titulaire du bail. Le propriétaire d'un logement fait appel à une association agréée d'intermédiation locative pour qu'elle assure une gestion locative adaptée, avec un suivi individualisé dans une logique de prévention. Des outils de sécurisation des risques locatifs sont proposés au propriétaire. Le mandat de gestion à vocation sociale est principalement exercé dans le parc privé. Son exercice nécessite la détention d'une carte professionnelle d'agent immobilier, car il relève d'une activité d'agence immobilière au sens de la loi Hoguet (loi n°70-9 de janvier 1970).

#### ● La location en vue de la sous-location

Elle permet à des associations de prendre à bail un logement dans le parc privé ou social et de le sous-louer temporairement à un ménage. Positionnée en tant qu'intermédiaire, l'association verse au propriétaire le paiement du loyer et prend en charge les risques locatifs. Le sous-locataire verse une redevance à l'association. Le bail glissant constitue une modalité particulière de la sous-location, avec une vocation spécifique, puisqu'il aménage une phase transitoire avant l'accès direct dans ce même logement.

#### ● La gestion directe

Soit en pleine propriété (découlant d'un don ou legs, d'un achat ou d'une maîtrise d'ouvrage directe de l'association), soit par la détention par les organismes de maîtrise d'ouvrage d'insertion d'un droit réel ou immobilier (bail emphytéotique, bail à réhabilitation ou bail à construction).

### > L'OFFRE EN STRUCTURE COLLECTIVE

#### ● Les résidences sociales

Les résidences sociales ont été créées en 1994, comme une nouvelle catégorie de logement-foyers, visant à accueillir d'une part des travailleurs, jeunes ou migrants, d'autres part des personnes avec des ressources modestes. Les résidences sociales peuvent être créées *ex nihilo* sur la base d'un projet social ou par transformation de foyers de travailleurs migrants (FTM) ou de foyers de jeunes travailleurs (FJT) ; si la transformation des FTM se traduit par l'ouverture à d'autres types de publics, les FJT demeurent des résidences sociales dédiées aux jeunes.

Ces établissements ont pour vocation d'offrir une solution de logement meublé temporaire (mais sans limitation réglementaire de durée de séjour) à des ménages ayant des revenus limités ou rencontrant des difficultés d'accès au logement ordinaire, pour des raisons économiques mais aussi sociales. Les personnes logées bénéficient d'une gestion locative adaptée et, pour

certaines, d'un accompagnement non obligatoire. Les personnes logées en résidences sociales peuvent bénéficier d'une APL spécifique plus "solvabilisatrice" que l'APL locative, dite APL-foyer ; les redevances incluent les charges locatives.

### ● **Les pensions de famille / maisons relais**

Définies par la circulaire n°2002-595 du 10 décembre 2002, les maisons relais ont été mises en place à la suite de l'expérimentation des "pensions de famille" lancée en 1997. Elles font à nouveau l'objet d'une définition dans le cadre de la loi MOLLE du 2 mars 2009 sous le nom de "pensions de famille". La pension de famille constitue une modalité particulière de la résidence sociale, dont elle se distingue par sa vocation de logement pérenne, permettant d'assurer une certaine stabilité à des personnes ayant, pour la plupart, connu des parcours de vie chaotiques.

Les pensions de famille s'adressent *"à des personnes à faibles ressources, en situation de grande exclusion dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique, voire psychiatrique, rend impossible à échéance prévisible leur accès à un logement ordinaire"*. Grâce à un habitat semi-collectif (alliant logements privatifs et espaces communs) et de petite taille (entre 10 et 25 logements en général), les pensions de famille ont pour objectif de permettre aux personnes logées une *"réadaptation à la vie sociale dans un environnement chaleureux et convivial, dans la perspective de leur faire retrouver tous les aspects de la citoyenneté"*<sup>(2)</sup> ; elles sont animées par des hôtes/maîtresses de maison.

### ● **Les résidences accueil**

Les résidences accueil sont une forme particulière de pensions de famille, dédiées à l'accueil de personnes en souffrance psychique. Le projet social prévoit que le travail des hôtes s'articule *via* des conventionnements avec des Services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS), des services d'accompagnement médicosocial des adultes handicapés (SAMSAH) et/ou des services de soins psychiatriques, afin de répondre aux besoins médicosociaux et sanitaires spécifiques des personnes logées.

### ● **Les foyers de travailleurs migrants**

Les foyers de travailleurs migrants ont été créés dans les années 50 pour accueillir temporairement une population de travailleurs immigrés. Le plan de traitement des FTM mis en place en 1997, vise à réhabiliter les foyers et à les transformer en résidences sociales. Il reste une grosse centaine de FTM à traiter. Ce plan a permis d'améliorer les conditions de vie des résidents en proposant des logements individualisés. A des degrés variables selon les territoires, dans les FTM comme dans les résidences issues de ces foyers demeure encore une population traditionnelle souvent âgée. Au fil des départs des migrants, les structures accueillent des publics plus diversifiés.

### ● **Les foyers de jeunes travailleurs**

Les FJT peuvent être des résidences sociales ou être restés FJT traditionnels. Ils ont la particularité, contrairement aux autres dispositifs du champ de la recherche-action, de relever aussi du code de l'Action sociale et des Familles et des dispositions de la loi 2002-2, les autres dispositifs reposant exclusivement sur celles du code de la Construction et de l'Habitation.

---

<sup>(2)</sup> Circulaire DGAS/SDA n°2002 - 595 du 10 décembre 2002 relative aux maisons relais.

Les FJT accueillent des jeunes en cours d'insertion sociale et professionnelle avec un accompagnement socio-éducatif (santé, emploi, mobilité, citoyenneté, etc.) et un accompagnement lié au logement. Le FJT propose un logement temporaire aux jeunes de 18 à 25 ans (et de manière plus limitée à des 16-18 ans et 25-30 ans), qu'ils soient salariés, apprentis, en formation, à la recherche d'un emploi ou encore étudiants. Il assure les missions suivantes :

- > la mise à disposition de logements adaptés aux besoins des jeunes pour des phases de transition préparatoires à l'autonomie et à la citoyenneté ;
- > l'accueil de jeunes en cours d'insertion professionnelle et sociale ;
- > leur socialisation par des actions de qualification sociale s'appuyant sur la valorisation de leurs potentialités.



## LES ACTEURS DU LOGEMENT D'INSERTION

### > FAPIL

Créée en 1988, la Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (Fapil) est un réseau de 128 associations, unions d'économie sociale et sociétés coopératives d'intérêt collectif, réparties sur l'ensemble du territoire français. A travers l'accueil et l'orientation des publics, l'accompagnement des personnes, la production et la gestion locative de logements d'insertion (en particulier par les Agences immobilière à vocation sociale, AIVS<sup>®</sup>), elles agissent en faveur du droit au logement des personnes en difficulté. Leurs adhérents gèrent principalement des logements en diffus, en mobilisant des logements privés à loyer maîtrisé et en développant leur propre patrimoine.

En 2019, les adhérents de la Fapil ont logé 59 195 ménages et géraient quelques 38 000 logements ou places, dont 25 380 logements en diffus (dont une majorité de logements pérennes) et 13 340 logements et places en collectif (pension de famille, résidence sociale, structure d'hébergement, etc.)<sup>(3)</sup>. En 2019, 41 380 ménages ont été accompagnés par les adhérents de la Fapil.



<sup>(3)</sup> <https://www.fapil.fr/wp-content/uploads/2021/02/Plaque-Fapil-2021-web.pdf>

## > SOLIHA

Issu de la fusion de deux mouvements créés au milieu du siècle dernier, SOLIHA, Solidaires pour l'Habitat, est le 1<sup>er</sup> acteur associatif de l'habitat privé à vocation sociale. Son principal objectif est de favoriser le maintien et l'accès dans l'habitat des personnes défavorisées, fragiles ou vulnérables. SOLIHA compte 145 organismes présents partout dans l'hexagone comme dans les Outre-mer. Il déploie un ensemble de métiers répartis en deux pôles :

- > Réhabiliter du parc privé existant : réhabilitation accompagnée au service des particuliers et des copropriétaires, conduite de projets de territoire à destination des collectivités locales et des partenaires institutionnels.
- > Agir pour le Logement d'abord : production de logement d'insertion, gestion locative sociale, accompagnement des publics en difficulté.

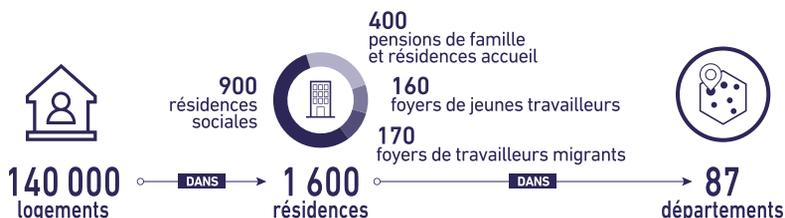
Chaque année, les équipes SOLIHA accompagnent plus de 71 000 ménages dans leur projet de réhabilitation et 2 700 collectivités dans leur projet de revitalisation de territoire. SOLIHA gère plus de 31 660 logements, dont près de 19 000 en intermédiation locative pour des tiers, plus de 9 660 dont il est propriétaire, et 1 170 places en structures collectives.



## > UNAF0

Créée en 1979, l'Unaf0, Union professionnelle du logement accompagné, fédère un réseau de 154 adhérents en 2021, qui gèrent plus de 1 600 résidences sociales, pensions de famille, résidences accueil, foyers de jeunes travailleurs et de travailleurs migrants et résidences jeunes actifs, soit plus de 140 000 logements répartis sur 87 départements métropolitains et d'outre-mer.

Le logement accompagné est le terme utilisé par l'Unaf0 et reconnu pour qualifier le métier exercé par ses adhérents : accueillir, loger, accompagner les personnes en difficultés d'accès et de maintien dans un logement. Les adhérents de l'Unaf0, assurent une fonction de gestion locative, de gestion locative sociale et d'accompagnement visant l'insertion des personnes accueillies et logées en lien avec les services sociaux de droit commun.





---

# ÉTAT DES LIEUX SYNTHÉTIQUE

**Ce chapitre synthétise les principaux constats et enseignements transversaux des trois monographies territoriales établies au démarrage de l'action.**

**Il propose une restitution des enseignements autour de quatre enjeux : l'observation sociale, la mobilisation de l'offre de logement d'insertion, l'orientation par le SIAO, et l'accompagnement et le suivi des parcours.**

**Pour terminer, il présente les principales pistes d'amélioration pour les ateliers de travail réalisés au mois d'octobre 2019.**

---



## L'OBSERVATION SOCIALE

*“L’observation sociale est un outil de connaissance des phénomènes sociaux : centrée sur la connaissance des populations et leurs comportements, elle s’étend à l’évaluation des dispositifs et des modes d’action. L’observation sociale partage donc son champ avec d’autres moyens de connaissance, sur lesquels elle s’appuie néanmoins. Mais elle se distingue de la sociologie par sa finalité pratique, et du management par ses priorités : fournir des connaissances qui aident à la décision et non proposer des solutions.”<sup>(4)</sup>*

Dans le cadre de la présente démarche, l’Ansa s’est attachée à analyser les pratiques d’observation sociale sur les territoires concernant :

- > l’offre de logements d’insertion ;
- > les publics s’adressant au SIAO d’une part, accueillis au sein des logements d’insertion d’autre part ; et les parcours de ces ménages.

Les monographies ont mis en exergue que, dans le cadre du partenariat entre les SIAO et les organismes de logement d’insertion, cette observation sociale répond principalement à deux enjeux. D’une part, elle peut favoriser une meilleure interconnaissance, facilitant ainsi la mise en place d’un partenariat opérationnel, par exemple autour des orientations des ménages. D’autre part, elle peut servir d’outil d’aide à la décision pour adapter l’offre de logement d’insertion ou d’accompagnement aux besoins. Par exemple, le SIAO dispose des données relatives aux caractéristiques des ménages sans domicile qui pourraient, voire devraient, alimenter les réflexions sur le développement de l’offre en logement d’insertion.

**Les territoires ont tous connu des améliorations dans leurs pratiques d’observation sociale** au cours des dernières années, s’appuyant entre autres sur le déploiement du logiciel SI-SIAO. Les SIAO disposent tous désormais des données relatives aux offres de logements d’insertion qui leur sont transmises, et aux logements attribués aux ménages orientés par le SIAO. Les monographies ont toutefois mis en avant trois principales limites de cette observation sociale sur les trois territoires, qu’il s’agisse de la collecte, de l’analyse ou de la diffusion de ces données :

- > **Les données d’observation du SIAO ne sont pas bien appropriées par l’ensemble des acteurs**, soit parce que le SIAO ne diffuse pas de rapport annuel d’observation sociale, soit parce que les acteurs du territoire ne s’approprient pas, ou peu, les données diffusées. Ainsi, plusieurs opérateurs de logements d’insertion interrogés n’étaient pas en mesure de citer le nombre global de personnes s’adressant au SIAO sur leur territoire ou encore les principales évolutions récentes dans les caractéristiques de ces publics.

<sup>(4)</sup> Hazfeld H., Spiegelstein J., 2000. *Méthodologie de l’observation sociale*. Paris : Dunod, p. 13.

- > **Les données d'observation sociale du SIAO ne sont pas utilisées de manière systématique comme un outil d'aide à la décision.** A titre d'exemple, l'analyse des caractéristiques et besoins des personnes s'adressant au SIAO n'est pas souvent utilisée dans les choix de programmation (ou de captation) de leur offre. Plusieurs acteurs ont émis le souhait de développer une offre plus adaptée aux publics s'adressant au SIAO (exemples : familles, jeunes), mais certains se heurtent au manque de souplesse des dispositifs existants et leurs cadres réglementaire et budgétaire.
- > **Le suivi des parcours des ménages s'adressant au SIAO est toujours complexe.** Le SI-SIAO est utilisé principalement comme un outil de recensement des demandes et de suivi d'une première attribution d'hébergement et de logement d'insertion. Du fait de la structure du SI-SIAO, de la façon dont il est renseigné et du manque de ressources pour analyser les données disponibles, les territoires peinent à suivre les parcours individuels des ménages de la rue au logement. Les trois SIAO témoignent de leur souhait d'évoluer sur ce point, comme en Haute-Savoie, où le SIAO entend suivre l'ensemble des ménages jusqu'à l'accès à un logement autonome.



## LA MOBILISATION

### DE L'OFFRE DE LOGEMENT D'INSERTION

Le recensement *“de l'ensemble de l'offre disponible en matière d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion ou de logement adapté”* est une des huit missions du SIAO, inscrites dans la loi<sup>(6)</sup>. Les structures de logement doivent informer le SIAO des logements vacants ou susceptibles de l'être, examiner ses propositions d'orientation et les mettre en œuvre selon les procédures qui leur sont propres. Cette obligation s'applique à l'ensemble des logements gérés par ces organismes et structures dès lors qu'ils bénéficient d'un financement de l'État, en investissement ou en fonctionnement. L'article L.345-2-8 précise qu'il s'agit des organismes exerçant des activités d'intermédiation et de gestion locative sociale, des logements-foyers et des résidences hôtelières à vocation sociale. En vertu du décret n° 2015-1446 du 6 novembre 2015, les organismes et structures de logement adapté sont tenus d'informer par tout moyen le SIAO des suites données à ses propositions d'orientation selon les modalités déterminées conjointement avec lui (article R 345-10 du code de l'Action sociale et des Familles).

Concernant les logements-foyers de type résidences sociales, en théorie, seuls les logements qui font l'objet de droits de réservation de l'État, sont proposés pour des orientations SIAO. Or, ces droits de réservation sont attachés à l'investissement ou aux prêts bonifiés ou à des financements de l'État, autrement dit Action Logement, les collectivités locales, voire le propriétaire s'il injecte des fonds propres, peuvent également disposer de droits de réservation ; la convention APL précise normalement la répartition des droits de réservation (cf. focus en page suivante). En tous les cas, les Ali insistent sur le fait que l'État ou quel qu'autre réservataire ne peut bloquer sans délai l'attribution d'un logement pour lequel il n'est pas en mesure de proposer de demandes en adéquation avec les caractéristiques du logement.

<sup>(6)</sup> Source : circulaire n° DGCS/SD1A/2015/325 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, relatif au Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO). Missions précisées par la loi Alur et inscrites dans les articles L. 345-2 et L. 345-2-4 du code de l'Action sociale et des Familles.

**FOCUS****DROITS DE RÉSERVATION**

Le conventionnement APL se traduit, pour l'État, par 25 % de droits de réservation pour les personnes en difficulté et 5 % pour les agents civils et militaires de l'État-contingent dit fonctionnaire, généralement affectés pour les résidences sociales au public en difficulté. Ces 30 % devraient apparaître dans la convention APL avec l'opérateur. Par ailleurs, l'État, par convention avec Action Logement, dispose d'un quart des droits de réservation d'Action Logement. Les collectivités locales peuvent aussi mettre à disposition leurs droits à disposition du SIAO, ou l'État les préempter dans le cas de communes carencées au titre de la loi SRU. S'agissant de l'intermédiation locative, le financement par l'État (de la captation des logements et/ou de la gestion) détermine leur mise à disposition au SIAO.

En l'absence d'une analyse des droits de réservation pour chaque logement du territoire, nous avons estimé les logements mobilisables par l'État de la manière suivante : 30 % pour les résidences sociales et FJT, et 100 % des logements en intermédiation locative financés par l'État. Enfin, les pratiques en matière de mobilisation des pensions de famille et de résidences accueil variaient en fonction des territoires – alors que dans les Alpes-Maritimes, 30 % des logements sont considérés comme relevant des droits de réservation de l'État, cette part s'élève à 100 % sur la Métropole européenne de Lille et en Haute-Savoie.

**En raison de la complexité de la réglementation en vigueur autour du sujet des droits de réservation, il existe encore des débats et des interrogations sur le périmètre précis de l'offre devant être transmise au SIAO.** Les trois monographies ont permis de tirer deux grands enseignements. D'une part, les SIAO ne recensent pas aujourd'hui l'ensemble des offres de logement d'insertion qui se libèrent, même si la part de ces offres qui est transmise aux SIAO a progressé ces dernières années. D'autre part, la plupart des acteurs du logement d'insertion mettent à disposition du SIAO uniquement les logements relevant des droits de réservation de l'État.

**De manière générale, l'Ansa constate une mobilisation inégale entre les différents "segments" du logement d'insertion.** L'offre en pensions de famille et en résidence accueil est mobilisée à hauteur des obligations réglementaires (30 % sur délégation de l'État) dans les Alpes-Maritimes, et dans deux territoires (la Haute-Savoie et la Métropole européenne de Lille) dépasse largement celles-ci (100 %). La mobilisation des logements en résidence sociale varie fortement entre les trois territoires : alors que la quasi-totalité des 30 % sont transmis au SIAO en Haute-Savoie, seulement une petite minorité des offres est transmise au SIAO dans la Métropole européenne de Lille et les Alpes-Maritimes. Les trois SIAO recensent peu ou aucune des offres en foyers de jeunes travailleurs. Les personnes interrogées ont mis en avant quatre facteurs pouvant expliquer cette situation : le manque de partenariats entre FJT et le SIAO, l'absence de liens contractuels avec l'État (puisque les FJT ne bénéficient que rarement de financement d'Aide à la gestion locative sociale – AGLS), les redevances pouvant être trop élevées pour des jeunes en errance qui s'adressent au SIAO, voire certaines réticences à accueillir des jeunes en difficulté.

**S'agissant de l'intermédiation locative,** les monographies indiquent que les organismes des territoires étudiés respectent leurs obligations réglementaires en mettant à disposition du SIAO les logements financés par l'État (pour la captation et/ou la gestion). Cependant, la part mobilisée peut représenter une part très faible de l'ensemble des logements en intermédiation locative, comme

l'illustre le cas de la Métropole européenne de Lille (cf. focus ci-dessous). Il existe toutefois des exemples d'organismes Ali qui transmettent la quasi-totalité de leur offre au SIAO, y compris celle qui n'est pas financée par l'État.

## FOCUS

### MOBILISATION DES LOGEMENTS EN IML

Dans la Métropole européenne de Lille, 67 logements en intermédiation locative étaient mobilisés par le SIAO en 2018, représentent 2 % des 3704 logements gérés par les opérateurs Fapil et Soliha du territoire. Autrement dit, sur 100 logements relevant du parc privé "à des fins sociales", seulement deux sont mobilisés par le SIAO, les 98 autres sont orientés par les travailleurs sociaux de secteur ou d'autres acteurs. Il s'agit notamment des 2492 logements relevant du patrimoine géré de Soliha Métropole Nord et Soliha Bâtitseur de Logements d'Insertion Hauts-de-France, dont aucun n'est mis à disposition du SIAO.

**Les monographies ont également mis en lumière des avancées réelles dans la formalisation des procédures de centralisation de l'offre.** S'agissant des logements en résidence sociale, certains territoires – comme la Haute-Savoie – formalisent les "droits de réservation" de l'État dans des conventions tripartites entre l'État, l'opérateur et le SIAO. De plus en plus d'adhérents des Ali saisissent leurs logements dans le logiciel SI-SIAO sur les territoires étudiés. Cependant, la saisie des offres dans le SI-SIAO n'est pas systématique pour l'ensemble des types de logement d'insertion. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation, dont l'inadaptation de l'outil pour qualifier les besoins relatifs au logement et la coexistence avec des logiciels de gestion des opérateurs avec lesquels il n'existe pas d'interfaces. Il existe donc des marges d'amélioration, à la fois dans le recours au SI-SIAO, mais également dans d'autres aspects du processus de transmission. En particulier, l'offre mise à disposition se révèle parfois inadaptée aux situations des ménages s'adressant au SIAO. A titre d'exemple, du fait notamment de la tension sur le parc privé, une part importante des logements en IML dans la Métropole européenne de Lille est conventionnée sur des niveaux de loyers intermédiaires pouvant être trop élevés pour des ménages ayant de très faibles ressources.

#### Synthèse des principales statistiques sur les territoires enquêtés

Segment	Part devant être mise à disposition du SIAO	Part inscrite dans SI-SIAO	Degré de mobilisation de l'offre
<b>Pensions de famille et résidence accueil</b>	30 % à 100 % mobilisable selon la convention APL / convention de réservation	30 % à 100 % sur 3 territoires	Fort sur 3 territoires
<b>Résidences sociales tout public</b>	30 % (selon conventions APL)	Variations fortes entre 3 territoires	Moyen et variations entre territoires
<b>Foyer pour jeunes travailleurs</b>	30 % (selon conventions APL)	Peu voire aucune sur 3 territoires	Faible sur 3 territoires
<b>Intermédiation locative</b>	100 % des logements financés par l'État	Quasi-totalité de l'IML financé par l'État sur 3 territoires	Fort sur 3 territoires



## L'ORIENTATION DES MÉNAGES

### **Le SIAO est chargé de deux missions relatives au recensement et à l'orientation des ménages dépourvus de logement :**

- > recenser l'ensemble des demandes d'hébergement d'urgence, de stabilisation ou d'insertion ainsi que de logement adapté (pour les personnes sans domicile ou à risque de le devenir, y compris les personnes sortant d'institutions (prisons, hôpitaux, établissements médico-sociaux, ASE), personnes victimes de violences et expulsions locatives,
- > assurer l'orientation des personnes après une évaluation sociale et en fonction de leur situation de détresse en favorisant la fluidité de l'accès au logement des personnes.<sup>(6)</sup>

Dans le cadre de la présente recherche-action, nous nous sommes intéressés notamment à la manière dont les SIAO orientent vers le logement d'insertion. Les acteurs interrogés ont évoqué à la fois le rôle du SIAO dans le traitement et l'orientation des demandes, mais également des "référénts sociaux" chargés de préconiser la solution la plus adaptée au ménage qu'ils accompagnent.

### **> LA PRÉCONISATION PAR LES RÉFÉRENTS DES MÉNAGES**

Les SIAO reçoivent les demandes directement de la part des personnes concernées (par le biais du 115) et *via* les référents des ménages qui renseignent une demande dans le logiciel SI-SIAO. Ces derniers jouent un rôle déterminant dans le parcours des ménages puisqu'ils réalisent l'évaluation sociale et préconisent une solution d'hébergement ou de logement adapté. Ce "prescripteur" (souvent un travailleur social polyvalent de secteur) joue donc un rôle central dans l'orientation des ménages.

#### **Les acteurs interrogés ont mis en avant deux difficultés relatives à cette préconisation initiale :**

- > Les référents des personnes concernées ("prescripteurs") ne s'adressent pas exclusivement au SIAO pour cette offre et peuvent solliciter des logements en direct ou *via* d'autres circuits d'orientation. La coexistence de plusieurs circuits d'orientation, par exemple les plateformes logement intercommunales dans les Alpes-Maritimes, peut complexifier le travail des référents.
- > Il arrive que les référents soient réticents à préconiser certains segments de logement d'insertion, par méconnaissance de dispositifs qui seraient pourtant adaptés aux caractéristiques et aux souhaits des ménages.

L'amélioration de la préconisation initiale, par la sensibilisation et l'échange avec le SIAO et les opérateurs Ali, a été intégrée aux pistes d'amélioration autour de l'orientation.

<sup>(6)</sup> Circulaire n° DGCS/SD1A/2015/325 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre des dispositions de l'article 30 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 relatif au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO).

## ➤ L'ORIENTATION DES MÉNAGES PAR LE SIAO

Lorsqu'une demande est recensée, le SIAO est chargé de l'orientation des personnes vers une solution adaptée. Cette mission se décline le plus souvent de trois manières, même si les modalités précises d'orientation varient entre territoires :

- > **La validation de la solution préconisée pour chaque ménage** à partir des dossiers SI-SIAO, par exemple en les inscrivant sur une liste de ménages éligibles par offre (par exemple : pensions de famille, IML). La constitution de ces listes repose souvent sur deux actions concrètes : d'abord, l'évaluation du dossier par un coordinateur SIAO afin de valider la préconisation, et ensuite l'analyse de tout ou partie de ces dossiers dans une commission réunissant le SIAO et les opérateurs et financeurs concernés (pour reprendre le même exemple : commission pensions de famille ou IML). Ces commissions permettent à la fois de croiser les regards sur l'éligibilité du ménage vis-à-vis de l'offre en question, mais également de renforcer l'interconnaissance entre les opérateurs de logement d'insertion et le SIAO.
- > **L'orientation d'un ou plusieurs ménages par le SIAO lorsqu'un logement se libère.** L'organisme informe le SIAO de la libération d'un ou plusieurs logements, soit par une communication en temps réel (en flux), soit par la transmission de plusieurs offres groupées (par exemple, un tableau envoyé par mois). Les coordinateurs du SIAO sont ensuite chargés d'identifier un ou plusieurs ménages éligibles à ce logement, et de prioriser (souvent sur la base de leur ancienneté) le ou les ménages qui seront orientés vers le logement.
- > **L'attribution du logement par l'opérateur.** L'organisme est ensuite chargé d'évaluer l'éligibilité du dossier du ménage vis-à-vis du logement et de rencontrer le ménage afin d'évaluer si la solution proposée correspond effectivement à son profil. Les monographies ont souligné que les taux de refus (par l'opérateur, par le ménage ou par les deux) à cette étape pouvaient être très élevés pour certains segments de l'offre. Ils semblaient particulièrement élevés lorsque les dossiers n'avaient pas fait l'objet d'une validation au préalable dans une commission partenariale.

**Les acteurs interrogés ont mis en avant les difficultés rencontrées pour assurer une orientation fluide des ménages.**

Premièrement, le nombre important de “mauvaises orientations”<sup>(7)</sup> des ménages vers le logement d'insertion était un thème récurrent des entretiens avec les opérateurs. Ces orientations peuvent être jugées “mauvaises” par les opérateurs, ou par le ménage lui-même, ou parfois les deux. En Haute-Savoie, l'Ansa a synthétisé les différents facteurs pouvant expliquer le nombre important de ménages orientés qui, *in fine*, ne se voient pas attribuer un logement. Certains des motifs de refus évoqués trouvent des causes objectives (motifs réglementaires ou absence totale de solvabilisation, par exemple). D'autres motifs doivent nous interroger collectivement au regard des principes sur lesquels reposent le Logement d'abord. A titre d'exemple, plusieurs organismes ont mis en avant leur incapacité à accueillir des ménages ayant des besoins d'accompagnement jugés très complexes (par exemple, troubles psychiques, addictions, casier judiciaire), posant l'enjeu des

<sup>(7)</sup> Pour reprendre le terme utilisé le plus fréquemment utilisé par nos interlocuteurs.

moyens mis en œuvre (en termes de financements, ressources humaines, acteurs et lieux ressources, coordination, etc.) pour répondre à ces situations. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que des discussions soient en cours sur les trois territoires au sujet de la modulation de l'accompagnement en fonction des besoins des ménages.

Deuxièmement, l'Ansa a constaté que le parcours d'orientation vers le logement d'insertion peut être long et parfois laborieux, pour les personnes concernées et pour les intervenants sociaux qui les accompagnent. Plusieurs pistes d'amélioration portent ainsi sur la fluidification de ces parcours, par exemple au travers de l'élaboration d'un protocole d'orientation simplifié.



---

## L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SUIVI DES PARCOURS

**Les monographies ont été l'occasion d'interroger l'accompagnement et le suivi des parcours des personnes par le SIAO et les organismes de logement d'insertion.**

Le SIAO a une mission de suivi du parcours des personnes jusqu'à la stabilisation de leur situation, en mobilisant une offre d'accompagnement adaptée à leurs besoins. Afin de conforter ce rôle, l'État incite de plus en plus à la constitution de plateformes d'accompagnement qui seraient portées par les SIAO.

Les trois SIAO interprètent et mettent en œuvre cette mission de suivi du parcours de façon différente. A titre d'exemple, alors que le SIAO de la Haute-Savoie centralise les demandes pour un accompagnement en AVDL (Accompagnement vers et dans le logement - 271 mesures pourvues en 2018) depuis plus d'un an, les deux autres SIAO ne jouent pas un rôle aussi central dans la prescription des mesures à ce jour.

Les opérateurs de logement d'insertion, quant à eux, disposent de moyens de gestion locative et d'accompagnement pour favoriser le maintien dans le logement et l'insertion des ménages. Nos monographies ont soulevé deux enseignements relatifs à cette fonction :

- > Premièrement, les associations rencontrent des difficultés à répondre, de façon souple et réactive, aux besoins d'accompagnement de l'ensemble des ménages. L'offre de gestion locative adaptée et, lorsqu'elle est proposée, d'accompagnement social, par les opérateurs est insuffisante pour certaines personnes, notamment celles ayant un fort besoin d'accompagnement.

Cette problématique a souvent été mise en avant pour les résidences sociales qui, faute de financement, soit ne peuvent pas proposer d'accompagnement social, soit ne peuvent le faire que pour une partie des personnes logées. Ce sujet préoccupe également les opérateurs IML chargés d'accompagner des ménages à besoins complexes. En effet, les travailleurs sociaux accompagnent entre 25 et 60 ménages et ne peuvent donc pas réaliser un accompagnement intensif de type *"housing first"*. Dès lors, ces opérateurs cherchent souvent à mobiliser d'autres ressources d'accompagnement, qu'il s'agisse d'un travailleur social de secteur, de professionnels médicaux

ou médico-sociaux (ex. CMP, CSAPA, CAARUD, etc.), ou de mesures d'accompagnement social spécifiques (ex. AVDL, ASLL, CHRS hors les murs). Globalement, les opérateurs ont mis en avant à la fois les difficultés associées à la mobilisation de ces ressources, allant de la difficulté à identifier un référent social aux délais d'octroi des mesures d'accompagnement.

Autre difficulté rencontrée : certains territoires imposent le “non-cumul” des mesures d'accompagnement. Dans les Alpes-Maritimes, lorsqu'un opérateur IML mobilise une mesure renforcée de type CHRS hors les murs, il ne peut plus affecter de crédits IML à l'accompagnement du ménage. Des actions ont été engagées par certains financeurs, par exemple, la DDCS du Nord, afin d'assouplir ces mesures et de les ouvrir aux personnes en logement d'insertion. Par ailleurs, un groupe de travail animé par la Métropole européenne de Lille élabore actuellement des propositions autour de la modulation de l'accompagnement en fonction des besoins des ménages.

- > Deuxièmement, la question de la sortie des personnes de leur logement d'insertion apparaît comme une thématique récurrente des monographies. Les organismes étudiés s'interrogent sur la place du SIAO dans l'identification d'une solution de logement à la sortie des dispositifs temporaires, certains considérant que le SIAO a une responsabilité vis-à-vis du suivi des ménages jusqu'à leur stabilisation dans un logement de droit commun, une position soutenue par les textes. Par ailleurs, plusieurs opérateurs attendent un appui du SIAO dans l'identification d'une solution – y compris d'hébergement – pour des ménages rencontrant des difficultés importantes pour se maintenir dans un logement d'insertion. De même, plusieurs acteurs ont soulevé la question de l'accompagnement des ménages lors d'une éventuelle sortie vers un logement de droit commun.



## PISTES D'AMÉLIORATION

### **La majorité des pistes d'améliorations identifiées par les acteurs locaux en vue des ateliers de travail s'inscrivent autour de cinq grands enjeux :**

- > la mobilisation par le SIAO de l'ensemble des logements d'insertion relevant des droits de réservation/orientation de l'État ;
- > l'amélioration de l'orientation des ménages, que ce soit pour augmenter le nombre de ménages ayant une préconisation de logement d'insertion, et/ou pour simplifier et fluidifier l'orientation de ces ménages ;
- > la modulation de l'accompagnement pour mieux l'adapter aux besoins des ménages ;
- > la préparation des sorties, y compris pour prévenir des expulsions des ménages ;
- > l'évolution de l'offre, notamment pour qu'elle soit davantage adaptée aux besoins des ménages orientés par le SIAO et des stratégies de développement des opérateurs.

**Tableau récapitulatif des pistes d'amélioration  
identifiées par thématique et par territoire**

Alpes-Maritimes	Métropole européenne de Lille	Haute-Savoie
<b>L'observation sociale</b>		
Améliorer la diffusion des données d'observation sociale		
<b>La mobilisation de l'offre de logement d'insertion</b>		
Tester la reprise de la gestion du contingent de l'État en résidence sociale classique	Augmenter et améliorer l'orientation vers les résidences sociales	Intégrer les logements d'Adoma dans le SI-SIAO
Tester la reprise de la gestion du contingent de l'État en FJT par le SIAO	Tester la mobilisation de logements en FJT par le SIAO	Favoriser l'accès au logement d'insertion, notamment en FJT, des jeunes de 18 à 24 ans
<b>L'orientation des ménages</b>		
Simplifier et raccourcir le circuit d'attribution en pensions de famille		Améliorer la qualité des orientations vers les pensions de famille et résidences sociales
Améliorer le protocole d'orientation SIAO-opérateur IML	Améliorer l'orientation entre SIAO et opérateurs d'IML	Améliorer la qualité des orientations vers l'IML
<b>L'accompagnement et le suivi des parcours</b>		
Expérimenter l'accès à la Garantie Visale une fois le bail glissé	Faciliter l'adaptation de l'accompagnement aux besoins évolutifs des personnes	
	Prévenir les expulsions des logements en IML et en résidence sociale en lien avec le SIAO	Préparer les sorties des résidences sociales, résidences-accueil et pensions de famille
<b>L'évolution de l'offre</b>		
		Adapter les résidences sociales aux évolutions des publics
	Capter davantage de logements en dehors des quartiers prioritaires	Adapter les logements captés en intermédiation locative davantage aux besoins



## CONCLUSIONS

---

**Les monographies suggèrent que le partenariat entre SIAO et acteurs du logement d'insertion se trouve aujourd'hui à un moment charnière.** Le rôle central du SIAO dans le recensement et l'orientation des ménages vers le logement d'insertion est désormais acquis pour la plupart des acteurs. Au cours des dernières années, des avancées concrètes ont été constatées dans ce partenariat, allant de l'amélioration des outils à la création d'instances d'orientation.

Les territoires étudiés entrent dans une phase que l'Ansa caractérise "d'amélioration continue" pour que les ménages trouvent une réponse adaptée à leurs besoins et soient suivis jusqu'à la stabilisation de leur situation. L'enjeu n'est plus simplement d'assurer que des orientations soient réalisées vers cette offre, mais que ces orientations soient plus réactives et mieux adaptées aux besoins des ménages. Se pose également le défi de répondre aux évolutions des situations des ménages, à la fois par la modulation de leur accompagnement et la réorientation en temps voulu vers d'autres solutions de logement ou d'hébergement.

Ces évolutions opérationnelles doivent s'accompagner à la fois de la sensibilisation de certains acteurs et de l'acculturation mutuelle de l'ensemble de l'écosystème d'acteurs, allant des référents sociaux aux organismes gestionnaires en passant par le SIAO.



---

# **BILAN DE LA CONDUITE DE L'ACTION SUR LES TROIS TERRITOIRES**

**Ce chapitre, rédigé au mois d'avril 2021, propose une synthèse des actions conduites sur les trois territoires dans la poursuite de l'état des lieux et sur la base des propositions formulées localement en groupe de travail, ainsi qu'une analyse transversale des évolutions constatées sur les territoires, en lien – ou non – avec les actions accompagnées.**

---



## LA CONDUITE DE L'ACTION

### SUR LES TROIS TERRITOIRES DE LA RECHERCHE-ACTION

#### > LE GUIDE DU LOGEMENT D'INSERTION DANS LES ALPES MARITIMES (voir illustration page 94)

##### ● Les axes de travail identifiés sur le territoire

En octobre 2019, un atelier de travail réuni à Nice se prononçait sur l'axe de travail à mettre au cœur de la poursuite de la recherche-action : la question de la mobilisation de l'offre et celle de l'orientation des ménages vers les logements d'insertion étaient retenues au terme d'un vote concluant la séance.

Trois pistes d'amélioration identifiées dans la monographie ou proposées par les participants étaient ainsi concernées par cette proposition : la reprise par le SIAO de la gestion du contingent de l'État en résidence sociale classique d'une part, en FJT d'autre part, et un effort d'amélioration de l'orientation en s'accordant sur la définition des publics cibles par type d'offre.

Dans la mesure où une démarche telle que la recherche-action est circonscrite dans sa durée et son périmètre, il est apparu nécessaire d'identifier une problématique plus précise au sein de cet enjeu global de la mobilisation de l'offre et de l'orientation vers le logement d'insertion qui se prête à la mise en œuvre d'évolutions concrètes.

**En examinant les obstacles à la bonne orientation vers le logement d'insertion dans un parcours type d'un ménage sans domicile vers le logement d'insertion (cf. schéma en page suivante), trois grands types d'enjeux ont été mis en évidence :**

- > **L'évaluation initiale et la préconisation** : une méconnaissance de l'offre en logement d'insertion pouvant conduire à des orientations inadaptées et, en bout de parcours, à des refus d'entrée de la part des structures.
- > **La mise à disposition des logements d'insertion, l'orientation des ménages et l'attribution du logement** : des marges d'amélioration importantes dans la transmission et attribution des logements en résidence sociale et en FJT. Concernant l'intermédiation locative, un processus existant mais à généraliser à tous les opérateurs.
- > **L'observation sociale** : une diffusion des données à renforcer et améliorer pour favoriser l'adaptation de l'offre aux besoins du territoire.

A ce stade, compte tenu des projets en cours au sein du SIAO (recrutement d'un ETP dédié à la mobilisation de l'offre en logement d'insertion notamment), il n'avait pas semblé opportun que la recherche-action se saisisse de la question de la mobilisation du contingent de l'État en résidence sociale et FJT. En revanche, la poursuite de la collaboration et le développement de l'interconnaissance entre les différents acteurs dans le cadre d'un travail collectif autour d'un guide du logement d'insertion avait semblé représenter une piste fructueuse et avait par conséquent été retenue.

### Orientation vers le logement d'insertion : étapes, difficultés et piste prioritaire

	Prescription initiale	Transmission des offres	Orientation des ménages	Attribution
Etapes	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Le logement d'insertion est préconisé par le référent du ménage dans SI-SIAO</li> <li>&gt; Le SIAO valide la préconisation suite aux échanges avec le référent et/ou en commission d'éligibilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; L'opérateur Ali transmet des logements captés ou libérés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Le SIAO transmet les candidatures des ménages éligibles pour les logements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; L'opérateur Ali étudie les dossiers, reçoit les ménages et attribue les logements</li> <li>&gt; Le ménage, voire les propriétaires (pour l'IML), sont informés de l'attribution</li> </ul>
Difficultés	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Méconnaissance des dispositifs par les prescripteurs, qui réalisent souvent des orientations inadaptées vers le logement d'insertion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; FJT et résidences sociales : transmission d'une minorité de logements relevant des droits de réservation de l'État au SIAO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Un protocole d'orientation opérateur IML - SIAO à généraliser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Des refus d'entrée en logement d'insertion, sur la base d'orientations inadaptées</li> </ul>

#### ● Le détail de l'action menée

Afin de rédiger le guide du logement d'insertion dans les Alpes-Maritimes, une équipe projet constituée de représentants des différents segments du logement d'insertion a été constituée autour de l'Ansa et du SIAO. Réunie à plusieurs reprises au cours de l'année 2020, jusqu'en janvier 2021, elle a établi collectivement les objectifs et le format du guide, et déterminé les modalités de rédaction de celui-ci.

**Le guide répond à trois objectifs complémentaires :**

- > **lutter contre la méconnaissance des dispositifs par les référents sociaux**, notamment les travailleurs sociaux de secteur, qui ne sont pas spécialistes des dispositifs d'hébergement et de logement d'insertion, et sont susceptibles de proposer des orientations inadaptées ;
- > **par voie de conséquence, éviter les refus d'entrée en logement d'insertion**, qui seraient pénalisants à la fois pour les organismes et pour les usagers ;
- > **enfin, développer l'interconnaissance entre les différents acteurs**, en permettant l'identification de personnes ressources dans les dispositifs en proximité et en favorisant les contacts.

Un format à deux niveaux a été retenu pour le guide, pour permettre à la fois une appréhension des orientations générales des dispositifs (possiblement théoriques, *a minima* réglementaires) et un apport d'éléments pragmatiques et propres aux structures. Chaque segment du logement d'insertion dispose ainsi d'un "chapeau généraliste" de présentation du dispositif. A l'intérieur de ces chapeaux, sur la base d'une entrée par territoire du SIAO (équivalents aux EPCI), des fiches de présentation individuelles par structure apportent des informations précises pour saisir les spécificités de chaque dispositif (localisation, public cible, typologie des logements, spécificités de l'accompagnement, etc.).

La rédaction a été conduite de manière collective : l'Ansa a formulé une proposition pour les chapeaux, amendée par les membres de l'équipe projet et les Acteurs du Logement d'Insertion, tandis que les fiches de présentation étaient complétées par chacune des structures du département.

Au moment de rédiger ce bilan, la guide n'a pas encore fait l'objet d'une large diffusion aux divers "prescripteurs" du SIAO. Il est toutefois prévu qu'il soit prochainement communiqué à l'ensemble des utilisateurs du SI-SIAO au moyen d'une *newsletter* du SIAO, puis présenté lors d'un webinaire dédié.

Il convient de noter en transversal, sur toute la période de rédaction du guide, l'effet très perturbateur de la crise sanitaire, avec des opérateurs locaux accaparés par la gestion de l'urgence et la suspension des projets du SIAO, notamment la constitution d'un groupe technique sur l'intégration des résidences sociales au SIAO initialement prévue pour le mois d'avril 2020, qui avait été pressenti pour prendre en charge la poursuite des travaux autour du guide, notamment sa diffusion. Ce contexte est la raison principale des retards constatés dans le calendrier initial des travaux autour de cette action.

### ● Le bilan de la mise en œuvre de l'action

A première vue, le travail engagé autour du guide du logement d'insertion pourrait paraître modeste au regard des enjeux locaux identifiés dans l'état des lieux.

Ainsi, la rédaction du guide n'a pas été l'occasion pour le SIAO d'intégrer l'ensemble des logements dans le SI-SIAO. Certains segments sont déjà intégrés à 100 % : c'est le cas des pensions de famille et l'intermédiation locative, y compris une partie de l'intermédiation locative financée par le FSL. En revanche, ce n'est pas le cas aujourd'hui pour les résidences habitat jeunes et les résidences sociales, d'une part parce que le SIAO ne dispose pas des ressources (en temps et en personnel) pour cela, d'autre part parce que les gestionnaires disposent tous de procédures d'admission propres.

Toutefois, du point de vue du SIAO, le bilan de la recherche-action est positif, puisque la démarche a permis de recueillir l'expression de tous les acteurs par rapport au logement d'insertion. Le guide apparaît ainsi comme un outil important pour donner à voir le périmètre d'intervention du SIAO, et qui pourra à terme être étendu à l'ensemble des segments de l'offre AHI. Compte tenu de la complexité du secteur, les enjeux de communication sont forts, notamment pour permettre aux "prescripteurs" de mieux appréhender l'offre.

Plus encore, pour reprendre les termes de Béatrice Velot, déléguée action sociale au conseil départemental 06, *"le guide répond au besoin des travailleurs sociaux de mieux maîtriser l'offre afin de mieux orienter les personnes en identifiant les solutions de logement et d'accompagnement les plus adaptées à leurs besoins"*. Il vient donc prendre pleinement sa place dans la boîte à outils des travailleurs sociaux en comblant un manque problématique.

De manière générale, on remarque également que le projet au cœur de la recherche-action se trouve en pleine cohérence avec les préoccupations locales. Ainsi, des démarches de longue haleine sont engagées par l'État et le SIAO avec différents segments de logement d'insertion afin de structurer la mobilisation de l'offre et l'orientation des publics. C'était le cas dès 2018 avec les pensions de famille et l'intermédiation locative. C'est encore le cas aujourd'hui au travers de la mission confiée à Panama Conseil visant à renforcer les liens entre les résidences sociales généralistes et le SIAO.

De fait, le travail à engager pour la mise à disposition du contingent réservataire de l'État dans les résidences sociales est un défi considérable dans le département. Les enjeux sont particulièrement forts pour les gestionnaires importants que sont Adoma (2 854 logements dont 25 % seulement ont été réhabilités) et API Provence (213 logements en résidence sociale tout public), qui représentent une réserve de places très importante, qui pourrait être mobilisée par une orientation SIAO. Toutefois, la mise à disposition au SIAO de ces logements implique des évolutions parfois fortes dans les pratiques actuelles, et les volumes concernés rendent cette transition particulièrement délicate. Il s'agit pour le SIAO de ne s'engager dans cette voie qu'à condition d'être pleinement en capacité, tant quantitative que qualitative, de gérer le nouveau flux de demandes et d'orientations que cela représente. Sans oublier l'obstacle technique que représente aujourd'hui la nécessaire double saisie dans les SI des opérateurs et le SI-SIAO, et alors même que de nouveaux systèmes d'information continuent à être développés sans interface prévue (Action Logement par exemple).

Enfin, il convient de souligner que le travail engagé autour du guide a été conduit dans le souci de contribuer au changement de culture professionnelle impliqué par le nouveau paradigme du Logement d'abord. Il s'agit ainsi non pas tant de vérifier qu'une personne correspond à un logement, comme cela a pu être trop souvent le cas par le passé, mais bien de chercher à identifier l'offre qui correspond le mieux à ses besoins en matière de logement et d'accompagnement social.

## > LE PROTOCOLE D'ORIENTATION EN RÉSIDENCES SOCIALES ET RÉSIDENCES HABITAT JEUNES DANS LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

### ● Les axes de travail identifiés sur le territoire

A la suite de la monographie produite par l'Ansa, un groupe de travail a été mobilisé en octobre 2019 afin d'identifier la piste de travail pour la suite de la démarche de recherche-action. Plusieurs pistes de travail avaient été identifiées lors de l'état des lieux, dont plusieurs ont été préconisées par l'Ansa, comme l'indique le tableau suivant :

Piste	Partenaires concernés	Nature de la recherche-action	Préconisation Ansa
<b>Faciliter l'adaptation de l'accompagnement aux besoins évolutifs des personnes</b>	DDCS, MEL, SIAO, opérateurs IML, résidences sociales, PdF et ASLL / AVDL	Opérationnel	Pas préconisé : sujet déjà traité dans le cadre d'un groupe de travail du plan Logement d'abord
<b>Prévenir les expulsions des logement en IML et en résidence sociale en lien avec le SIAO</b>	SIAO, opérateurs de résidences sociales et d'IML, DDCS, MEL	Opérationnel	Préconisé : un sujet intéressant, qui dépasse le sujet du partenariat SIAO-opérateurs
<b>Améliorer l'orientation entre SIAO et opérateurs d'IML</b>	SIAO, opérateurs IML, DDCS, MEL	Opérationnel	Préconisé : à mener sous l'égide de la commission IML

Piste	Partenaires concernés	Nature de la recherche-action	Préconisation Ansa
<b>Capter davantage de logements en dehors des quartiers fragiles</b>	Opérateurs IML, DDCS, MEL, communes	Opérationnel	Pas préconisé : dépasse le partenariat SIAO-IML et peut être traité par le groupe de travail IML du plan Logement d'abord
<b>Augmenter et améliorer l'orientation vers les résidences sociales</b>	SIAO, opérateurs de résidences sociales, DDCS, MEL	Opérationnel	Préconisé
<b>Préconiser la mobilisation de logements en FJT par le SIAO</b>	SIAO, opérateurs de FJT, DDCS, MEL	Opérationnel	Préconisé : à mener en partenariat avec l'Urhaj

L'enjeu de la prévention des expulsions, plus large et renvoyant à des travaux déjà engagés dans le cadre d'autres groupes de travail, n'a pas été retenu par les participants. De même, la question des liens entre le SIAO et l'IML a semblé moins prioritaire pour la recherche-action, dans la mesure où un groupe de travail dédié avait été créé afin d'apporter des réponses opérationnelles à cet enjeu (cf. ci-dessous).

Dès lors, les participants ont retenu de faire porter la recherche-action sur la mobilisation et l'orientation vers les logements d'insertion, rapprochant ainsi trois pistes de travail identifiées au cours de l'état des lieux :

1. augmenter et améliorer l'orientation vers les résidences sociales,
2. tester la mobilisation de logements en FJT par le SIAO,
3. améliorer l'orientation entre SIAO et opérateurs d'IML.

Plusieurs participants ont insisté sur l'intérêt d'engager une démarche qui fédère l'ensemble des acteurs du logement d'insertion, autour de processus et de pratiques communs, pour sortir d'une logique de silo entre les différents segments. Le principal défi d'une telle approche transversale a été d'identifier des changements concrets pouvant être mis en œuvre dans le cadre de la recherche-action.

### ● Le détail de l'action menée

Une équipe projet s'est ensuite réunie à plusieurs reprises afin de préciser les contours de l'action à mener : *in fine*, le choix de réaliser un protocole d'orientation centré sur les résidences sociales et les résidences habitat jeunes a été retenu. L'enjeu de l'orientation vers l'IML n'a pas été retenu, comme évoqué, au vu de la constitution parallèle d'un groupe de travail dédié à la plateforme d'accompagnement au niveau de la Métropole européenne de Lille.

Le protocole a été conçu entre janvier et septembre 2020, dans le cadre des travaux de l'équipe projet, avec le SIAO pour référent. Il a été acté que seule une partie des résidences sociales du territoire participeraient au protocole, sous la forme d'une expérimentation.

### **Le protocole d'orientation vers les résidences sociales et les résidences habitat jeunes poursuit les objectifs suivants :**

1. permettre la priorisation des ménages et une meilleure orientation vers les solutions les plus adaptées à leurs besoins,
2. renforcer les liens et l'échange d'information entre les associations gestionnaires et le SIAO, notamment *via* l'accès aux listes d'attentes des mesures d'accompagnement.

Plusieurs difficultés avaient été identifiées, au moment de la préconisation et de la transmission des offres, mais surtout à l'étape de l'orientation des ménages et de l'inscription sur la liste d'attente. Pour pallier ces difficultés, deux options se dessinaient :

- > **Le SIAO comme pilote** : les associations gestionnaires saisissent leurs logements vacants dans SI-SIAO, pour que le SIAO positionne les ménages (par exemple, avec un délai de 8 jours pour positionner un ménage). C'est le modèle utilisé à Paris, mais qui n'a pas été retenu par le groupe projet, les associations gestionnaires ayant indiqué que cette procédure demandait une importante charge de travail supplémentaire pour elles.
- > **Les associations gestionnaires comme pilotes** : le SIAO transmet des listes des ménages ayant une préconisation d'orientation vers une résidence sociale et les opérateurs ne déclarent en retour que les attributions de logements aux ménages orientés par le SIAO. Un point de vigilance est toutefois relevé à ce stade : en raison des limites de la plateforme SI-SIAO, cette option repose sur la duplication des demandes par les référents sociaux des ménages et nécessite de recourir à des doublons de listes d'attente sur la base d'orientations vers des mesures d'accompagnement social. Cette option a été retenue par le groupe projet.

Afin de mettre en œuvre cette nouvelle modalité d'orientation, un protocole en plusieurs étapes a été défini :

1. Inscription de la demande par le référent social du ménage sur le site internet des associations gestionnaires ou sur le SI-SIAO.
2. Etude de la demande par le SIAO (en lien avec le référent) et validation de l'orientation.
3. Positionnement de la demande par le SIAO sur une liste d'attente globale résidences sociales dans le SI, plus sur une ou des listes d'attente par association selon les orientations formulées. Le référent du ménage duplique sa demande dans le SI afin qu'elle puisse être positionnée en liste d'attente globale vers une résidence sociale et en liste d'attente par association.
4. Les associations gestionnaires visualisent les ménages inscrits sur la liste d'attente et valident ou non leur demande, puis en informent le SIAO.

### **● Le bilan de la mise en œuvre de l'action**

**La fusion du SI-SIAO insertion et du 115 en fin d'année 2020 a eu un fort impact sur la bonne mise en œuvre du protocole** : conçu dans le cadre de l'ancienne version du SI-SIAO, le protocole a dû être ajusté à ce nouvel outil, dans un contexte de forte instabilité et de dysfonctionnements récurrents. Dès lors, l'équipe projet a fait le choix de reporter la mise en œuvre du protocole à janvier 2021, dans l'espoir d'une amélioration de la situation du SI d'ici-là.

Fin mars, après 2 mois de mise en œuvre du protocole, un premier bilan peut être dressé : 51 orientations ont été réalisées pour 33 ménages (dont 27 personnes seules et 6 familles).

Si le protocole d'orientation a mieux fonctionné avec certains opérateurs tels que Aréli, cela peut s'expliquer par les relations plus anciennes entretenues entre le SIAO et ces opérateurs. En effet, la complexité de la mise en œuvre du nouveau protocole a impliqué des échanges fréquents entre les SIAO et les référents des associations, qui ont été facilités de fait par l'existence de relations antérieures.

Parmi les bénéfices apportés par le protocole, les acteurs soulignent que celui-ci a permis une meilleure priorisation des publics, en permettant à des ménages sans domicile orientés par le SIAO d'accéder à l'offre de logement accompagné. A ce titre, notons que des orientations directes de personnes en situation de rue ont pu être réalisées, ce qui témoigne d'une fluidité importante et relativement inédite dans les parcours, autorisée par ce nouveau type de pratiques.

La démarche a également permis de renforcer les liens entre les associations gestionnaires et le SIAO, tandis que le passage par le SI-SIAO permet de simplifier le dialogue entre les associations gestionnaires et le SIAO. Autre effet subsidiaire de la démarche, le guide logement du SIAO a été amélioré grâce aux échanges qui ont pu se faire entre les SIAO et les résidences sociales. Le SIAO estime que la double saisie dans le cadre du protocole expérimenté est bien acquise. Malgré sa complexité, les référents des ménages ont appliqué le protocole.

**Toutefois, le fait de faire reposer le protocole sur les référents sociaux demeure problématique**, puisqu'il implique de savoir utiliser le SI-SIAO et les SI des associations gestionnaires, et de ne pas oublier la double saisie (SI-SIAO et SI des résidences). Par ailleurs, les participants de la recherche-action font état de difficultés, voire d'externalités négatives générées par le protocole testé, ou que celui-ci n'a pas permis de dépasser.

#### **Les difficultés rencontrées sont de trois ordres :**

- > **Des difficultés internes au protocole :** la complexité du protocole d'abord, soulignée dès son élaboration comme un risque pour la démarche, est mise en avant tant par le SIAO que par les résidences sociales engagées dans le projet. Notamment, la double saisie, si elle semble de plus en plus acquise, génère toujours des oublis et constitue une tâche supplémentaire, en plus d'être soumise à la maîtrise que les référents peuvent avoir des différents outils. D'autre part, la mise en œuvre du protocole a impliqué une forte mobilisation du SIAO : la pédagogie nécessaire pour la mise en œuvre de cette démarche a fortement mobilisé l'équipe du SIAO, dont les ressources sont limitées.
- > **Des difficultés externes, liées au contexte et aux ressources :** comme évoqué, toutes les résidences sociales du territoire n'étaient pas parties prenantes du protocole, ce qui a pu créer une confusion pour les référents des ménages dans l'orientation. L'absence de fiche de candidature unique, y compris au sein des mêmes gestionnaires, oblige par ailleurs les référents à déposer une candidature par résidence. Enfin, la méconnaissance des résidences sociales, et plus globalement du logement accompagné, par les ménages et leurs référents, constitue un frein à l'orientation des publics vers ce type de solution.
- > **Des limites techniques :** les dysfonctionnements de l'outil SI-SIAO n'ont pas permis une mise en œuvre du protocole dans de bonnes conditions.

**La complexité du protocole interpelle également le SIAO sur la capacité de son équipe à faire face à une possible augmentation des demandes :** le manque de ressources humaines pour traiter les demandes dans le cadre du protocole pourrait devenir prégnant dans le cas où l'ensemble des résidences sociales et des résidences habitat jeunes venaient à intégrer la démarche, et si le volume d'orientation venait à augmenter.

Globalement, les acteurs dressent un bilan mitigé de la mise en œuvre du protocole, qui montre rapidement ses limites, dans un contexte contraint. En effet, plus que le protocole en lui-même, ce sont les conditions de sa mise en œuvre qui interrogent les acteurs : le protocole quant à lui a tout de même permis des orientations et un renforcement significatif des liens entre le SIAO et les acteurs du logement d'insertion. Le SIAO appelle à poursuivre dans ce sens et la plupart des acteurs du logement d'insertion semblent prêts à trouver des solutions pour que le protocole puisse être amélioré. L'ensemble des acteurs s'accordent sur la nécessité de lever un certain nombre de freins techniques, rencontrés sur le SI-SIAO, pour aller plus loin dans la démarche.

**FOCUS****LES FREINS TECHNIQUES  
RENCONTRÉS SUR LE SI-SIAO**

- > Double voire triple saisie dans les différents SI.
- > Impossibilité de consulter les motifs de refus des orientations.
- > Les items sur la situation de sortie : items peu clairs, générateurs de confusions pour les associations gestionnaires et les référents des ménages.
- > Pour les demandes clôturées, l'équipe du SIAO est obligée de consulter chaque dossier individuel pour connaître le profil du ménage, ce qui ne permet pas de systématiser l'observation sociale.
- > Des exports qui ne permettent pas une observation fine sur les refus, les entrées et aussi sur les profils des ménages orientés.
- > En conclusion : un protocole inadapté au fonctionnement actuel du SI-SIAO, qui implique un détournement des fonctionnalités initiales du SI-SIAO pour intégrer le logement d'insertion.

**> LE GUIDE À DESTINATION DE L'ACTION SOCIALE DE SECTEUR  
EN HAUTE-SAVOIE (voir illustration page 94)****● Les axes de travail identifiés sur le territoire**

L'état des lieux en Haute-Savoie réalisé par l'Ansa fait apparaître des liens resserrés entre le SIAO et les organismes de logement d'insertion. A partir de ces constats, un premier groupe de travail réunissant les acteurs du logement d'insertion, le SIAO, les services de l'État ainsi que le conseil départemental et des représentants des référents sociaux des ménages a été constitué en octobre 2019. Le même groupe s'est réuni ensuite tout au long de l'année 2020, pour travailler sur les pistes d'amélioration identifiées :

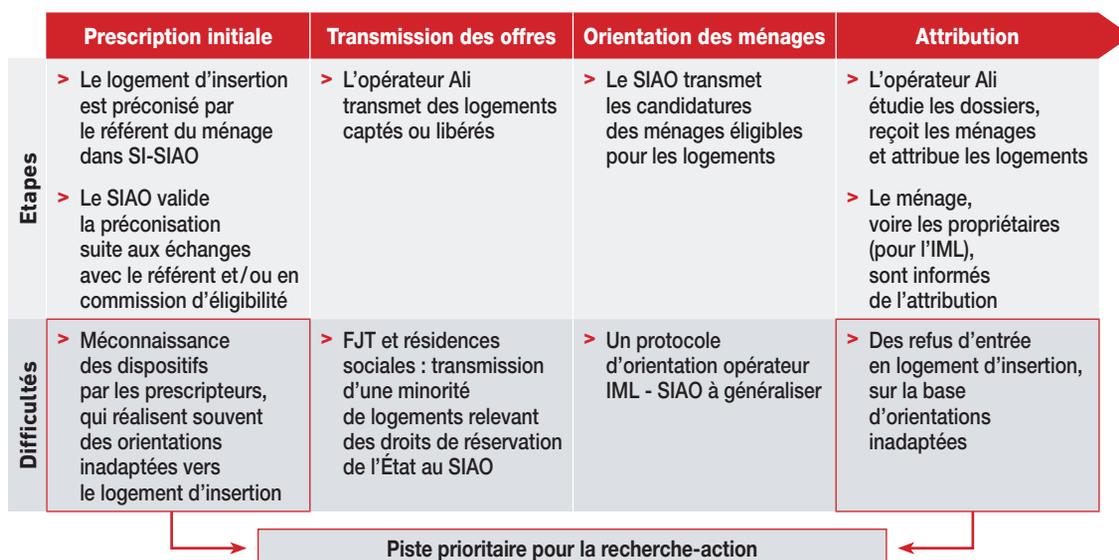
- > **L'évaluation initiale et la préconisation en vue de l'orientation** : la méconnaissance de l'offre de logement d'insertion peut conduire à des orientations inadaptées et, en bout de parcours, à des refus d'entrée de la part des structures ou des ménages. Cette méconnaissance conduit également à de nombreux allers-retours, retardant l'accès au logement.
- > **Des limites en matière d'observation sociale** : les données d'observation sociale du SIAO ne sont pas bien appropriées par l'ensemble des acteurs et pas utilisées de manière systématique comme un outil d'aide à la décision. Le suivi des parcours des ménages s'adressant au SIAO est complexe et le SI-SIAO est utilisé principalement comme un outil de recensement des demandes et de suivi d'une première attribution d'hébergement et de logement d'insertion.

**Le groupe de travail s'est prioritairement engagé sur la problématique de l'orientation des ménages** : selon les opérateurs, la qualité des évaluations initiales et l'adéquation entre les besoins des ménages et l'offre est un enjeu central, qui détermine la réussite de l'orientation des personnes. A ce titre, les participants ont retenu l'objectif d'améliorer la qualité des orientations et des évaluations, réalisées par les référents sociaux des ménages. En Haute-Savoie, les professionnels à l'origine d'orientations vers le logement d'insertion sont majoritairement des professionnels des pôles médico-sociaux (PMS) du département. Ils représentent environ 80 % des "prescripteurs" du SIAO et ont donc constitué la cible principale de la recherche-action.

**Le principal circuit d'orientation au moment du démarrage de l'action était le suivant :**

- > les professionnels des PMS reçoivent des ménages privés de domicile personnel ou à risque de le devenir, réalisent une évaluation sociale de leur situation et préconisent une orientation vers une solution de logement, de logement d'insertion ou d'hébergement ;
- > cette préconisation est saisie sur le SI-SIAO et transmise au SIAO, qui assure le relais auprès des opérateurs ;
- > ce sont enfin ces derniers qui valident ou non l'entrée du ménage dans le logement.

**Orientation vers le logement d'insertion : étapes, difficultés et piste prioritaire**



Ce circuit peut sembler problématique dans la mesure où l'expertise du SIAO, à la croisée de la demande des ménages sans domicile et de l'offre de logement, de logement d'insertion et d'hébergement, ne semble pas être reconnue et/ou visible. Sur la base de l'évaluation sociale, on attendrait en effet que le SIAO pose un regard expert sur la préconisation formulée par le travailleur social, et puisse jouer un rôle actif de validation ou d'invalidation de celle-ci en fonction des souhaits et besoins du ménage. Par ailleurs, dans ce circuit, on faisait le constat d'un certain nombre de refus d'entrée de la part des opérateurs, en raison d'orientations inadaptées au regard de l'offre.

Le groupe a ainsi retenu de travailler à l'amélioration de la connaissance par les référents sociaux des différents dispositifs du logement d'insertion, à travers l'élaboration d'un guide pratique et sa diffusion. Les travaux ne se sont donc pas orientés vers une consolidation du rôle du SIAO dans l'orientation vers le logement d'insertion, même si cette question est restée présente tout au long de la démarche.

### ● Le détail de l'action menée

Les travaux du groupe projet se sont orientés vers la construction d'un guide du logement d'insertion en Haute-Savoie, afin d'aider les professionnels des PMS à réaliser des préconisations adaptées, fondées sur une connaissance mieux étayée de l'offre.

#### **Le guide répond ainsi à trois objectifs complémentaires :**

1. lutter contre la méconnaissance des dispositifs du logement d'insertion, par les référents sociaux qui réalisent des orientations pour des logements parfois inadaptés au regard de la situation des ménages ;
2. éviter les refus d'entrée en logement d'insertion sur la base d'orientations inadaptées ;
3. développer l'interconnaissance entre les différents acteurs.

Notons que le SIAO participe également de ce mouvement de renforcement de l'interconnaissance à son échelle, en construisant un répertoire de l'offre locale et des outils partagés en ligne<sup>(8)</sup>, afin de fournir le plus d'informations possible aux professionnels, mais également en proposant des temps de présentation de l'offre auprès des structures.

Le guide du logement d'insertion a été élaboré par l'Ansa, dans une démarche itérative associant les différents membres de l'équipe projet : SIAO, opérateurs du logement d'insertion et professionnels des PMS du département.

Le guide a ensuite été testé d'octobre 2020 à mars 2021 par un panel de référents sociaux du conseil départemental, afin d'en évaluer la plus-value et de l'améliorer. Des groupes d'échange se sont tenus tous les mois afin de collecter les retours des professionnels sur le guide.

Le guide n'a pour le moment pas encore fait l'objet d'une large diffusion aux référents sociaux. Cependant, il est prévu que le guide vienne s'intégrer à la boîte à outils constituée par le SIAO, et soit également alimenté et diffusé à l'issue des travaux engagés dans le cadre du PDALHPD. La participation de la DDCS et du conseil départemental au groupe de travail pour son élaboration doit permettre de soutenir cet effort de diffusion du guide auprès de l'ensemble des "prescripteurs".

---

<sup>(8)</sup> [https://drive.google.com/file/d/1A1Emxjn2xmAvuR5-GOy-i5Nhy8rPlaa\\_/view?usp=sharing/](https://drive.google.com/file/d/1A1Emxjn2xmAvuR5-GOy-i5Nhy8rPlaa_/view?usp=sharing/)

## ● Le bilan de la mise en œuvre de l'action

A l'issue de la phase de test du guide, celui-ci a été enrichi par l'Ansa en tenant compte des remarques des participants. Ainsi, une cartographie de l'offre du département en matière de logement d'insertion y a été ajoutée.

Globalement, les retours sur le guide sont positifs, et mettent en avant les points forts suivants :

- > le document est synthétique et abordable, facilement lisible ;
- > le guide remplit son objectif et permet effectivement à des collègues inexpérimentés d'améliorer leur connaissance des dispositifs du logement d'insertion ;
- > les premiers effets du guide sont visibles : le guide induit des changements de pratiques vis-à-vis de l'offre de logement d'insertion et offre une plus grande place à ces dispositifs parmi les solutions mobilisées.

Les bénéfices de la mise en œuvre de ce guide, en lien avec les autres outils et la dynamique partenariale développée sur le territoire, sont salués par les acteurs locaux. En effet, le logement d'insertion est mieux identifié parmi les solutions à mobiliser pour faire accéder les ménages précaires à un logement. Dès lors, une plus grande place est donnée au logement d'insertion parmi les solutions à mobiliser pour ces ménages, ce qui se traduit par une moindre utilisation d'autres dispositifs, notamment le recours à l'hébergement.

Un point de vigilance est toutefois souligné concernant le guide : il s'agit d'un outil à faire vivre, à travers des mises à jour régulières, son intégration aux autres outils développés par le SIAO, et une plus large diffusion auprès des référents en charge de réaliser les préconisations.

Pour cela, une communication à l'initiative du Département serait opportune et aiderait les professionnels à dégager du temps pour se saisir du guide. Au-delà de la communication, c'est aussi la place donnée au traitement des questions de logement au sein des services sociaux de secteur qui a été mis en avant par la recherche-action. Celle-ci a mis en lumière l'importance de la coordination avec les conseils départementaux.

A ce stade, il semble indispensable de clarifier le pilotage de cet outil, afin de le maintenir à jour, et d'entretenir la dynamique partenariale nécessaire au bon développement de l'interconnaissance : cette notion clé est revenue plusieurs fois au cours de la démarche comme la pierre angulaire du fonctionnement des orientations sur le territoire, à travers un dialogue permanent entre le SIAO et les référents des ménages, mais engageant également les acteurs du logement d'insertion.

Lors de la réunion de bilan de l'action, tenue en mars 2021, les participants ont ainsi évoqué d'autres types d'actions à développer pour renforcer la visibilité de l'offre du logement d'insertion et l'interconnaissance des acteurs, comme les rallyes des résidences sociales ou l'expérimentation de la mise en place de référents pour le secteur dans les PMS. La mise en place de ce type d'actions interroge le rôle donné au SIAO dans l'animation de ces temps de sensibilisation.

La recherche-action a également été l'occasion pour ces acteurs de se retrouver autour d'un projet commun. En parallèle, le travail engagé dans le cadre du déploiement du nouveau PDALHPD a permis de donner plus de poids à la recherche-action.

A l'issue de cette démarche, les référents sociaux parties prenantes de la démarche (une partie seulement des travailleurs sociaux de secteur) semblent avoir développé une plus grande connaissance des dispositifs du logement d'insertion et identifient mieux le logement d'insertion comme une solution pour les publics qu'ils accompagnent.

De leur côté, les acteurs du logement d'insertion semblent prendre la mesure de l'importance de mieux communiquer sur leur offre, de manière à être mieux identifiés par les ménages et leurs référents sociaux.



## ANALYSE TRANSVERSALE DES ÉVOLUTIONS CONSTATÉES SUR LES TERRITOIRES

### ● **Une analyse à replacer dans un contexte temporel extraordinaire, révélateur du potentiel du logement d'insertion**

En introduction de cette analyse, il convient de rappeler à quel point la période de mise en œuvre des actions sur les trois territoires a été caractérisée par un contexte hors du commun : à partir de mars 2020, le premier confinement sanitaire en réponse à l'épidémie de la COVID-19 puis, à partir de novembre 2020, une deuxième période de restrictions de circulation.

Une partie des interlocuteurs habituels des personnes sans domicile ou en risque de le devenir ont disparu et les interventions se recomposent : fermeture des services sociaux, réorganisation des distributions alimentaires et des accueils de jour, ouverture de places d'hébergement et mobilisation d'hôtels, création de centre de desserrement, suspension des procédures d'expulsion, arrêt de la tenue des commissions d'attribution de logements sociaux (CAL), etc.

**Surtout, avec la décision nationale d'assurer la mise à l'abri de l'ensemble des personnes sans domicile, les activités des SIAO se sont réorganisées :**

- > **Pour la première fois depuis leur création, les SIAO ont eu la capacité de remplir pleinement leur mission d'accueil inconditionnel des personnes privées de domicile.** Alors que les orientations vers les hébergements d'urgence (y compris les dispositifs hivernaux qui sont prolongés) et d'insertion se bloquent peu à peu avec la saturation des places, des alternatives ont été mobilisées : en majorité la mobilisation de nuitées hôtelières pour les nouvelles entrées et le desserrement des structures collectives, mais aussi des initiatives nouvelles.
- > **La crise apparaît comme un révélateur du niveau de besoin réel sur les territoires,** puisque davantage de demandes ont été recensées, y compris celles des publics dits "invisibles" pour les SIAO, qui n'avaient plus recours au 115 et étaient souvent inconnus des maraudes et éloignés des services sociaux. Les données enregistrées sur la période devraient ainsi permettre une amélioration sensible de l'observation sociale assurée par les SIAO.
- > **Le très grand nombre de mises à l'abri à l'hôtel (jusqu'à 1400 personnes par jour dans les Alpes-Maritimes) a entraîné la création de nouvelles missions pour les SIAO :** au-delà du lien avec les hôteliers et de la gestion des places, il s'agit de ne pas laisser isolés les ménages

nouvellement hébergés, en assurant évaluation sociale, suivi sanitaire et aide alimentaire. Certains SIAO ont pu aller jusqu'à la proposition de mesures d'accompagnement hors les murs pour les ménages dépourvus de référent.

- > **Au-delà d'une gestion de crise devenue la norme, les SIAO ont dû revoir leurs modes de fonctionnement** avec le passage au télétravail d'une majorité des équipes, la multiplication des absences pour garde d'enfants, voire le recours à l'intérim pour certains SIAO. Dans le même temps, certaines pratiques ont pu gagner en transversalité, avec les nouvelles missions déjà évoquées et le renforcement des partenariats (avec les équipes mobiles notamment).

**Du point de vue des organismes de logement d'insertion, il s'agit principalement d'assurer la continuité de l'accueil et des missions.** Comme relaté dans un article paru sur le site web de Aréli<sup>(9)</sup> et daté du 8 avril 2020, *"l'accompagnement et le suivi des résidents, et notamment celui des plus fragiles, se poursuivent avec d'autres modalités que les dispositions habituelles. Les responsables de résidence et les travailleurs sociaux travaillent de leur domicile et adaptent leur mission d'accompagnement à la situation et aux besoins et préoccupations des résidents"*. Plus encore, *"Aréli continue à traiter les demandes de logement qui lui arrivent. Les entretiens de pré-admission sont réalisés par téléphone et la commission d'attribution des logements continue à se dérouler toutes les semaines, par visioconférence"*. La période est toutefois caractérisée par une relativement faible rotation des publics au sein des logements.

Parmi les principaux enseignements de la crise, on retient ainsi qu'il devient possible de renforcer la mise à l'abri, parfois dans des conditions peu satisfaisantes (exemple des gymnases), mais aussi en mobilisant des solutions qui paraissaient impensables auparavant, et d'organiser des parcours vers des solutions durables incluant le logement d'insertion.

Le témoignage des deux territoires de mise en œuvre accéléré du Logement d'abord dans les Alpes-Maritimes, la Métropole Nice Côte d'Azur et la Communauté d'agglomération Sophia Antipolis lors de la réunion de bilan de la démarche, confirment ce constat : le travail conduit à l'occasion du confinement a permis d'aboutir à un accès facilité à l'ensemble des segments d'hébergement et de logement d'insertion.

Par ailleurs, l'expérience de la Métropole européenne de Lille, dans le cadre de la recherche-action, témoigne également de la pertinence du logement d'insertion comme une solution pour les publics sans domicile, puisqu'une dizaine de personnes en situation de rue ont pu accéder directement à un logement en résidence sociale.

### ● **Une affirmation croissante de la place du logement d'insertion dans toute sa diversité dans le paradigme Logement d'abord... mais peu d'évolutions dans la pratique**

Les acteurs des trois territoires de la recherche-action, au moment de faire le bilan des deux années écoulées, partagent unanimement un constat empirique quoique difficile à objectiver : les différentes solutions de logement d'insertion sont de plus en plus identifiées comme des solutions pour des personnes en difficulté d'accès au logement et à faibles ressources.

---

<sup>(9)</sup> <https://www.areli.fr/2020/04/08/areli-en-periode-de-confinement/>

Ce ressenti reflète en grande partie le discours et la production réglementaire étatique sur la période : l'État central souligne à plusieurs reprises ses attendus en matière de régulation du logement d'insertion par le SIAO, *a minima* sur le contingent préfectoral. Parmi les productions réglementaires qui attestent de ces attendus :

> **La circulaire du 17 décembre 2015 précisant les modalités de mise en œuvre de la loi ALUR**

La loi ALUR, puis la circulaire du 17 décembre 2015 précisant ses modalités de mise en œuvre, ont consolidé et précisé les missions des SIAO. Le SIAO est désormais unique et départemental, chargé de coordonner les demandes et les attributions des places d'hébergement d'urgence et d'insertion et de logement pour les personnes sans domicile. Il s'agit bien de renforcer la fluidité du parcours des personnes sans domicile, en renforçant la coordination de l'ensemble de l'offre au niveau du SIAO, y compris celle du logement d'insertion. Pour cela, il est précisé que *“les organismes et structures de logement adapté financés par l'État et accueillant les personnes ou familles susceptibles d'être orientées par le SIAO”, autrement dit “les organismes exerçant des activités d'intermédiation et de gestion locative sociale, des logements-foyers et des résidences hôtelières à vocation sociales”,* informent le SIAO des logements vacants ou susceptibles de l'être, examinent ses propositions d'orientation et les mettent en œuvre selon les procédures qui leur sont propres.

> **L'instruction du 4 juin 2018 relative à l'intermédiation locative**

*“En cohérence avec les orientations des PDALHPD, le parc d'intermédiation locative financé par l'État doit bénéficier aux 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 et se maintenir par leurs propres moyens à un logement décent et indépendant. Ces personnes ou ménages sont orientés par le Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) dès lors qu'un logement en intermédiation locative correspond à leurs besoins. Le SIAO se voit donc mettre à disposition de façon systématique l'ensemble des places d'intermédiation locative financées par le P177. Il propose des orientations selon des modalités définies en concertation avec les opérateurs.”*

> **La circulaire du 23 mai 2018 concernant le dialogue entre opérateurs de logement d'insertion et SIAO**

La circulaire précise qu'il sera possible de *“distinguer pour ces structures, le quota de 30 % de places correspondant au quota réservataire de l'État, des 70 % de places restantes, qui doivent également associer les SIAO lors du processus d'orientation, mais dans le cadre d'un processus itératif avec les gestionnaires. Ce processus itératif pourra éventuellement conduire des gestionnaires à refuser des orientations proposées par le SIAO (pour des questions d'équilibre de la structure ou de cohérence avec le projet social). Dans ce cas, le SIAO pourra faire de nouvelles propositions d'orientations, afin de les faire correspondre aux préconisations des gestionnaires.”*

> **L'instruction du 21 août 2020 relative aux orientations pour le secteur “Accueil, hébergement et insertion” pour 2020 et 2021**

La circulaire consacre une sous-partie entière à la thématique, intitulée *“Poursuivre les efforts en faveur du logement accompagné”*, qui précise que des efforts sont attendus en matière de développement des places en intermédiation locative et en pensions de famille.

**Dans le même temps, la place du logement d'insertion au sens large est affirmée dans le paradigme Logement d'abord "de la rue au logement" comme une solution de logement à part entière.** Si ce sont principalement les pensions de famille et résidences accueil et les dispositifs d'intermédiation locative qui sont mis en avant par les services de l'État, les résidences sociales ne sont pas en reste. Si leur durée d'occupation est théoriquement limitée dans le temps, ce qui déroge aux principes théoriques du Logement d'abord, cette singularité semble éclipsée par leur important potentiel de réserve de logements accessibles aux ménages à faibles ressources.

**L'instruction du 1<sup>er</sup> mars 2021 relative la préparation de la fin de la période hivernale et fixant les objectifs annuels pour le Logement d'abord fait le compte des réalisations pour l'année 2020 et confirme l'essor des dispositifs de logement d'insertion :**

- > Plus de 9200 places d'intermédiation locative nouvelles, financées par le P177, ont été ouvertes, ce qui porte le parc total mobilisé à plus de 57000 places, qui correspondent à plus de 22000 logements financés par l'État. Pour l'année 2021, l'objectif est fixé à 12359 places nouvelles à créer, avec une attente spécifique vis-à-vis du développement du mandat de gestion (qui n'a représenté que 22 % des places créées en 2020).
- > 717 places de pensions de famille et résidences-accueil ont été ouvertes, pour un parc total 4459 places ouvertes depuis 2017. L'objectif d'ouverture de places pour 2021 s'élève à 2389.

**L'instruction formule également un objectif de relance de la production de résidences sociales généralistes,** en demandant aux services déconcentrés de l'État de soutenir dès 2021 les nouveaux projets de résidences sociales sur les territoires.

Face au cadre national ainsi décrit, force est de constater toutefois que la réalité de terrain est contrastée. La régulation par les SIAO<sup>(10)</sup> demeure très hétérogène selon les segments de l'offre considérés, avec une intervention complète (recensement des places et orientations des ménages) uniquement assurée pour les pensions de famille et l'intermédiation locative en location/sous-location (le mandat de gestion n'étant en revanche pas intégré aux orientations par les SIAO dans de nombreux territoires). Si les trois territoires de la recherche-action confirment tous des réflexions voire un travail déjà engagé pour aller vers une plus grande intégration des autres segments dans le périmètre du SIAO, la situation sur ce point n'a pas évolué entre le lancement de la démarche et aujourd'hui.

● **La recherche d'une conception partagée de la mission d'orientation du SIAO, révélatrice en creux d'une problématique de ressources en accompagnement**

**Au terme de la recherche-action, certains opérateurs de résidences sociales apparaissent encore réticents à loger des publics orientés par le SIAO.** A l'analyse, il ne s'agit pas d'une problématique de sensibilisation liée à la stigmatisation d'un public à faibles ressources ou en difficulté d'insertion sociale (bien que des enjeux demeurent autour de l'utilisation du terme-valise "publics SIAO" qui n'a pas de réalité en soi, si ce n'est de regrouper des situations hétérogènes de ménages en difficulté d'accès au logement).

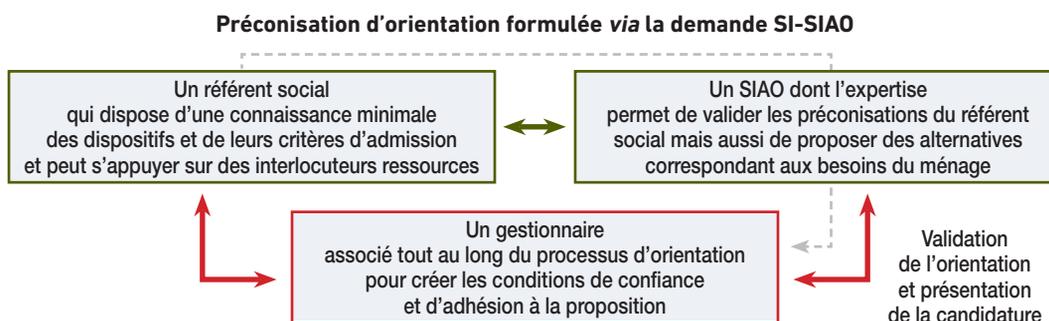
<sup>(10)</sup> Dont le cadre de fonctionnement, à défaut des missions, est également interrogé au travers du projet de service public de la rue au logement porté par la Dihal.

**Il s'agit plus certainement d'une crainte de perdre la main sur le processus d'orientation et d'attribution si celui-ci est délégué au SIAO.** Le phénomène est double, avec d'une part, des gestionnaires qui s'inquiètent de l'intervention d'un nouvel interlocuteur dans le mille-feuille administratif auquel font face les personnes privées de domicile, d'un intermédiaire entre les personnes et les structures qui les accueillent, et qui risque d'éloigner encore un peu plus le référent social à l'origine de l'orientation. D'autre part, les gestionnaires de résidences anticipent la difficulté à faire valoir "l'équilibre de peuplement" de leurs structures face à des orientations insuffisamment informées et qui s'imposeraient à eux.

**Apparaît en creux dans cette notion d'équilibre de peuplement, la question de la capacité des structures à accueillir et maintenir dans le logement des personnes avec des besoins d'étayage social importants ou complexes,** voire pour les structures collectives, des enjeux de concentration de ménages à forts besoins d'accompagnement dans un même lieu et au même moment. En l'absence de ressources disponibles ou de dispositifs d'accompagnement facilement mobilisables en logement d'insertion, il s'agit pour les gestionnaires de logement de sélectionner des candidats dont les besoins d'accompagnement n'excèdent pas les ressources immédiatement disponibles, souvent faibles voire inexistantes. On comprend que la résolution de ce nœud réside dans l'identification des mesures d'accompagnement mobilisables et dans la clarification de leurs modalités de mobilisation (qui préconise ?), de coordination (quelles ressources dédiées à la coordination des différentes fonctions lorsque celles-ci sont segmentées ?) et de financement (quelle enveloppe ?) sur chaque territoire. Cette question ne saurait en outre être séparée des débats en cours sur la structuration de l'accompagnement social vers et dans le logement, alimentés par l'effort de transformation de l'ensemble du secteur à l'aune des principes du Logement d'abord. Il s'agit de penser des dispositifs inclusifs (en sortant des segmentations par financeurs et par publics cibles), modulables (pour s'adapter aux situations par définition toujours changeantes des ménages) et suffisamment réactifs pour éviter les ruptures de parcours en cas de changement de situation résidentielle.

**Au-delà, la recherche-action contribue à renouveler le regard sur la mission d'orientation confiée au SIAO :** dans le cas du logement d'insertion en général et des résidences sociales en particulier, compte tenu des réticences évoquées plus haut, le processus ne saurait être que partenarial et fondé sur un dialogue entre les 3 parties prenantes de toute orientation que sont les référents sociaux des ménages, le SIAO et les gestionnaires.

**Le fonctionnement optimal du système d'orientation implique de définir et partager avec soin les rôles et compétences des différents acteurs :**



**Les travailleurs sociaux de secteur sont à l'origine d'une très grande majorité des demandes auprès des SIAO** (à titre d'exemple, ils constituent environ 80 % des "prescripteurs" en Haute-Savoie). Ce sont eux qui rencontrent les personnes, réalisent leur évaluation sociale et formulent une préconisation d'orientation. Toutefois, ils présentent des profils généralistes et n'ont pas la capacité de maîtriser l'ensemble des dispositifs d'hébergement et de logement d'insertion, et donc de formuler des préconisations toujours adaptées au regard du profil du ménage et/ou des caractéristiques de l'offre. Cette difficulté est en outre accentuée par la forte rotation des équipes. C'est la raison pour laquelle deux territoires de la recherche-action, les Alpes-Maritimes et la Métropole européenne de Lille, ont fait le choix de travailler sur des outils permettant de renforcer la connaissance des travailleurs sociaux et de faciliter la formulation d'une préconisation d'orientation sur la base de l'orientation sociale.

**Il est une autre difficulté qu'il convient de ne pas sous-estimer : sur certains territoires la légitimité du SIAO en tant que structure centralisatrice des demandes et des offres n'est pas encore acquise à ce stade pour tous les opérateurs.** S'il n'est pas ici le lieu de faire état des considérations ayant conduit à la création des SIAO, il est toutefois nécessaire de rappeler que la mission de centralisation des offres et des demandes confiées à chaque SIAO départemental n'est pas facultative. Il s'agit pour les principaux pilotes et financeurs des SIAO, et singulièrement les services de l'État, d'affirmer le bien-fondé et la légitimité de leur intervention.

Des exemples inspirants sont pourtant visibles : le SIAO de Haute-Savoie bénéficie ainsi d'une forte légitimité dans la régulation de l'offre du territoire. Cela se traduit par la mobilisation d'une part importante des places de certains segments de l'offre, au-delà des obligations réglementaires. Ainsi, le SIAO 74 mobilise 100 % de l'offre en pensions de famille et résidences accueil, et 100 % des places en résidences sociales sont inscrites dans le SI-SIAO.

Reste la question des moyens disponibles et de leur adéquation aux missions confiées aux SIAO par le code de l'Action sociale et des Familles. Il n'est pas avéré que les SIAO disposent aujourd'hui des moyens financiers, humains ou encore techniques pour remplir l'ensemble de leurs missions<sup>(11)</sup>. Sur les territoires de la recherche-action, les SIAO expliquent ainsi ne pas disposer des ressources nécessaires pour assurer une bonne intégration de l'ensemble des offres, notamment en résidences sociales, et la régulation des flux d'orientation.

● **Des freins techniques qui persistent et échappent aux acteurs de terrain, obstacles au renforcement des liens entre logement d'insertion et SIAO**

Le principal frein technique au rapprochement entre logement d'insertion et SIAO, évoqué sans discontinuité tout au long de la recherche-action, demeure l'absence de liens entre les différents systèmes d'information, des gestionnaires (notamment de résidences sociales) d'un côté, du SIAO de l'autre. Cette absence d'interface a deux conséquences : d'une part, une nécessaire double saisie des demandes au niveau des référents sociaux, d'autre part, l'utilisation d'outils de *reporting* multiples pour signaler les logements vacants et les attributions (ou refus d'attribution).

---

<sup>(11)</sup> Cf. les résultats de l'enquête nationale sur les SIAO menée par Ansa en 2019-20 pour le compte de la DGCS, <https://www.solidarites-actives.com/fr/nos-projets/enquete-nationale-sur-les-siao>

**De nouveaux outils sont en outre développés en parallèle**, par exemple par Action Logement pour la gestion de son contingent, qui viennent toujours un peu plus complexifier le suivi et l'échange d'informations. Enfin, notons que les opérateurs ne disposent pas toujours d'outils communs à leurs établissements : pour un même opérateur, plusieurs demandes peuvent être nécessaires pour des préconisations sur plusieurs établissements, ce qui conforte l'image d'une orientation en soi compliquée vers le logement d'insertion.

**Le débat est particulièrement vif avec les opérateurs importants, notamment de résidences sociales, qui font face à des enjeux de volumes** (que ce soit en nombre de logements ou en rotation sur ces logements). C'est le notamment le cas dans les Alpes-Maritimes, où deux gestionnaires concentrent la quasi-totalité des places en résidences sociales. Dans le département, la mise à disposition au SIAO de tout ou partie de ces logements implique des évolutions fortes dans les pratiques et il est attendu du SIAO qu'il ait pleinement la capacité d'intégrer ces nouveaux logements et d'assurer des orientations adaptées au moment de la bascule.

**Également présente dans l'équation, la question des modalités de gestion du contingent de l'État** : si la loi ELAN a imposé aux bailleurs sociaux la gestion en flux des contingents réservataires, les gestionnaires de logement d'insertion ne sont *a priori* pas soumis à la même obligation. Il semblerait néanmoins intéressant pour le secteur de s'inscrire dans cette dynamique, garante d'équité et de fluidité dans la mise à disposition des logements, mais dont la complexité nécessite une grande ingénierie. Pour reprendre l'une des conclusions avancées lors de bilan de la démarche sur le territoire de la Métropole européenne de Lille, les outils doivent être à la hauteur de la volumétrie considérée.

**Il est également à noter que les SIAO et les gestionnaires rencontrent des difficultés à trouver un outil efficient pour l'orientation des ménages et leur suivi en intermédiation locative**, le SI-SIAO ne prenant pas en charge la régulation de l'offre à ce jour, contrairement à la régulation de la demande. Pour le formuler autrement, les demandes sont enregistrées et font l'objet d'une orientation générique dans le SI, tandis que les logements mis à disposition et le rapprochement entre les ménages et les logements se fait généralement dans des tableurs créés et alimentés par les professionnels des SIAO, ce qui pose à son tour la question de la systématisation de l'observation sociale pour cette offre. Plus largement, les SIAO attendent une captation réalisée sur la base des besoins des ménages déjà identifiés, tandis que les opérateurs se heurtent aux délais de recherche d'un logement (estimés à 2 mois et demi en moyenne sur la Métropole européenne de Lille par exemple), ce qui entraîne un décalage temporel qui ne permet pas de faire coïncider les demandes et les logements disponibles. C'est la raison pour laquelle le protocole IML travaillé dans les Alpes-Maritimes s'est révélé difficile à faire fonctionner en conditions réelles et fait l'objet d'une remise à plat au printemps 2021, et que cet axe n'a finalement pas été retenu dans le cadre de la recherche-action sur la MEL. Pour adapter la captation, il semble nécessaire de raisonner à une échelle plus large que celle des situations individuelles, et donc de s'appuyer sur des données d'observation sociale fiables.

**Dans tous les territoires de la recherche-action, l'observation sociale représente justement pour les acteurs locaux un axe d'amélioration**, notamment pour nourrir en continu l'adaptation des réponses apportées aux publics. Or, l'observation sociale telle qu'elle est déployée à ce jour est essentiellement quantitative : elle repose sur les données récoltées *via* le SI-SIAO. De manière

générale, la qualité et l'exhaustivité des données versées au SI-SIAO conditionnent donc de fait les résultats obtenus en matière d'observation sociale. Si le SI-SIAO est imparfaitement alimenté par ses différents utilisateurs, il ne collecte qu'une partie des données relatives à la demande des personnes sans domicile et à l'offre d'hébergement et de logement d'insertion, ce qui limite de fait l'observation sociale à ces informations. Au-delà, la fonction d'observatoire social du SIAO est mise à mal par le non-recours, lui-même alimenté par la non-réponse. Des pans importants de la demande, par exemple les personnes hébergées chez des tiers, échappent ainsi à ses radars.

**Il s'agit là d'un dernier frein technique à la bonne collaboration entre gestionnaires de logement d'insertion et SIAO : le fonctionnement actuel du système d'information SI-SIAO ne permet pas d'accéder une observation sociale suffisamment exhaustive pour permettre de fonder la programmation sur les besoins réels.** Plus largement, le système n'est pas conçu pour traiter les demandes dans une perspective de parcours. Tandis que le code de l'Action sociale et des Familles formule explicitement au SIAO la demande de suivre les personnes jusqu'à leur stabilisation, on perd aujourd'hui la vision sur les ménages une fois qu'ils ont intégré une solution d'hébergement ou de logement d'insertion temporaire. Les SIAO continuent par ailleurs de proposer des référents pour le traitement des demandes selon le type de solution (hébergement/logement d'insertion/logement de droit commun) préconisée pour le ménage, reproduisant de fait le parcours en escalier et le fonctionnement en silo auxquels ils tentent d'échapper.



## CONCLUSION

**En conclusion, il semble sans équivoque d'affirmer que les deux années de recherche-action ont vu le renforcement des liens entre logement d'insertion et SIAO** sur les territoires accompagnés comme à l'échelle nationale. Cette offre s'impose aujourd'hui comme une évidence parmi les solutions mobilisées par les SIAO pour les personnes privées de domicile. Pourtant, des obstacles demeurent et il reste à identifier des processus ou des outils pour faire fonctionner ces collaborations.

**Au terme de la démarche, plusieurs axes de travail se dessinent ainsi pour approfondir les liens de manière plus opérationnelle entre logement d'insertion et SIAO, dans la perspective de la mise en œuvre du service public de la rue au logement :**

- > **généraliser la mise à disposition au SIAO des logements relevant du contingent réservataire de l'État en résidence sociale** (dont certains FJT ayant conservé ce statut) et la gestion en flux de cette offre, dans le respect des obligations réglementaires ;
- > **penser localement des processus d'orientation partagés vers ces logements nouvellement mis à disposition**, permettant l'association des gestionnaires de logement d'insertion, le renforcement de la connaissance des dispositifs chez les travailleurs sociaux "prescripteurs" et l'affirmation de l'expertise du SIAO en tant qu'instance de validation des orientations ;
- > **Sécuriser des ressources d'accompagnement ou de coordination des parcours des personnes en logement d'insertion**, en clarifiant les mesures d'accompagnement mobilisables en fonction des situations résidentielles ou en identifiant une ligne budgétaire dédiée ;

- > **Proposer les évolutions et interfaces nécessaires** pour que les systèmes d'information communiquent entre eux et permettent d'assurer une gestion optimisée des orientations et des attributions, ainsi que le suivi des personnes dans la durée.

**Notons également, comme autant de pistes à investiguer ultérieurement, les enjeux que la recherche-action n'a pas permis de traiter à la hauteur de leur importance :**

- > **La fiabilisation de l'observation sociale**, pourtant nécessaire aux différents acteurs pour adapter leurs offres aux nouveaux besoins des publics : si les attentes des acteurs du logement d'insertion semblent fortes concernant ces données d'information, force est de constater que les SIAO ne bénéficient pas d'un soutien suffisant à l'échelle locale pour capter l'ensemble des informations nécessaires à l'observation sociale, ni des moyens requis à l'échelle nationale.
- > **Un manque de visibilité quant aux refontes en cours de l'outil SI-SIAO** : si celui-ci est amené à se développer et son utilisation à s'ouvrir à d'autres partenaires du secteur, il est essentiel que l'outil soit pensé en cohérence avec les enjeux de terrain et avec l'ensemble des parties prenantes.



---

# **ANNEXES**

## **MONOGRAPHIES DE TERRITOIRES**

- 1. Alpes-Maritimes**
- 2. Haute-Savoie**
- 3. Métropole européenne de Lille**

## MONOGRAPHIE 1 : ALPES-MARITIMES

### SYNTHÈSE

L'offre de logement d'insertion dans les Alpes-Maritimes est conséquente et en cours de restructuration, qu'il s'agisse du programme de transformation des foyers de travailleurs migrants ou de la réorientation du parc d'intermédiation locative vers le mandat de gestion.

Un partenariat étroit existe entre le SIAO et les deux principales structures d'intermédiation locative (Agis 06 et Soliha Alpes-Maritimes).

Le SIAO mobilise également l'entièreté des logements réservés État au sein des pensions de famille ou résidences accueil. Il existe toutefois très peu de liens opérationnels entre le SIAO et les résidences sociales tout public ainsi que les FJT, une piste d'amélioration déjà partagée par les acteurs du territoire.

### > HISTORIQUE DU SIAO

Le SIAO des Alpes-Maritimes, lancé en 2011, est géré par une association nommée "Groupement SIAO 06", comprenant un collège de deux associations et un collège de trois collectivités publiques (deux EPCI et un CCAS). La gestion du SIAO urgence et du 115 est confiée à ALC. La gestion du SIAO insertion et logement est confiée aux antennes infra-départementales, portées par les plateformes des deux EPCI et par un CCAS, et, pour le bassin niçois et l'est du département, par l'association Galice. Les délégations territoriales du SIAO assurent la gestion de l'offre et la demande relative à l'insertion et au logement sur leur territoire. Galice coordonne l'ensemble du dispositif. Galice est également opérateur de projets liés à l'insertion, la citoyenneté et l'accès au logement des plus démunis. L'association ne gère aucune place d'hébergement, ce qui lui confère une certaine neutralité dans le travail de gestion de l'offre.

Le SIAO fonctionne selon un modèle de gestion très décentralisée de l'hébergement d'insertion et du logement d'insertion, reposant sur les délégations territoriales. Au cours des dernières années, le SIAO a recentralisé la gestion de certains dispositifs – la réservation des pensions de famille pour tout le département, l'intermédiation locative et l'hébergement d'insertion sur le territoire de Nice et Est 06. En 2018, le contingent préfectoral, jusqu'alors réservé aux ménages "DALO", est ouvert aux sortants d'hébergement, ouvrant de nouvelles possibilités d'orientation au SIAO. En 2018, les territoires de Nice Côte d'Azur Métropole et la Communauté d'agglomération de Sophia Antipolis ont été désignées "territoires de mise œuvre accélérée du Logement d'abord". Dans ce cadre, de nombreuses mesures ont été lancées en partenariat étroit avec le SIAO, tel le recrutement de quatre nouveaux évaluateurs Logement d'abord, ayant vocation à favoriser l'accès direct au logement sans passage par l'hébergement d'insertion. Grâce notamment à ces évolutions, le SIAO se repositionne progressivement sur toute l'offre prévue dans les textes, allant de l'hébergement d'urgence au logement ordinaire, en passant par l'hébergement d'insertion et le logement d'insertion. Son fonctionnement actuel reste relativement complexe, caractérisé par plusieurs instances départementales

et intercommunales de gestion de l'offre et de la demande (cf. tableau synthétique ci-dessous). La présence d'instances de gestion intercommunales permet toutefois de cultiver des liens directs entre "prescripteurs" – en premier lieu des travailleurs sociaux du département et des CCAS – et des organismes d'hébergement et de logement d'insertion.

#### Instances de gestion de l'offre et de la demande du logement d'insertion

Instances	Offre visée	Fonction	Échelle	Structures pilotes	Rythme
Groupe de travail pension de famille	Pension de famille	Gestion de l'offre et de la demande	Départementale	GALICE 06	Mensuel
Groupe de travail traitement des demandes	CHRS, logements en intermédiation locative	Gestion de l'offre et de la demande	Départementale	GALICE 06	Mensuel
Plateformes logement	Résidences sociales, réorientation vers SIAO pour les demandes relevant de son périmètre	Gestion de l'offre et de la demande	Intercommunale	EPCI	Mensuel

## > OFFRE DE LOGEMENT D'INSERTION

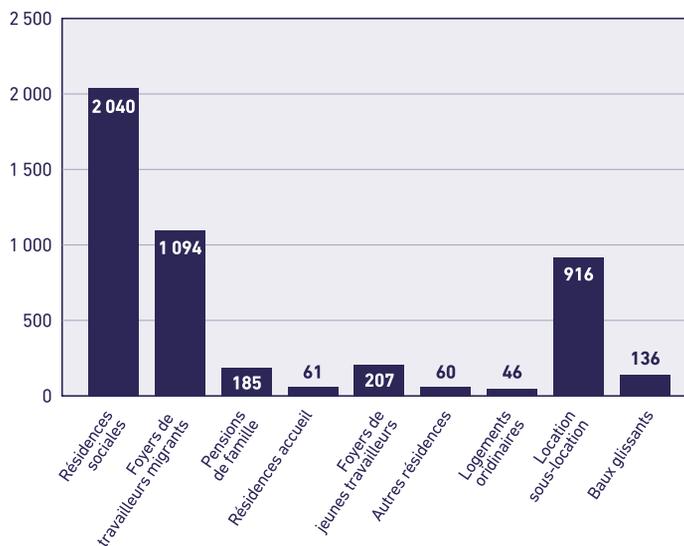
L'Ansa présente ci-dessous l'offre de logement d'insertion des adhérents des trois réseaux Ali (Fapil, Soliha et Unafo) du département des Alpes-Maritimes. Cette offre conséquente, composée de 4 745 logements environ, est répartie principalement entre les résidences sociales, les foyers de travailleurs migrants (FTM) et les logements en intermédiation locative. En 2018, elle se caractérise par :

- > Un nombre conséquent de logements en FTM et en résidence sociale n'ayant pas bénéficié des travaux de réhabilitation, proposant des conditions de logement proches des FTM. A titre d'exemple, *"sur nos 2854 logements sur les Alpes-Maritimes, seulement 25 % du patrimoine ont été réhabilités (démolis ou reconstruits), avec un passage de chambres en semi-collectif des FTM en logement autonome"* explique Géraldine Fettig d'Adoma. Son parc sur le département se répartit ainsi : 25 % de places en résidences sociales avec travaux, 25 % de places en FTM non réhabilités, et 48 % en résidences sociales issues de FTM sans travaux<sup>(12)</sup>. La démolition ou réhabilitation des places en FTM et résidences sociales sans travaux est un enjeu fort pour Adoma dans les années à venir. Ce parc inclut des résidences de grande taille, à l'image de Nicéa à Nice, la plus grosse résidence de France sans travaux, accueillant 1 013 personnes, essentiellement des hommes isolés vieillissants originaire d'Afrique du Nord.
- > Une offre d'intermédiation locative dominée par la sous-location (916 logements) et la sous-location à bail glissant (136 logements) pour seulement 46 logements en mandat de gestion.

<sup>(12)</sup> L'autre 2 % du parc est composé de logements mis à disposition par des organismes tiers pour lesquels Adoma assure une gestion locative adaptée.

### Offre de logements d'insertion gérés par les adhérents des réseaux Ali

(Sources : Fapil, Soliha, UNAF0), 2019



Trois organismes gèrent une très grande majorité du parc de logements d'insertion, principalement sous la forme de résidences sociales, dans le département (environ 80 % des places) : Adoma, AGIS 06 et API Provence. Les autres structures gèrent des dispositifs de moindre ampleur, généralement correspondant aux autres segments Ali.

Le logement d'insertion est à un moment charnière dans son évolution. D'une part, Adoma engage un programme conséquent de requalification du parc de FTM et de résidences sociales non réhabilités, avec l'objectif de finaliser la transformation du parc en résidences sociales classiques à horizon 2028. D'autre part, le territoire est sous-doté en logements en pension de famille et le développement de cette offre se poursuivra dans les prochaines années, avec l'ouverture prochaine d'une pension de famille et d'autres en perspective.

Enfin, l'offre d'intermédiation locative a connu une croissance forte au cours des dix dernières années, principalement en sous-location. Le principal opérateur, Agis 06, bénéficie de trois principales sources de financement pour capter et gérer son parc (la DDCS, la Métropole Nice Côte d'Azur (FSL) et le conseil départemental des Alpes-Maritimes (FSL)), et Soliha, quant à lui, est financé exclusivement par la DDCS, à la fois sur des crédits du BOP 177 (hébergement - logement) et du BOP 135 (asile). Au total, un stock d'environ 279 logements sont financés par l'État et devront être mis à disposition au SIAO. Cependant, ce parc est relativement statique, avec peu de rotation et un passage difficile d'une sous-location à une location de droit commun sous mandat de gestion. En effet, certains logements sont sous-loués depuis plus d'une décennie dans le cadre des financements de la DDCS. Afin de permettre de nouvelles captations, la DDCS incite les associations à le réorienter vers davantage de mandat de gestion. De nombreux propriétaires refusent toutefois de passer d'une sous-location à une location de droit commun sous mandat pour plusieurs raisons : l'absence de clause de glissement de bail dans les contrats de sous-location, l'absence d'incitation financière ou fiscale à faire glisser le bail, et l'impossibilité d'accéder à la Garantie Visale lors du

passage à la location de droit commun<sup>(13)</sup>. “On a 200 logements pour lesquels les propriétaires refusent de glisser... dont 12 propriétaires qui ont donné leur préavis, donc autant de ménages à reloger” confirme Stéphane Pennec d’Agis 06. L’accompagnement de cette évolution vers d’avantage de mandat de gestion représente un enjeu majeur pour les trois opérateurs (Agis 06, Soliha Alpes-Maritimes et Habitat et Humanisme).

## > PARTENARIAT GLOBAL SIAO - ALI

Le SIAO entretient des liens partenariaux avec la quasi-totalité des opérateurs du logement d’insertion. Cependant, la nature du partenariat varie sensiblement d’une association à une autre et surtout en fonction du type d’offre de logement d’insertion. Le SIAO centralise l’orientation vers l’ensemble des logements en pension de famille et les logements financés par l’État en intermédiation locative. Par conséquent, des liens étroits et opérationnels ont été cultivés entre les équipes du SIAO et de l’IML et des pensions de famille. Ces liens se déclinent à la fois dans des rencontres physiques régulières lors des instances d’attribution ou de validation des demandeurs et des échanges numériques ou téléphoniques d’information autour de l’attribution des logements libérés. *A contrario*, il existe peu de liens opérationnels entre les équipes du SIAO et des résidences sociales, des FTM et des FJT, puisque ces structures attribuent des logements soit en direct avec le demandeur, soit par l’intermédiaire des plateformes logement intercommunales.

Ces liens opérationnels ont renforcé l’interconnaissance entre le SIAO et les gestionnaires des pensions de famille et de l’IML. D’une part, l’équipe du SIAO semble disposer d’une bonne maîtrise des projets d’établissement et des critères d’entrée dans ces dispositifs. Depuis 2018, l’équipe du SIAO a sensiblement approfondi sa compréhension de l’IML, à la fois dans son fonctionnement et au regard du contexte dans lequel il se développe (par exemple, les loyers pratiqués, la vision des propriétaires bailleurs). D’autre part, les opérateurs de ces dispositifs ont une bonne connaissance des publics qui s’adressent au SIAO, puisqu’ils sont accueillis dans leurs dispositifs. Aucune des structures interrogées n’était toutefois en mesure de préciser le nombre de personnes sans domicile sur le territoire, ni les “grandes évolutions” en termes de publics, soulignant une diffusion insuffisante des données d’observation sociale du SIAO.

Enfin, l’interconnaissance entre le SIAO et les équipes de gestion des résidences sociales, FTM et FJT est beaucoup moins approfondie. Par conséquent, le SIAO ne dispose pas d’une solide connaissance des publics accueillis dans ces dispositifs, et les opérateurs tendent à avoir une vision partielle du public qui s’adresse au SIAO.

### Dates clés dans le partenariat SIAO - Ali



<sup>(13)</sup> Une expérimentation a été lancée en ce sens depuis la rédaction de ce document.

## ➤ MOBILISATION DES LOGEMENTS D'INSERTION PAR LE SIAO

Le SIAO dispose, en théorie, d'une délégation par le préfet des droits de réservation de l'État sur chacune des offres de logement d'insertion. Les droits de réservation au sein des résidences sociales sont liés pour partie à l'investissement. Ainsi, le conventionnement APL se traduit, pour l'État, par 25 % de droits de réservation pour les personnes en difficulté et 5 % pour les fonctionnaires. Ces 30 % devraient apparaître dans la convention APL avec l'opérateur.

Par ailleurs, l'État, par convention avec Action Logement, dispose de 25 % des droits de réservation d'Action Logement ou des collecteurs. S'agissant de l'intermédiation locative, le financement par l'État (de la captation et/ou de la gestion) détermine leur mise à disposition auprès du SIAO. En l'absence d'une analyse des droits de réservation pour chaque logement du territoire, nous avons estimé les logements mobilisables par l'État ainsi : 30 % pour les résidences sociales et FJT, 30 % pour les pensions de famille et résidence accueil et 100 % des logements en intermédiation locative financés par l'État.

Comme l'indique le graphique ci-après, la mobilisation effective de cette offre diffère en fonction du segment de logement d'insertion :

- > L'ensemble des 40 logements en pension de famille, libérés en 2018 et relevant des droits de réservation de l'État, étaient attribués aux ménages orientés par le SIAO. S'agissant des résidences accueil, 24 logements étaient attribués à des ménages orientés par le SIAO en 2018, alors que seulement 20 de ces logements relevaient des droits de réservation de l'État.

Un groupe de travail spécifique réunit les organismes gestionnaires, le SIAO et la DDCS tous les mois afin de valider les ménages relevant de la liste d'attente des pensions de famille. Le SI-SIAO est pleinement intégré au processus d'attribution, à la fois pour indiquer les logements disponibles et pour recenser les demandeurs. Ce fonctionnement, qui existe depuis 10 ans, était considéré comme globalement satisfaisant par les opérateurs. Il existe toutefois une interrogation actuellement sur le "glissement" de publics logés en pension de famille vers des personnes moins précarisées.

*"On a fait un diagnostic et en fonction des pensions de famille, on n'oriente pas le même public, certaines travaillaient sur l'insertion professionnelle et avait un taux de relogement fantastique, d'autres ont demandé si elles pouvaient accueillir des jeunes entre 25 à 35 ans"* précise Cédric Omet, responsable Hébergement, Asile et Passerelles vers le logement, à la DDCS des Alpes-Maritimes. Ce fonctionnement peut interroger dans la mesure où la pension de famille est considérée comme une solution de logement stable et n'a pas comme principale vocation de favoriser la mobilité vers le logement ordinaire. La DDCS souhaite également raccourcir et simplifier la procédure d'attribution en pension de famille. La DDCS a ainsi ouvert un chantier en 2019 visant à faire évoluer le peuplement et l'orientation en pensions de famille.

- > La quasi-totalité des logements en intermédiation locative, libérés ou captés en 2018, relevant des financements de l'État étaient attribués à des ménages orientés par le SIAO. Ce sont ainsi 141 logements qui étaient transmis au SIAO en 2018, dont 135 étaient *in fine* attribués aux ménages orientés par le SIAO. Ces 141 logements représentent environ la moitié du "stock" de 279 logements financés par l'État, soit environ 25 % de l'offre globale en intermédiation locative tous financeurs confondu (1 098 logements).

Pour cette partie de leur offre, le SIAO fixe désormais les types de logement que les opérateurs doivent capter en fonction des caractéristiques des ménages sans domicile et valide les logements captés pour s'assurer qu'ils répondent précisément à la situation d'un ménage spécifique (cf. focus ci-après). Ces logements sont validés dans le cadre d'une instance partenariale réunissant les principaux opérateurs et financeurs (État, conseil départemental, Métropole Nice Côte d'Azur). Malgré ce fonctionnement partenarial, au moment de la rédaction de cette monographie, les logements financés par ces collectivités ne sont toujours pas mis à disposition du SIAO.

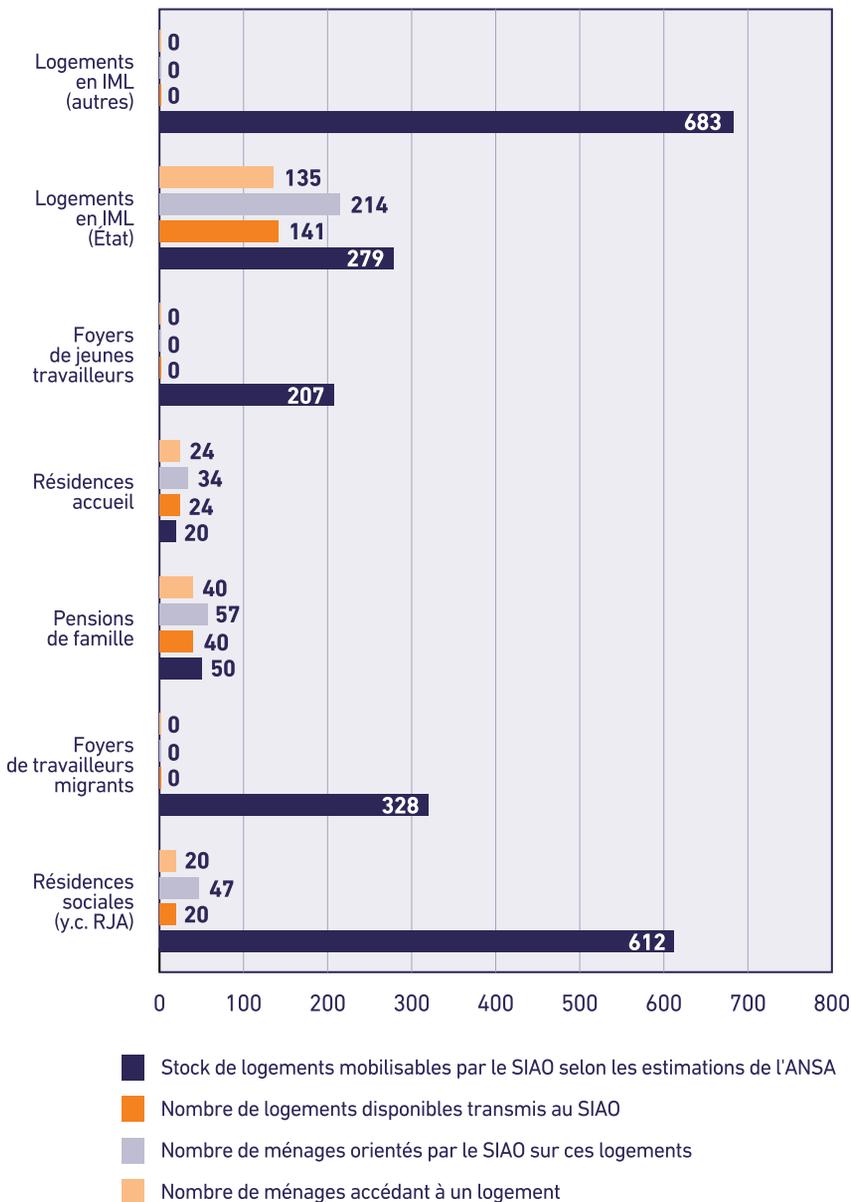
- > La majorité des logements en résidences sociales sont attribués soit en direct par les opérateurs, soit par l'intermédiaire des plateformes logement à l'échelle intercommunale, animées par des EPCI. Seulement 20 logements, relevant tous d'une nouvelle résidence sociale gérée par le CCAS de Nice, ont été attribués aux ménages orientés par le SIAO en 2018.

Un système formalisé d'orientation est en cours de construction avec le SIAO, mais n'est pas encore effectif. *“De temps en temps mes équipes reçoivent des demandes [du SIAO], mais ce n'est pas encore organisé”* a confirmé Géraldine Fettig d'Adoma. Selon certaines des personnes interrogées, plusieurs facteurs peuvent expliquer ce manque de lien historique avec le SIAO départemental, dont : l'attribution dans le cadre des plateformes territoriales, le nombre important de logements en résidences sociales transformées sans travaux, considérés comme inadaptés pour une part importante des demandeurs, et le refus de certains opérateurs qui ne veulent pas opérer une double saisie des offres dans leur logiciel et le SI-SIAO. Cependant, le principal frein semble être le manque de ressources humaines au sein du SIAO pour prendre en charge la gestion de l'offre et des demandes de ces logements.

- > Les logements en FJT sont principalement attribués en direct par les opérateurs et aucun logement n'a été transmis au SIAO en 2018. Luc van Espen, d'API Provence, estime que *“98 % des orientations se font en direct”* pour leurs 235 logements en FJT et seulement 2 % donc par le biais des plateformes logement. Selon M. Van Espen, ce fonctionnement permet de *“rester aussi réactif que possible”* pour des jeunes ayant souvent besoin d'une réponse rapide en lien avec leur projet professionnel. Cette préconisation en direct permet également de cultiver des liens resserrés avec les *“prescripteurs”* locaux, tels que les Missions locales.

### Part des logements d'insertion mobilisés par le SIAO

Calculs à partir de données 2018



Ce graphique présente le stock de logements d'insertion qui devraient être mis à disposition du SIAO au vu des obligations réglementaires, les logements effectivement transmis au SIAO en 2018, le nombre de ménages orientés par le SIAO sur ces logements et le nombre de ménages qui se voient attribués un logement (chiffres 2018). Certains de ces logements sont issus d'une production en diffus de logements par des foncières agréées au titre de la maîtrise d'ouvrage d'insertion.

## FOCUS

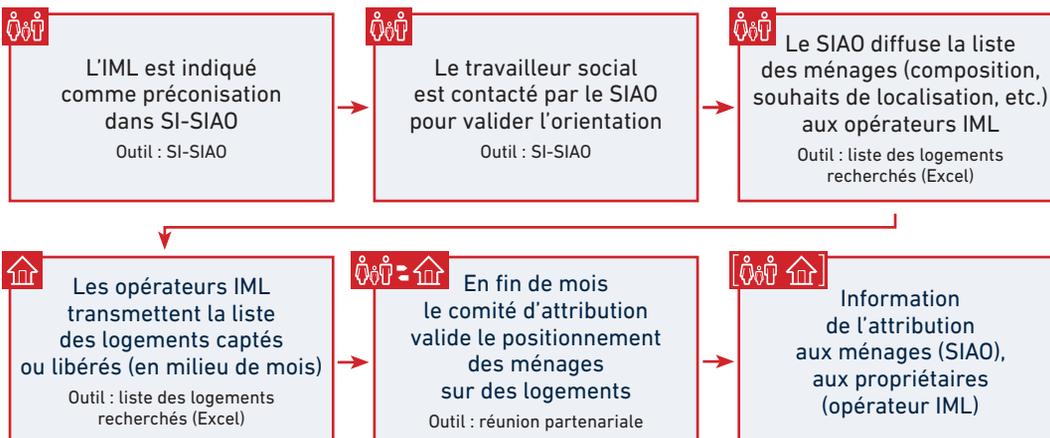
## SYSTÈME INTÉGRÉ DE CAPTATION ET D'ORIENTATION VERS L'IML

Depuis 2018, le SIAO, la DDCS et trois associations (Soliha, Agis 06 et Habitat et Humanisme) ont travaillé à la formalisation d'un système intégré de captation et d'orientation. L'objectif recherché était de permettre au SIAO de définir les priorités de captation pour les associations, plutôt que de laisser celles-ci se réaliser au gré des opportunités.

Le SIAO envoie donc une liste commune des logements recherchés (précisant la typologie, le secteur, et le loyer) aux trois opérateurs IML, qui s'emploient à chercher une offre équivalente. En milieu de mois, les opérateurs transmettent un tableau de suivi au SIAO, avec les logements captés ou libérés, et en indiquant si chaque logement correspond à ceux recherchés dans la liste du SIAO. A la fin du mois, un comité d'attribution se réunit, composé des principaux financeurs (État, conseil départemental, Métropole Nice Côte d'Azur) et des associations. Ces dernières échangent avec leurs financeurs sur les situations mais, *in fine*, gardent la maîtrise de leurs attributions. Le contrôle de financement mensuel, lui, s'organise *via* un outil commun à la Métropole, la DDCS et le conseil départemental.

Dans l'ensemble, les quatre personnes interrogées semblaient satisfaites du fonctionnement global, puisqu'il permet une captation et une orientation coordonnée entre les principales parties prenantes. Cependant, certaines limites ont été identifiées. Tout d'abord, *"le SIAO n'est pas en mesure d'avoir des dossiers en face de tous les logements"* s'étonne Stéphane Pennec d'Agis 06. Certes, cette situation n'est pas la règle *"on est sur du 5 % de nos propositions pour lesquelles on n'a pas de candidatures"* précise-t-il. Cependant, *"ça nous arrive d'avoir des logements vacants pendant trois semaines, voire un à deux mois"* ajoute-il, soulignant ainsi une problématique de temporalité entre le recueil du besoin et la captation. Sabine Charondièrre, coordinatrice du SIAO, n'est quant à elle *"pas encore complètement satisfaite"* des modalités de transmission d'informations sur les ménages. *"On ne permet pas encore aux opérateurs IML d'avoir la visibilité sur les caractéristiques des ménages. Le fichier qu'on leur envoie n'est pas suffisant. Je suis en train de réfléchir comment leur donner accès aux fiches individuelles tout en respectant le RGPD"* poursuit-elle.

### Principales étapes du processus de captation et d'orientation des ménages vers les logements en intermédiation locative



## > L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES EN LOGEMENT D'INSERTION

L'ensemble des personnes interrogées s'accorde sur l'importance d'un accompagnement adapté, en contenu et en intensité, aux ménages relogés dans le logement d'insertion. Sur le territoire des Alpes-Maritimes, de nombreuses mesures ont été prises pour renforcer l'accompagnement proposé aux ménages, dont le développement des mesures CHRS hors les murs et le recrutement de quatre évaluateurs Logement d'abord par le SIAO (et ses délégations territoriales).

S'agissant des acteurs du logement d'insertion de logement d'insertion, le contenu et l'intensité des accompagnements proposés sont évidemment conditionnés par leur cadre réglementaire, leurs financements et le projet associatif. Le nombre de travailleurs sociaux salariés, rapportés aux nombres de ménages logés, donne un indice de la capacité d'intervention en matière d'accompagnement social des opérateurs.

Sur cet indice, les structures d'intermédiation locative sont au-dessus de la moyenne nationale en termes de nombre de ménages accompagnés par ETP (25 à 30 ménages). Soliha Alpes-Maritimes dispose d'une équipe de quatre personnes (dont un chef de service), soit environ 50 ménages accompagnés pour chacune des trois conseillères sociales. Agis 06, quant à lui, compte 3 conseillères sociales parmi ses 23 salariés, soit une file active d'environ 60 ménages par conseillère. Ces équipes accompagnent les ménages à faire face à des problématiques pouvant faire obstacles à leur accès au logement, mais aussi jouent un rôle de médiation avec le voisinage. *“On fait sortir les personnes des centres d'hébergement qui seront des locataires normaux, mais il y a parfois un décalage avec les personnes qui habitent dans l'immeuble”* rappelle Stéphane Le Floch, directeur de Soliha Alpes-Maritimes. *“Notre philosophie est de former nos locataires à la location autonome et de former les voisins à des personnes qui sont différentes d'eux”* précise-t-il.

Ces opérateurs ont souligné des difficultés quant à l'accompagnement d'une minorité de ménages ayant des besoins “lourds” en matière d'accompagnement – estimé à 5 % des ménages logés par Soliha Alpes-Maritimes. Il s'agit dans certains cas des ménages à “besoins complexes”, typiquement souffrant d'une problématique de santé mentale non-stabilisée. Dans d'autres cas, il s'agit de ménages à “comportements difficiles” qui génèrent souvent des troubles de voisinage. Ces opérateurs peuvent mobiliser des mesures spécifiques pour renforcer l'accompagnement auprès de ces ménages : *“On a soit des mesures ACT, quand la personne est « sous produits », du CHRS hors les murs... des mesures MASP”* confirme Stéphane Pennec d'Agis 06.

Toutefois, la règle appliquée sur le département est celle du non-cumul des mesures : la mobilisation de ces mesures (mises en œuvre par d'autres associations) conduit au retrait des financements d'accompagnement au titre de l'intermédiation locative, ce qui génère des problématiques de continuité de l'accompagnement. Cette règle interroge également à d'autres titres puisqu'elle est révélatrice de difficultés sans réponse à ce jour : l'absence de financements pérennes et maîtrisés pour une équipe sociale du côté des opérateurs d'une part, l'absence d'organisation et de financement de la coordination entre l'ensemble de ces possibles intervenants sociaux d'autre part.

Les pensions de famille interrogées disposent de ressources humaines concentrées sur un hôte avec parfois la mobilisation d'un autre professionnel. Ainsi, chaque hôte suit entre 12 et 14 ménages

dans le cas des établissements du CCAS, bien que ce chiffre soit généralement autour de 20 à 25 ménages. API Provence gère deux pensions de famille selon un modèle d'intervention différent. Au sein de chaque pension de famille, deux professionnels interviennent, un avec une compétence sociale et l'autre avec une compétence fonctionnelle, en lien avec le projet social de la pension (accès à la culture, et restauration).

Au sein des résidences sociales, le degré de présence d'intervenants sociaux est très inégal :

- > Adoma dispose d'une équipe de 11 responsables de résidence et un responsable de site, qui réalisent une aide à la gestion locative sociale adaptée sur site. Son équipe d'ingénierie sociale, composée de 2 responsables d'insertion sociale, vient en appui à ces professionnels afin de répondre à des besoins d'accompagnement spécifiques des résidents. Adoma dispose ainsi d'un responsable de résidence par site pour 238 résidents et d'un responsable d'insertion sociale pour 1 432 résidents. En effet, la majorité des membres de l'équipe ont des profils de gestionnaires, donc on a un *“fonctionnement plutôt axé sur la gestion locative sociale, traitant y compris les impayés et moins sur la recherche sur le fonds du problème des personnes”* confirme Géraldine Fetting, directrice territoriale. La directrice territoriale cherche à renforcer l'accompagnement notamment en conventionnant avec les partenaires. Elle constate par ailleurs deux enjeux majeurs : *“le vieillissement de la population et une évolution du public, avec davantage de personnes ayant des addictions, des parcours chaotiques. [...] On essaie de préparer les équipes au mieux à ce virage, par des formations, des analyses des situations qui posent problème”*.
- > La résidence sociale Sainte-Catherine du CCAS de Nice comprend 20 logements entièrement équipés, pour une capacité de 47 places (20 adultes et 27 enfants), et dispose d'une équipe pluridisciplinaire composée d'un responsable, d'un agent d'accueil, d'un travailleur social et d'un mi-temps de psychologue. Les moyens disponibles permettent aux travailleurs sociaux d'assurer le suivi de 20 personnes, soit un accompagnement plus proche de celui proposé en CHRS qu'au sein des résidences sociales classiques.
- > API Provence a un modèle différent de gestion locative mutualisée à l'échelle territoriale. Ainsi, son équipe de sept responsables de résidences assure la gestion locative pour l'ensemble des foyers et résidences d'un territoire. Ces responsables de résidence sont appuyés par 10 travailleurs sociaux (quatre dédiés aux résidences sociales et six attachés au FJT). L'association a la particularité de pouvoir proposer une palette de services en matière d'accompagnement et d'ouverture des droits, en tant que délégataire de plusieurs services publics, souvent de la part du conseil départemental, dont : instructeur RSA tout public, instructeur RSA gens du voyage, opérateur MASP, service Allocation supplémentaire d'invalidité et l'accompagnement social spécifique pour personnes vieillissantes migrantes.

Une thématique centrale des retours des acteurs interrogés était que la précarisation des ménages orientés vers leurs structures n'a pas été accompagnée par un renforcement de leurs ressources d'accompagnement. Ces opérateurs ont la possibilité de renforcer l'accompagnement autour des ménages le nécessitant par la mobilisation de mesures, en premier lieu l'AVDL et CHRS hors les murs. Cette multiplication d'intervenants peut toutefois être facteur de complexité, voire d'épuisement, pour le ménage concerné.

## > PRINCIPALES PISTES D'AMÉLIORATION

### ● Pistes relevant du périmètre de la présente recherche-action

- > Améliorer la diffusion des données d'observation sociale, notamment en croisant des données objectivées sur les caractéristiques des ménages qui s'adressant au SIAO et sur ceux accueillis en logement d'insertion. Ces analyses peuvent permettre d'évaluer le nombre de ménages qui, s'adressant au SIAO, sont éligibles pour les différents dispositifs de logement d'insertion et leur capacité à y accéder (ex. solvabilité).
- > Tester la reprise de la gestion du contingent de l'État en résidence sociale classique (soit 30 % de logements) sur une partie des places en 2020 en vue d'une généralisation en 2021. Cette année pilote permettra de tester de nouvelles modalités de préconisation, de transmission des offres de logement et d'attribution des ménages. Pourront être identifiés également les besoins d'accompagnement qui ne trouvent pas de réponse adaptée au sein de résidences sociales et des solutions pour combler à ces manques. Il convient de clarifier si cette gestion est en "stock" ou en "flux".
- > Tester la reprise de la gestion du contingent de l'État en FJT par le SIAO (soit 30 % des logements rendus disponibles sur 1 à 2 FJT en 2020). Ces projets pilotes doivent chercher à concilier l'ambition de "reconquête" du contingent de l'État avec trois autres enjeux, soulignés par Luc van Espen d'API Provence : s'assurer de la réactivité des FJT aux demandes des jeunes, ne pas appauvrir les "prescripteurs" locaux des FJT (en premier lieu les Missions locales) et s'assurer que les jeunes ainsi relogés soient "sécurisés", disposant à la fois des ressources et d'un accompagnement adapté à leur situation. Il convient de clarifier si cette gestion est en "stock" ou en "flux".
- > Tester de nouvelles pratiques susceptibles de favoriser des sorties, sans ruptures, des pensions de famille et résidences sociales (voire en FJT et en intermédiation locative). La préparation et la gestion des sorties de résidences sociales se posera avec de plus en plus d'acuité au fur et à mesure de la transformation du parc FTM en résidence sociale classique. Aujourd'hui, ces sorties de résidence sociale et pensions de famille se font presque sans appui aucun de la part du SIAO, et sans "service de suite" de la part des opérateurs. Cependant, les opérateurs de résidence sociale peuvent avoir recours au SIAO logement pour reloger leurs ménages. Selon le SIAO, ces opérateurs sont potentiellement découragés par le processus actuel, qui nécessite une participation active du référent du ménage pour : suivre le projet de relogement, procéder au positionnement des offres de logement diffusées par le SIAO et fournir les pièces administratives. *"Au vu du nombre de ménages suivis par les responsables de résidence, c'est compliqué"* souligne Sabine Charondière, coordinatrice du SIAO. Comment favoriser l'orientation des personnes vers ce service de relogement ? Quel accompagnement proposé aux ménages dans leurs recherches de logement et l'installation dans leur nouveau logement ? Cette piste, évoquée par les opérateurs de pensions de famille et de résidences sociales, pourrait également être élargie pour intégrer les personnes logées en foyer de jeunes travailleurs et en intermédiation locative.
- > Simplifier et raccourcir l'attribution en pensions de famille et recentrer leur peuplement sur les publics définis dans les textes de loi (chantier en cours, piloté par la DDCS).
- > Améliorer le protocole d'orientation SIAO - opérateur IML : affiner le protocole de transmission des informations sur les ménages entre le SIAO et les opérateurs IML (chantier en cours, sous l'égide du SIAO).

- > Favoriser le passage des logements privés de la sous-location vers le mandat de gestion par l'expérimentation de l'accès à la Garantie Visale une fois le bail glissé (discussions en cours sur le lancement prochain d'une expérimentation à Action Logement).

### ● Priorisation des pistes d'amélioration

Piste	Partenaires concernés	Nature de la recherche-action	Préconisation Ansa
Améliorer la diffusion des données d'observation sociale	DDCS, SIAO, opérateurs IML, résidences sociales, PdF et FJT	Exploratoire	Pas préconisé : relève davantage de la mission globale d'observation sociale du SIAO
Tester la reprise de la gestion du contingent de l'État en résidence sociale classique	SIAO, opérateurs de résidences sociales, DDCS	Opérationnel	Préconisé (à mutualiser avec piste FJT)
Tester la reprise de la gestion du contingent de l'État en FJT par le SIAO	SIAO, opérateurs de FJT, DDCS	Opérationnel	Préconisé (à mutualiser avec piste résidence sociale)
Simplifier et raccourcir le circuit d'attribution en pensions de famille	SIAO, opérateurs de pension de famille, DDCS	Opérationnel	Pas préconisé : chantier déjà en cours piloté par la DDCS
Améliorer protocole d'orientation SIAO-opérateur IML	SIAO, opérateurs d'IML, DDCS	Opérationnel	Pas préconisé : chantier déjà en cours piloté par le SIAO
L'expérimentation de l'accès à la Garantie Visale une fois le bail glissé	SIAO, opérateurs d'IML, DDCS	Opérationnel	Pas préconisé : hors champs, et chantier déjà en cours piloté par Action Logement

Personnes interrogées		
Nom de la structure	Prénom Nom	Fonction
Agis 06	Stéphane PENNEC	Directeur
API PROVENCE	Luc VAN ESPEN	Responsable du secteur 06
CCAS de Nice	Eliane BOTTE	Directrice de l'Inclusion sociale et de l'accès aux droits
CCAS de Nice	Patricia KLEINHANS	Responsable, Plateforme logement
CCAS de Nice	Zohra ESSID	Responsable service des Accueils et habitats adaptés
ADOMA	Géraldine FETTIG	Directeur territorial
Soliha Alpes-Maritimes	Stéphane LE FLOCH	Directeur
Association GALICE	Sabine CHARONDIERE	Chef de service, pôle Logement / SIAO
Direction départementale de la cohésion sociale des Alpes-Maritimes	Cédric OMET	Responsable Hébergement, asile et passerelles vers le logement

## MONOGRAPHIE 2 : HAUTE-SAVOIE

### SYNTHÈSE

Le SIAO de la Haute-Savoie a été d'abord mis en œuvre sous forme de SIAO territoriaux dans quatre bassins de vie, avant de devenir un SIAO unique départemental en 2017. La plupart des organismes de logement d'insertion et le SIAO ont des liens partenariaux particulièrement resserrés. Le SIAO mobilise ainsi l'ensemble des logements d'insertion relevant des droits de réservation ou d'orientation de l'État au sein des résidences sociales, des pensions de famille, des résidences accueils et de l'intermédiation locative.

Le fait que d'autres logements, hors contingent de l'État, lui soient également proposés par ces opérateurs, témoigne de la qualité de ce partenariat. Les FJT font figure d'exception, puisque le SIAO dispose de liens partenariaux moins forts qu'avec les autres segments de logement d'insertion. Favoriser l'accès au logement d'insertion des jeunes de 18 à 24 ans fait ainsi partie des pistes d'amélioration identifiées, tout comme l'orientation vers le logement d'insertion, et la préparation des sorties des ménages logés.

### > HISTORIQUE DU SIAO

L'histoire du Service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) en Haute-Savoie s'est dessinée en deux temps. Dans un premier temps, une mise en œuvre relativement tardive, entre 2013 et 2014, de quatre SIAO territoriaux dans les bassins annécien, genevois, Chablais et Arve Faucigny Mont-Blanc. Le SIAO du bassin annécien a été le dernier à se mettre en œuvre, puisqu'il n'a commencé à traiter des dossiers qu'à partir de 2015. Bien que souffrant d'un lancement tardif, ces SIAO territoriaux ont été "précurseurs" de nombreux autres SIAO sur l'intégration du logement d'insertion ("logement accompagné" est le terme utilisé localement), puisque les opérateurs de résidences sociales, de pensions de famille, de résidences accueil et d'intermédiation locative ont été associés aux commissions territoriales dès leur lancement. L'AGLS74, association "fédératrice" des Ali en Haute-Savoie, a contribué à mettre le logement d'insertion au cœur du travail de ces SIAO et a même été gestionnaire du SIAO territorial de Arve Faucigny Mont-Blanc. Ces SIAO territoriaux ont ainsi mobilisé dès leur démarrage une partie de l'offre de logement d'insertion. L'existence de commissions territoriales a également favorisé l'interconnaissance entre "prescripteurs" – principalement les travailleurs sociaux de secteur du département – et opérateurs d'hébergement et de logement d'insertion.

En 2017, la DDCS désigne la Croix-Rouge française en tant qu'opérateur du SIAO unique départemental. À la suite de cette recentralisation de la gestion de l'offre et la demande, la Croix-Rouge française met en place plusieurs mesures pour améliorer l'orientation des ménages sans résidence stable ou à risque de perdre leur logement :

- > le SI-SIAO devient l'unique outil de recensement des demandes et de l'offre ;
- > le SIAO met en œuvre une observation sociale départementale, avec un bilan annuel ;
- > le SIAO organise l'orientation des publics de la rue vers le logement (via une commission d'évaluation et d'orientation) ;
- > le SIAO prescrit les mesures d'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL), qui sont mises en œuvre par d'autres associations du territoire.

L'unification du SIAO conduit toutefois à l'arrêt de la tenue des commissions territoriales, alors que les entretiens ont souligné que certains acteurs locaux y étaient attachés (un sujet exploré dans notre *Bilan de la conduite de l'action sur les trois territoires*, en pages 33 à 53).

Plus globalement le SIAO met en place un système d'orientation unique, traitant des demandes d'hébergement, de logement accompagné et d'accompagnement vers et dans le logement. En 2018, une commission départementale d'évaluation et d'orientation s'est réunie à 13 reprises sur l'ensemble des bassins pour étudier les situations nécessitant une analyse partagée. Cette commission réunit le SIAO, la DDCS, le conseil départemental et les associations gestionnaires d'hébergement et de logement d'insertion.

*“Trois-quarts des orientations se font vers le Logement d'abord, dont une partie sera hébergée en attendant”* s'enthousiasme Nathalie Denikine, directrice du SIAO 74 à la Croix-Rouge française. Une fois les orientations des ménages validées, celles-ci sont inscrites sur des listes d'attente et orientées sur le flux par les coordinatrices du SIAO, en fonction des offres d'hébergement, de logement d'insertion et de logement ordinaire qui se libèrent.

A partir de septembre 2019, une nouvelle commission départementale d'évaluation transversale sera tenue tous les mois, animée par la coordination SIAO. Elle se réunira une fois par mois de manière alternative sur les bassins Annecy/Arve et Chablais/Genevois. La commission se penchera sur des situations nécessitant une analyse en vue d'élaborer la meilleure orientation possible au regard du parcours et des besoins de la personne. Les situations examinées lors des commissions seront issues des bassins présents et seront présentées de manière anonyme.

## OFFRE DE LOGEMENT D'INSERTION

Cette partie présente principalement l'offre de logement d'insertion des opérateurs adhérents des trois réseaux Ali (Fapil, Soliha et Unafo) du département de la Haute-Savoie. Puisque ces acteurs ne gèrent aucun logement en foyers de jeunes travailleurs, l'Ansa a choisi d'inclure dans l'étude les chiffres relatifs à cette offre, en s'appuyant sur le diagnostic du prochain PDALHPD. En 2018, les quelques 3 474 logements d'insertion relèvent très majoritairement des résidences sociales tout public. Cette offre a été développée dans un territoire caractérisé par un parc de logement particulièrement tendu.

Cette tension s'explique par plusieurs facteurs selon Géraud Tardif, directeur départemental adjoint à la DDCS : d'une part, des prix immobiliers et loyers hauts soutenus par la demande des travailleurs transfrontaliers qui bénéficient de niveaux de rémunération suisses, d'autre part une difficulté à construire en raison des zones protégées et agricoles. *“Ça se traduit par le fait que sur les 45 000 logements sociaux, on a 4 800 attributions par an, pour 24 000 demandes actives”* poursuit-il.

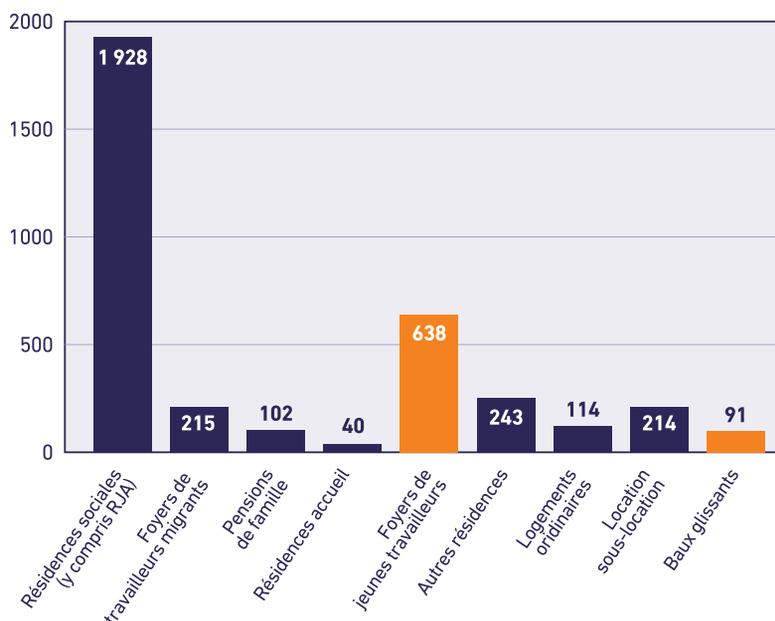
Cette tension se traduit, entre autres, par une hausse conséquente des recours DALO et DAHO. En 2017, 2 166 recours DALO et DAHO ont été reçus par le secrétariat de la commission (+ 26 % en un an). Hors Île-de-France, la Haute-Savoie est ainsi le 6<sup>e</sup> département français en termes de recours à la commission de médiation DALO-DAHO, et le 2<sup>e</sup> département après le Rhône dans la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Face à un parc de logement très tendu, le logement d'insertion se doit de répondre aux ménages en situation de pauvreté sans solution adaptée à leurs besoins. L'offre de logement d'insertion du département est caractérisée par :

- > 1928 logements en résidences sociales transformées grâce à des travaux de réhabilitation. Environ 10 % du parc relève encore des foyers de travailleurs migrants, dont la réhabilitation est programmée. Cependant, il existe encore de nombreux logements dans des résidences anciennes qui ne répondent pas, selon plusieurs personnes interrogées, aux attentes et profils des publics s'adressant au SIAO. *“Beaucoup sont des bâtiments dépassés d'une cinquantaine d'année. On a encore des résidences sociales avec des chambres de 7 m<sup>2</sup>... qui ne correspondent pas au public”* explique Géraud Tardif de la DDCS.
- > 328 logements gérés par Soliha Haute-Savoie, majoritairement en intermédiation locative. 109 logements sont la propriété de SOLIHA Bâtitseur de Logements d'Insertion, en pleine propriété ou dans le cadre de bail à réhabilitation et 222 logements sont gérés pour le compte de tiers (Habitat et Humanisme, communes, Armée du Salut, bailleurs sociaux). Ces logements sont repartis entre deux tiers de logements en sous-location ou de logements temporaires d'insertion (soit 214) et un tiers de logements “ordinaires” pérennes (soit 117). Soliha Haute-Savoie a accentué le développement de la captation de logements sur le parc privé en mandat de gestion. Dans cette zone tendue et touristique, l'association rencontre toutefois des difficultés accrues pour capter auprès des propriétaires bailleurs. *“Il y a une telle tension sur le marché, le coût de l'immobilier est tellement élevé, que... on n'arrive pas beaucoup à les convaincre de proposer un logement avec un loyer plafonné”* confirme Sandrine Bonnin, conseillère sociale à Soliha Haute-Savoie. *“La plupart des logements captés le sont grâce à notre service Habitat qui accompagne des propriétaires dans la rénovation de leurs biens et qui sont alors obligés de conventionner.... Ça prend des mois, voire un an, de travaux”* complète-elle.
- > 102 logements en pension de famille, faisant de la Haute-Savoie le département le mieux doté dans la région, ce qui a conduit la DRJSCS Auvergne-Rhône-Alpes à limiter le développement de cette offre. La DDCS de la Haute-Savoie interroge toutefois le mode de calcul du taux d'équipement (qui repose sur le nombre d'allocataires AAH et RSA) qui ne tient pas compte ni de la hausse de la population départementale (qui gagne 12000 habitants par an) ni de la tension sur le parc de logement. Grâce à ses arguments *“on a obtenu l'accord pour développer un peu... mais on pourrait le développer davantage”*, explique Géraud Tardif de la DDCS.
- > Les adhérents des Ali ne gèrent aucun foyer de jeunes travailleurs, mais 638 logements en FJT étaient en gestion en 2018 sur le département selon le diagnostic du PDALHPD (en cours de rédaction).
- > Enfin, une offre nouvelle a été développée à petite échelle sous l'intitulé “baux glissants” (FNAVDL et classique), inscrite en orange dans le graphique ci-après. Il s'agit de logements en sous-location bail glissant dans le parc social réservés aux ménages prioritaires et urgents au titre du DALO. Plusieurs opérateurs associatifs ont été habilités (dont Aates) pour signer un bail de sous-location avec le bailleur et accompagner le ménage. Aujourd'hui, les 91 logements en bail glissant sont considérés comme insuffisamment nombreux pour répondre à la demande : *“on manque d'offre de bail glissant, car on a beaucoup de demandes”* confirme Nathalie Denikine.

### Offre de logements d'insertion en 2018

(Sources : en bleu, enquête annuelle 2019 des 3 fédérations, en orange : le diagnostic du PDALHPD)



Quatre opérateurs, adhérents des Acteurs du Logement d'Insertion se répartissent la plus grande partie de l'offre recensée : Adoma, Aates, Alfa3a et Soliha Haute-Savoie. Seul le parc FJT de 638 logements est partagé entre des opérateurs FJT d'autres réseaux.

Le logement d'insertion en Haute-Savoie semble entrer dans une phase de consolidation après une longue période de développement et de transformation (notamment des FTM). Plusieurs facteurs font aujourd'hui obstacle au développement du parc et, en premier lieu, le plafonnement des places en pension de famille, la faible incitation à développer des résidences sociales *ex nihilo* et une captation dans le parc privé freinée par la difficulté à attirer des propriétaires bailleurs dans cette zone très tendue.

## > PARTENARIAT GLOBAL SIAO - ALI

Les acteurs du logement d'insertion (résidences sociales, pensions de famille et intermédiation locative) et le SIAO ont des liens partenariaux particulièrement resserrés en Haute-Savoie. Ces opérateurs ont contribué à la mise en place des quatre SIAO territoriaux dès leur création et ont accueillis certains des premiers ménages orientés par ces SIAO. Un organisme a même été gestionnaire du SIAO territorial de la vallée d'Arve Faucigny Mont-Blanc, de 2014 à 2017 (Aates). AGLS 74, une association créée pour représenter le logement d'insertion en Haute-Savoie, a également contribué à la création d'un GCSMS qui a répondu à l'appel à projet pour la création d'un SIAO départemental unique, gagné *in fine* par la Croix-Rouge française.

Ce partenariat fort se poursuit aujourd'hui dans un contexte départemental nouveau, caractérisé par la création d'un SIAO départemental unique sous l'égide de la Croix-Rouge française. La création du SIAO départemental unique a toutefois fait évoluer la manière dont les acteurs locaux participent à la mobilisation des logements et à l'orientation des ménages (sujets qui sont approfondis dans notre *Bilan de la conduite de l'action sur les trois territoires*, en pages 33 à 53). Les gestionnaires des foyers de jeunes travailleurs font toutefois figure d'exception, n'ayant aucun partenariat structuré avec le SIAO (cf. ci-dessous).

S'agissant de l'observation sociale, grâce aux informations saisies dans le SI-SIAO, le SIAO dispose d'une bonne vision de la majorité de l'offre des logements d'insertion relevant du contingent de l'État (à l'exception des logements en foyers de jeunes travailleurs), ainsi que du public qui leur est orienté et des logements attribués. Ces données d'observation sont partagées avec les opérateurs dans un rapport annuel publié en fin d'année.

Les échanges avec les associations d'intermédiation locative ont souligné que ceux-ci avaient une connaissance globale des profils des personnes prioritaires (de fait de leurs difficultés d'accès ou de maintien dans le logement) sur le territoire ; *"... je sais qu'il y a une majorité de personnes isolées, environ 75%"* a confirmé Sandrine Bonnin de Soliha Haute-Savoie. Du fait de l'accueil d'un nombre conséquent de ménages orientés par le SIAO, ces opérateurs ont également une appréciation fine des problématiques auxquelles les personnes prioritaires peuvent faire face, qu'il s'agisse d'endettement, d'addiction, de parentalité ou de problèmes de santé psychique et physique. Ces mêmes acteurs soulignent toutefois que l'observation sociale du SIAO est biaisée puisqu'elle repose sur la demande exprimée. Or, selon eux, les référents sociaux tendent à orienter les ménages lorsqu'ils pensent que le SIAO peut apporter une solution, laissant certains publics "invisibles". *"Certains prescripteurs ne remontent pas tous les besoins, notamment s'il y a un manque de dispositifs pour certains publics"* constate Sandrine Bonnin de Soliha Haute-Savoie.

#### Dates clés dans le partenariat SIAO - Ali



## > MOBILISATION DES LOGEMENTS D'INSERTION PAR LE SIAO

En créant un SIAO départemental unique, l'État a souhaité *"placer le SIAO au centre de tout le dispositif"* et le doter de *"tous les outils"* affirme Géraud Tardif de la DDCS. Cette volonté a été déclinée par la Croix-Rouge française en deux axes : la centralisation des offres et l'orientation de la demande.

Les droits de réservation au sein des résidences sociales sont liés pour partie à l'investissement. Ainsi, en règle générale, le conventionnement APL se traduit, pour l'État, par 25 % de droits de réservation pour les personnes en difficulté et 5 % pour les fonctionnaires. Ces 30 % devraient apparaître dans la convention APL avec l'opérateur. S'agissant de l'intermédiation locative, le financement par

l'État (de la captation et/ou de la gestion) détermine leur mise à disposition au SIAO. Enfin, les services de l'État considèrent généralement que 100 % des places en pensions de famille et en résidence accueil relèvent de leur contingent. Cette position n'est pas contestée par les opérateurs, mais ne semble pas reposer sur la réglementation en vigueur. En l'absence d'une analyse des droits de réservation pour chaque logement du territoire, nous avons estimé les logements mobilisables par l'État de la manière suivante : 30 % pour les résidences sociales et FJT, 100 % pour les pensions de famille et résidence accueil et 100 % des logements en intermédiation locative financés par l'État.

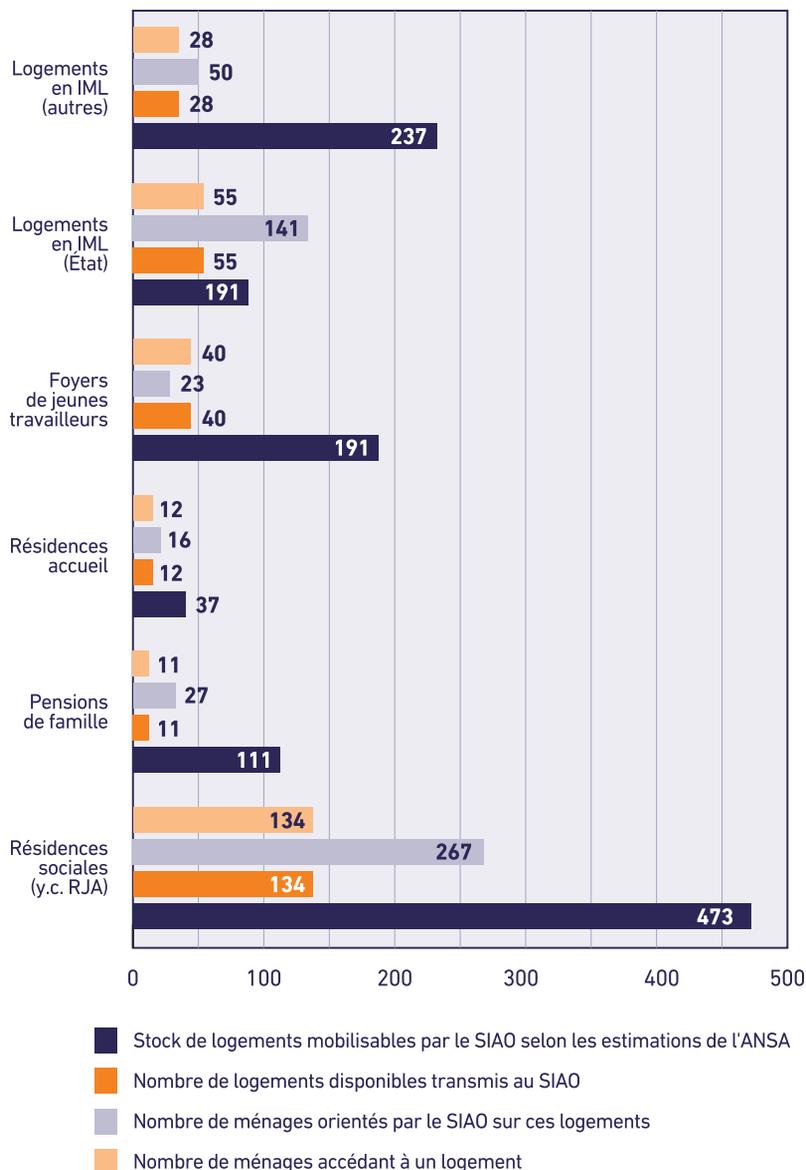
Dès sa création, le SIAO départemental unique, sous l'égide de la Croix-Rouge française, a mis en place un système clair de centralisation de toutes les offres relevant du contingent de l'État, y compris de logement d'insertion :

- > Des conventions tripartites ont été signées avec l'ensemble des opérateurs d'hébergement et de logement d'insertion, à l'exception des FJT, afin de clarifier la part de leur parc qui relève du contingent de l'État (en stock ou en flux) et les modalités de mise à disposition de leur offre.
- > Dès son lancement, le SIAO a demandé aux opérateurs de saisir les logements vacants dans le SI-SIAO dès qu'un logement se libère (ou est livré). *"Ils nous préviennent dès qu'il y a un logement de libre"* confirme Nathalie Denikine de la Croix-Rouge française. Comme ailleurs en France, Adoma déroge à cette règle, puisqu'il n'y a pas d'interface entre le SI-SIAO et le système d'information d'Adoma. Un fonctionnement a été trouvé : le logiciel d'Adoma alerte ses équipes lorsqu'un logement du contingent de l'État est libéré.

Grâce à l'implication historique des organismes de logement d'insertion dans les SIAO territoriaux et les mesures prises par la Croix-Rouge française, le SIAO départemental unique reçoit la quasi-totalité des logements d'insertion relevant du contingent de l'État :

- > L'ensemble des logements en pension de famille ainsi que les résidences accueil et les baux glissants sont occupés par des ménages orientés par le SIAO puisque l'État mobilise 100 % des logements.
- > Le SIAO est informé des logements libérés en résidence sociale relevant du contingent de l'État, qui représentent 30 % du parc. Ainsi, en 2018, 134 offres de logement étaient transmises au SIAO, qui étaient toutes attribuées aux ménages orientés par le SIAO. Certains opérateurs dépassent cette obligation réglementaire, à l'image des 31 logements en résidence sociale gérés par Soliha Haute-Savoie, puisque 16 logements sont occupés par des ménages orientés par le SIAO, soit plus de la moitié.
- > S'agissant des logements en intermédiation locative, Soliha Haute-Savoie avait capté à date (juillet 2019) 3 logements privés dans le dispositif IML Haute-Savoie et avait vocation à poursuivre cette captation. Les orientations vers ce dispositif sont effectuées systématiquement par le SIAO 74 pour les logements financés par l'État (19 logements), mais également les logements dont Soliha Haute-Savoie est propriétaire (soit 41), les logements en bail à réhabilitation (soit 68), et les logements gérés pour Habitat et Humanisme (soit 96). De plus, Habitat et Humanisme a également fait le choix de proposer l'ensemble de ces logements temporaires d'insertion au SIAO (soit 96). Au total, cela représente 30 % du parc géré par Soliha Haute-Savoie dont les disponibilités sont communiquées au SIAO, alors que seuls les logements relevant du dispositif IML sont soumis à cette obligation.

## Part des logements d'insertion mobilisés par le SIAO



Ce graphique présente le stock de logements d'insertion qui devraient être mis à disposition du SIAO au vu des obligations réglementaires, les logements effectivement transmis au SIAO en 2018, le nombre de ménages orientés par le SIAO sur ces logements et le nombre de ménages qui se voient attribués un logement (Données 2018 transmises par le SIAO). Pour les "Logements en IML (autre)", l'Ansa a intégré l'ensemble du stock des logements du territoire. L'Ansa y a également intégré les logements en diffus issus d'une maîtrise d'ouvrage d'insertion

Les logements en FJT sont principalement attribués en direct par les opérateurs. L'Ansa estime à 191 le nombre de logements en FJT qui relèvent des droits de réservation de l'État. Aujourd'hui, le SIAO régule 65 de ces logements en FJT, dont 40 ont été attribués aux ménages orientés par le SIAO pour la seule année 2018.

La DDCS identifie plusieurs facteurs qui expliquent cette mobilisation partielle des logements en FJT. En premier lieu *"ils sortent de nos radars"* a expliqué Sylvianne Wanderoild, cheffe de pôle Hébergement AHI à la DDCS, puisque *"on ne finance pas le fonctionnement, on les voit une fois tous les 15 ans pour les autorisations"*. *"Certains ont des loyers assez élevés"* a-t-elle poursuivi, avant de conclure que certains FJT semblent avoir des réticences à accueillir les publics orientés par le SIAO, perçus comme rencontrant des difficultés sociales trop importantes pour être accueillis dans ce type de dispositif. Par ailleurs, la DDCS et le SIAO admettent qu'il manque des solutions adaptées à ce public jeune, qui inclut des saisonniers qui se retrouvent en camping-car, à la rue ou en logement précaire : *"dans l'abri hiver à Sallanches, on a des saisonniers qui viennent dormir avec les sans domicile"* a confirmé Géraud Tardif de la DDCS.

126, c'est le nombre estimé de logements en FJT relevant des droits de réservation de l'État qui ne sont pas régulés à ce jour par le SIAO. Le SIAO régule 65 des quelque 191 logements en FJT, dont l'Ansa estime qu'ils relèvent des droits de réservation de l'État. Selon le SIAO, un peu moins de la moitié des 284 demandes de jeunes de 15 à 24 ans examinées aurait pu bénéficier de l'offre en FJT.

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

Ce fonctionnement a favorisé le développement d'une logique "Logement d'abord" dans les orientations. Ainsi, en 2018, sur les 1505 décisions d'orientations, environ deux tiers (soit 996) étaient orientés vers une forme de logement : 832 des ménages vers le logement d'insertion, 164 vers le logement de droit commun. Le tiers restant était orienté exclusivement vers l'hébergement, principalement en hébergement d'insertion (293 ménages), pour les ménages *"qui ont besoin d'un accompagnement structuré au quotidien, ayant eu des parcours laborieux, chaotiques... et des besoins très soutenus"* précise Nathalie Denikine de la Croix-Rouge française.

Aucune des personnes interrogées n'a remis en cause les fondamentaux du système de centralisation des offres et d'orientation des ménages. Plusieurs ont aussi reconnu que le SIAO les a associées étroitement à toutes les étapes de la mise en œuvre du système d'orientation. Les opérateurs Ali ont toutefois mis en avant des problématiques liées à l'orientation, de plusieurs ordres :

> **Les délais d'orientation.** Tout d'abord, il convient de reconnaître que les préavis pour les logements d'insertion sont courts (8 jours pour les résidences sociales et pensions de famille, 1 mois pour les logements en sous-location gérés par Soliha Haute-Savoie). *"Parfois on a l'information avant que le logement ne soit libéré, parfois on sait lorsque le locataire nous rend les clés, c'est très court"* reconnaît Sandrine Bonnin de Soliha Haute-Savoie. Les coordinateurs du SIAO proposent, selon les personnes interrogées, des candidats rapidement après que la vacance

a été signalée. Cependant, *“on peut avoir des orientations qui ne correspondent vraiment pas... ça peut générer de la vacance”* a souligné Philippe Leger, directeur général d'Aates. *“Parfois elles [les demandes] ne sont pas recevables, parfois on n'arrive pas à les joindre, parfois ils ne sont plus demandeurs, il y a des logements que j'ai eu vacants plusieurs semaines”* confirme Sandrine Bonnin de Soliha Haute-Savoie.

- > **La qualité de l'orientation.** Nathalie Denikine, directrice du SIAO, reconnaît la tension inhérente de la mission du SIAO : *“on est au carrefour entre prescripteurs et opérateurs, on doit s'assurer que l'offre correspond à la demande”*. Les préoccupations des organismes gestionnaires portent plutôt, quant à elles, sur l'accueil de ménages éligibles, relevant de leur projet d'établissement, et, pour l'offre regroupée (résidences sociales, pensions de famille), avec un regard sur le peuplement et le respect de la mixité. Orienter systématiquement les ménages vers les bonnes solutions d'habitat relève ainsi d'une tâche très complexe. Cette tâche est d'autant plus difficile que plusieurs des critères utilisés par les opérateurs sont subjectifs (par exemple, l'adhésion à l'accompagnement, respect de la mixité) et que le SIAO est dépendant de l'évaluation initiale du “prescripteur” qui maîtrise, en général, beaucoup moins les spécificités de chaque offre que les coordinatrices SIAO. Le tableau ci-après restitue les principales difficultés liées à la qualité de l'orientation soulignées par les opérateurs, la DDCS et le SIAO, illustrées avec des exemples cités lors des entretiens.
- > **L'accueil des ménages à besoins qualifiés de complexes,** leur accompagnement et leur intégration dans les structures. Qu'il s'agisse de l'offre en résidence sociale ou en intermédiation locative, l'incapacité des opérateurs à accompagner directement les ménages ayant des besoins dits complexes a été rappelée. Ceci peut induire des refus de certains ménages par les opérateurs, comme l'explique Philippe Leger d'Aates : *“on ne peut les accepter que si le responsable de la résidence a la capacité à les accueillir”*.

## FOCUS

### QUELLES CONSÉQUENCES DE LA CENTRALISATION DE L'ORIENTATION ?

Un changement en particulier (la centralisation de la gestion de l'offre et la demande et la suppression des commissions territoriales) a modifié le partenariat en Haute-Savoie. Ce changement a certainement eu des bénéfices (cf. ci-après), mais a probablement eu des conséquences moins souhaitables.

Selon plusieurs opérateurs, puisque les référents sociaux et les organismes gestionnaires se rencontrent moins souvent, ces derniers tendent à avoir une moins bonne compréhension des projets sociaux et critères d'inclusion de chaque offre. Ne participant pas directement aux positionnements des ménages, les “prescripteurs” voient moins directement les suites données à leur demande, ce qui pourrait, selon certaines personnes interrogées, les inciter à se détourner du SIAO.

Les chiffres ne semblent toutefois pas soutenir ce dernier constat, puisque le SIAO enregistre une hausse de 30% de demandes en 2018. Le SIAO insiste également sur le fait qu'il se rapproche systématiquement du référent social en cas d'incomplétude du dossier. Malgré ces visions divergentes de la situation, le SIAO et les opérateurs interrogés semblent partager un désir de rapprocher les acteurs locaux, par exemple dans le cadre de la nouvelle commission départementale, voire d'organiser des rencontres partenariales régulières sur chaque territoire.

### Enjeux et difficultés dans l'orientation et l'attribution des logements d'insertion

Exemples de critères d'inclusion	Enjeux et difficultés rencontrées
Demande active	<i>“On se retrouve régulièrement avec des candidatures qui [sont]... obsolètes.”</i> (Sandrine Bonnin, Soliha Haute-Savoie)
Documents administratifs	<i>“[Ils] appliquent les mêmes règles en termes de documents administratifs pour les sous-locataires que pour les locataires, en cohérence avec la réglementation en vigueur.”</i> (Nathalie Denikine, la Croix-Rouge française)
Endettement	<i>“Que les personnes n'aient pas de différend avec les bailleurs sociaux, il faut que la dette soit traitée, avec un plan d'apurement.”</i> (Aates)
Ressources	Le ménage doit être solvable, ce qui dépend souvent de l'accès aux droits notamment aux <i>minima</i> sociaux.
Composition familiale	L'incapacité à orienter certains publics en raison de la configuration de l'offre : <i>“il manque des résidences sociales à caractère familial”</i> (Sylvianne Wanderoid, DDCS)
Textes légaux et réglementaires	La définition du public cible des différents dispositifs proposée par les textes : <i>“On a eu des difficultés sur les pensions de famille – un public spécifique dont il faut sentir les parcours, c'était plus difficile [au début].”</i> (Stéphane Julien, directeur territorial, Adoma)
Projet d'établissement / adhésion du ménage	<i>“Il faut que les personnes soient dans un parcours d'insertion.”</i> (Philippe Leger, Aates)
Besoins d'accompagnement	<i>“Les bénévoles [d'Habitat &amp; Humanisme] se disent en difficulté par rapport aux candidatures envoyées par le SIAO qui ne correspondent pas ou qu'ils ne sont pas en mesure d'accompagner.”</i> (Sandrine Bonnin, Soliha Haute-Savoie)
Mixité / peuplement des structures	<i>“On essaie d'avoir une mixité au sein de la résidence. On ne peut pas avoir que des personnes ayant des problématiques psychiques [dans une résidence].”</i> (Philippe Leger, Aates)

## > L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES EN LOGEMENT D'INSERTION

L'ensemble des personnes interrogées s'accordent sur l'importance d'un accompagnement adapté, en contenu et en intensité, aux ménages relogés en logement d'insertion. Ces acteurs proposent une offre de gestion locative et d'accompagnement en interne qui peut être complétée par des mesures d'accompagnement de l'État et du département :

- > Soliha propose une gestion locative sociale et adaptée, pour appuyer le ménage dans le respect de ses obligations de locataire et prévenir des difficultés de maintien dans le logement, mais aucun accompagnement social. Au sein de son parc, Habitat et Humanisme propose un appui par ses bénévoles. Selon Sandrine Bonnin de Soliha, cet accompagnement diffère de celui des professionnels (dans le cadre de mesures AVDL ou ASLL par exemple) dans son contenu et sa mise en œuvre et tend à se centrer sur la *“création de liens et l'insertion sociale. Le bénévole accompagne la famille dans les gestes du quotidien et les démarches, il l'appuie dans son projet, le prépare à accéder à l'autonomie afin d'obtenir un logement pérenne”* (responsable bénévole d'Habitat et Humanisme). SOLIHA Haute-Savoie mobilise également des mesures d'accompagnements existantes lorsque cela est nécessaire.

- > S'agissant des résidences sociales, les acteurs interrogés mettent en œuvre une gestion locative sociale selon le cahier des charges de l'aide à la gestion locative sociale, en la complétant par la mobilisation de partenaires et de mesures externes. Aates propose une offre de gestion locative à plusieurs niveaux : un responsable de résidence est le premier point de contact pour les ménages au quotidien et un travailleur social (qui intervient sur toutes leurs résidences) peut apporter son appui aux ménages en cas de besoin.

Adoma présente un modèle similaire, avec des responsables de résidence intervenant dans un premier temps et une responsable d'insertion sociale (RIS) (intervenant sur tout le territoire Savoie et Haute-Savoie) pouvant venir en renfort. Pour les besoins plus soutenus, les deux opérateurs peuvent aussi solliciter des mesures AVDL auprès du SIAO. Ce recours à l'AVDL est d'autant plus facile pour Aates que deux de leurs travailleurs sociaux sont financés pour mettre en œuvre un accompagnement AVDL. Les deux opérateurs ont également chacun un médiateur santé financée par l'ARS qui intervient auprès de leurs résidents sur les sujets liés à la santé et l'accès aux soins. Enfin, chacun dispose de partenariats avec d'autres acteurs pour compléter cette "offre" sur des problématiques spécifiques. Ainsi, Adoma mobilise le Groupe SOS pour les ménages réfugiés (à Annemasse et Annecy), et la Caisse primaire d'assurance maladie pour réaliser des bilans de santé.

La Haute-Savoie se distingue par le nombre important de mesures d'AVDL qui sont mobilisées pour compléter l'offre de gestion locative sociale et d'accompagnement des structures de logement d'insertion. Autre spécificité du territoire, le SIAO centralise la prescription de ces mesures AVDL. En 2018, 585 orientations ont été effectuées vers un accompagnement, dont 271 ont été pourvues (diagnostic PDALHPD, à paraître). Les organismes peuvent ainsi mobiliser ces mesures de façon relativement rapide, pour au moins une minorité des ménages accueillis. *"Ce n'est pas chronophage... les délais [d'octroi des mesures AVDL par le SIAO] sont plutôt satisfaisants... j'aurais dit [que ça prend] 15 jours pour que ça se mette en place"* confirme Sandrine Bonnin de Soliha.

Les opérateurs interrogés se disaient plutôt "satisfaits" du système d'octroi des mesures AVDL. Sandrine Bonnin de Soliha souligne toutefois les risques inhérents au mode de gestion de l'AVDL : comment mettre en œuvre de nouvelles mesures lorsque les opérateurs sont déjà pleinement mobilisés ?

Autre constat de l'Ansa : la tendance à orienter les ménages à besoins complexes vers l'hébergement plutôt que vers le logement. Afin d'éviter ces "orientations par défaut" pour les personnes sans domicile à besoins complexes, les acteurs du territoire proposent une prise en charge inspirée du "un chez-soi d'abord", à quelques personnes à titre expérimental dans le bassin de Chablais. Les acteurs concernés *"envisagent de développer"* ce dispositif dans les années à venir selon Nathalie Denikine de la Croix-Rouge française.

## PRINCIPALES PISTES D'AMÉLIORATION

- > Améliorer la qualité des orientations vers les pensions de famille, les résidences sociales et l'intermédiation locative. Les trois opérateurs interrogés n'ont pas remis en question le travail des coordinatrices du SIAO. Ils partagent tous le constat que c'est la préconisation initiale qui tend à faire défaut, d'une part puisque les "prescripteurs" (en premier lieu les travailleurs sociaux de secteur)

connaissent mal les différentes offres de logement d'insertion et, d'autre part, car les évaluations sociales ne sont parfois pas suffisamment exhaustives. Cette problématique ne pourra être résolue sans une action de communication et de sensibilisation à destination de ces référents sociaux.

- > Préparer les sorties des résidences sociales, résidences accueil et pensions de famille. *“Il faut bien identifier les ménages qui sont prêts à sortir, on se rend compte que les équipes n'ont pas toujours la connaissance pour savoir comment réorienter”* selon Nathalie Denikine de la Croix-Rouge française. Il convient de rappeler que, contrairement aux résidences sociales, les résidences accueil et pensions de famille proposent des logements pérennes, sans limite de durée pour les ménages accueillis. *“Il y a une catégorie de public qui sont vieillissants”* dans ces structures, a-t-elle complété, rendant parfois difficile l'identification d'une solution d'habitat adaptée.
- > Adapter les résidences sociales aux évolutions des publics. D'une part, *“les ménages [PU DALO avec le statut de réfugié] refusent l'orientation vers une résidence sociale, car ils ne souhaitent pas perdre leur statut de prioritaire car ils attendent d'accéder à un logement ordinaire”* explique Nathalie Denikine du SIAO<sup>(14)</sup>. D'autre part, *“il y a des familles qui sont en grande précarité qui se retrouve en CHRS uniquement en raison d'une fragilité en termes de logement, le fait d'avoir une résidence sociale [à caractère familial] rendraient les choses plus simples”* selon Sylvianne Wanderoild de la DDCS. Puisque cette piste nécessite des travaux de construction ou d'aménagement des résidences, elle ne pourra pas être mise en œuvre dans le cadre de la présente démarche.
- > Favoriser l'accès au logement d'insertion, et notamment en FJT, des jeunes de 18 à 24 ans. Pour ce faire il faut renforcer le partenariat entre l'État, le SIAO et les FJT (ex. par le biais de conventions tripartites) et les former aux processus d'orientation du SIAO, tout en travaillant sur d'autres freins à l'accès au FJT pour les jeunes orientés par le SIAO (solvabilité des jeunes, éventuelles représentations négatives du “public SIAO” au sein des FJT).
- > Adapter les logements captés en intermédiation locative davantage aux besoins. La DDCS, le SIAO et Soliha partagent le constat que Soliha rencontre des difficultés accrues pour capter des logements dans le parc privé en mandat de gestion. Soliha tend à capter en fonction des opportunités de logements qui se présentent, plutôt qu'en fonction des demandes recensées par le SIAO. Par conséquent, les logements ne correspondent pas nécessairement aux besoins, avec – à titre d'illustration - un nombre insuffisant de petites typologies, Ce chantier pourra se décliner en plusieurs volets : le potentiel renforcement (ou modulation) des aides, primes et avantages fiscaux ; l'amélioration des techniques de captation ; et l'élaboration d'un protocole de validation des logements par le SIAO.
- > Intégrer les logements d'Adoma dans le SI-SIAO : Adoma expérimente la saisie des logements relevant du contingent de l'état dans SI-SIAO en Savoie, sans avoir rencontré de difficultés notables. Cette expérimentation pourrait être étendue à la Haute-Savoie pour disposer d'une visibilité accrue sur leur offre et effectuer les orientations à travers le SI-SIAO.

---

<sup>(14)</sup> Précisons ici que cette situation locale peut questionner dans la mesure où l'orientation vers une résidence sociale relève du DAHO et non du DALO. On peut ainsi être relogé temporairement vers une offre temporaire et continuer à bénéficier du DALO. De fait, les différences d'interprétation locales du DALO plus de 10 ans après sa mise en place ont aujourd'hui encore un impact non négligeable sur le logement d'insertion.

## ● Priorisation des pistes d'amélioration

Piste	Partenaires concernés	Nature de la recherche-action	Préconisation Ansa
Améliorer la qualité des orientations vers les pensions de famille, résidences sociales et l'IML	SIAO, référents sociaux	Opérationnel	Préconisé : un enjeu clé selon les opérateurs
Préparer les sorties des résidences sociales, résidences accueil et pensions de famille	SIAO, opérateurs de résidences sociales (dont RA, PdF), DDCS	Opérationnel	Préconisé
Adapter des résidences sociales aux évolutions des publics	SIAO, opérateurs de résidences sociales, DDCS	Exploratoire	Pas préconisé : chantier ambitieux, associé à des travaux
Favoriser l'accès au logement d'insertion, notamment en FJT, des jeunes de 18 à 24 ans	SIAO, opérateurs de FJT, DDCS	Opérationnel	Préconisé : un levier important pour répondre aux besoins des jeunes
Adapter les logements captés en intermédiation locative davantage aux besoins	SIAO, opérateurs d'IML, DDCS	Opérationnel	Préconisé : attention, il faut probablement agir sur l'incitation financière
Intégrer les logements d'Adoma dans le SI-SIAO	SIAO, Adoma	Opérationnel	Pas préconisé : Adoma est en mesure de mettre en œuvre

Personnes interrogées		
Nom de la structure	Prénom Nom	Fonction
Soliha Haute-Savoie	Sandrine BONNIN	Conseillère sociale
Aates	Philippe LEGER	Directeur général
ADOMA	Stéphane JULIEN	Directeur territorial
La Croix-Rouge française	Nathalie DENIKINE	Directrice du SIAO 74
Direction départementale de la cohésion sociale de la Haute-Savoie	Sylvianne WANDEROILD	Cheffe de pôle hébergement AHI
	Géraud TARDIF	Directeur départemental adjoint
	Geraldine MAYET-NOEL	Conseillère experte en cohésion sociale

## MONOGRAPHIE 3 : MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE

### SYNTHÈSE

L'offre de logement d'insertion dans la Métropole européenne de Lille est conséquente et relativement stable. Des objectifs ambitieux ont toutefois été fixés pour la captation des logements en intermédiation locative (IML) dans le cadre du plan Logement d'abord.

Le partenariat entre le SIAO et les acteurs du logement d'insertion est caractérisé par des disparités fortes entre différents "segments" d'offre. D'un côté, le SIAO mobilise les logements qui lui sont "réservés" en pensions de famille et en IML grâce à un partenariat opérationnel avec les gestionnaires. L'enjeu pour ces acteurs porte, dès lors, sur l'amélioration du fonctionnement existant, notamment relatif à l'orientation vers l'IML. De l'autre côté, les logements en résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs (FJT) bénéficient très peu aux personnes orientées par le SIAO. Se pose ainsi la question de la mise en place d'un nouveau système d'orientation pouvant favoriser une meilleure mobilisation de cette offre.

Enfin, il existe de nombreux enjeux partagés entre les acteurs du logement d'insertion, notamment comment mieux moduler l'accompagnement en fonction des besoins de ménages et comment permettre des "retours en arrière" pour les ménages à risque d'expulsion.

### > HISTORIQUE DU SIAO

La Métropole européenne de Lille se situe dans le département du Nord. A sa création en 2010, le SIAO est décentralisé à l'échelle des arrondissements avec six SIAO mis en œuvre dans un premier temps sur chacun des arrondissements du département. Depuis 2014, trois opérateurs gèrent trois SIAO distincts sur les arrondissements de Lille et de Dunkerque et, enfin, sur un territoire regroupant les quatre autres arrondissements du Nord<sup>(15)</sup>. L'existence d'un SIAO sur l'arrondissement de Lille semble favoriser une proximité entre les acteurs locaux du territoire lillois. Cependant, l'éclatement en SIAO infra-départementaux peut complexifier l'orientation des ménages dépourvus de logement entre territoires et multiplie les interlocuteurs pour les opérateurs associatifs intervenant à l'échelle du département.

Le SIAO de l'arrondissement de Lille est animé et porté par l'association Coordination mobile d'accueil et d'orientation (CMAO), créée en 1996 afin d'aller vers les personnes à la rue à Lille. Depuis, elle a évolué pour intégrer des nouveaux dispositifs, devenant d'abord le SAMU social de Lille, puis le gestionnaire du 115 et du SIAO. Malgré ces évolutions, l'association, qui compte désormais 32 salariés, maintient une activité conséquente autour de l'aller-vers des personnes à la rue notamment grâce à son équipe mobile de rue professionnelle. Ceci facilite le partenariat entre le SIAO et les acteurs de la veille sociale. Le SIAO de l'arrondissement de Lille fait face à des besoins très importants avec 135382 demandes uniques adressées au SIAO et au 115 par 10974 personnes différentes en 2017. Le nombre de demandes a en outre augmenté de 50 % au cours des cinq dernières années.

<sup>(15)</sup> Avesnes-sur-Helpe, Cambrai, Douai, Valenciennes.

## > OFFRE DE LOGEMENT D'INSERTION

L'Ansa présente ci-dessous l'offre de logement d'insertion des opérateurs adhérents des trois réseaux Ali (Fapil, Soliha et Unafo) de la Métropole européenne de Lille. Cette offre conséquente, de 5 892 logements environ, est dominée par les 3 704 logements en intermédiation locative. Cette offre se répartit ainsi entre :

- > 3 704 logements gérés par des structures de l'intermédiation locative donc, qui sont majoritairement des "logements ordinaires" (3 659), plutôt que des logements en sous-location. Cette offre de "logements ordinaires" se répartit entre 917 logements en mandat de gestion et 2 535 logements qui sont la propriété des organismes gestionnaires<sup>(16)</sup>. Plus des deux tiers des logements gérés par Métropole Nord Soliha et Oslo sont la propriété de ces organismes. Leur action est ainsi moins axée sur la captation de logements auprès des propriétaires privés que certaines AIS et AIVS<sup>®</sup> d'autres territoires. Les associations gèrent toutefois 917 logements en mandat de gestion et 34 en location/sous-location et disposent donc d'une expertise certaine dans la captation. Ce type de captation a été par ailleurs relancée sous l'impulsion de l'État et la Métropole européenne de Lille, ainsi que l'investissement de nouvelles structures (notamment l'association Graal qui a créé une agence immobilière sociale en son sein en 2018).
- > 850 logements en résidences sociales Ali, qui se répartissent principalement entre 8 résidences d'une centaine de logements chacune, gérées par deux structures : l'association Aréli et Adoma<sup>(17)</sup>. 100 autres logements en résidences sociales sont gérés par deux opérateurs des autres réseaux Ali : 65 gérés par Soliha Métropole Nord (Soliha) et 5 gérés par OSLO (Fapil). Ces résidences sont majoritairement d'anciens foyers de travailleurs migrants transformés. En parallèle, Aréli a construit un parc conséquent d'environ 300 logements, à la fois conventionnés social et non conventionnés. Ces logements sont loués pour grande partie à des associations à des fins d'hébergement (CHRS, CHU, CADA) ou de logement (pension de famille) des personnes en difficulté.
- > 341 logements en pensions de famille, une offre conséquente répartie entre 4 gestionnaires Ali, dont Aréli qui gère 95 logements dans quatre pensions de famille différentes, ainsi qu'une résidence accueil de 24 logements.
- > 631 logements en foyers de jeunes travailleurs, dont 143 logements gérés par des opérateurs Ali, et 488 par quatre opérateurs non adhérents aux Ali : Béthanie, MAJT, Maisons des jeunes, et Temps de vie.

Quatre acteurs gèrent 85 % des logements d'insertion du département : Soliha Métropole Nord (3 131), Aréli (894), AIVS<sup>®</sup> 59 (578) et Adoma (381). En plus des opérateurs FJT, il existe six autres opérateurs de logement d'insertion sur le territoire : Oslo, Eole, Graal, Visa, La Sauvegarde du Nord et Parme. Cette analyse tend toutefois à minorer le rôle de l'association Graal qui, avec environ 60 salariés et un budget annuel de plus de 3 millions d'euros, est un acteur de taille chargé, entre autres, de l'accueil et de l'accompagnement de ménages alors logés par l'AIVS<sup>®</sup> 59 sur le territoire de la Métropole européenne de Lille.

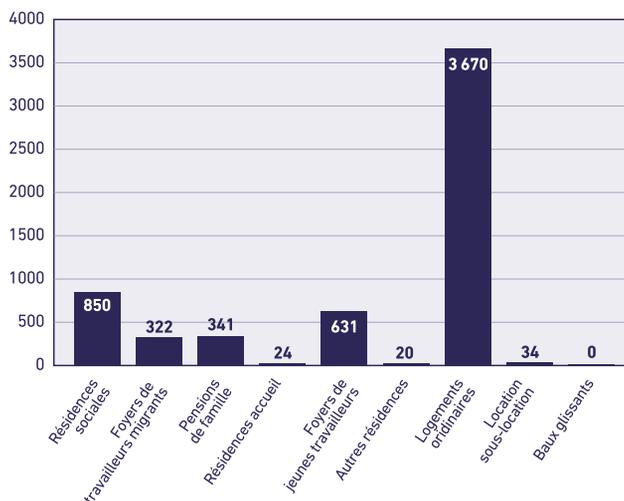
<sup>(16)</sup> Soliha Métropole Nord (1 930 logements) et Oslo (44 logements)

<sup>(17)</sup> A ces logements gérés par les opérateurs adhérents aux trois réseaux Ali s'ajoutent 349 gérés par des opérateurs non Ali.

Le parc de logement d'insertion dans la Métropole européenne de Lille semble entrer dans une phase de consolidation, avec peu de projets de développement. L'intermédiation locative fait figure d'exception toutefois, puisque l'État et la MEL affichent une volonté forte de faire croître ce parc pour compléter l'offre de logements sociaux dans le cadre de leur plan de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord.

### Offre des adhérents des Ali dans la Métropole européenne de Lille

Source : enquête annuelle 2019 sur 2018 des 3 fédérations



## > PARTENARIAT GLOBAL SIAO - ALI

CMAO, l'association qui porte le SIAO de Lille, est historiquement très ancrée dans le secteur de la veille sociale. Avant d'être désigné SIAO de Lille, CMAO disposait de peu de liens directs avec les acteurs du logement et du logement d'insertion. Le SIAO a renforcé ces partenariats au fil des années : en 2013, par l'intégration du conseil d'administration de l'Union régionale pour l'habitat Hauts-de-France, la création d'un collège logement associant plusieurs bailleurs sociaux, l'ajout d'un mi-temps de chargé de mission pour le logement accompagné ; en 2014, le lancement de la commission de sortie ; en 2016, avec l'ajout d'une commission d'éligibilité aux pensions de famille et résidences accueil ; et en 2019 par la création d'une commission IML et le recrutement d'un chargé de mission IML. Le SIAO a également développé des liens partenariaux de façon bilatérale avec certains Ali. Soliha Métropole Nord, par exemple, est membre du conseil d'administration du SIAO et est impliquée dans des instances du SIAO depuis son origine.

### Dates clés dans le partenariat SIAO - Ali



Aujourd'hui, le SIAO dispose de deux chargés de mission : un dédié au logement accompagné (dont résidences sociales) et aux liens avec les bailleurs sociaux, et l'autre à l'intermédiation locative. L'association anime également trois instances de gestion de l'offre et de la demande relatives au logement d'insertion : la commission d'éligibilité pour les pensions de famille et résidences accueil, la commission IML (analysée ci-après), et la commission Logement d'abord. Cette dernière, anciennement "commission de sortie", a été lancée en 2013 afin d'identifier des solutions pour des ménages "bloqués" que ce soit en hébergement ou à la rue. Elle a été récemment relancée notamment grâce à un mi-temps de secrétariat. Investie par des bailleurs sociaux depuis 2019 seulement, elle n'associe toujours pas aujourd'hui les acteurs du logement d'insertion.

#### Instances de gestion de l'offre et de la demande du logement d'insertion

Instances	Offre visée	Fonction	Echelle	Structures pilotes	Rythme
Commission d'éligibilité	Pension de famille et résidence accueil	Constituer une liste de ménages éligibles	Arrondissement de Lille	CMAO	Mensuel
Commission IML	Logements en IML financés par l'État	Analyser des situations complexes. Favoriser l'interconnaissance entre acteurs	Arrondissement de Lille	CMAO	Mensuel
Commission Logement d'abord (précédemment "commission de sortie")	Toute l'offre de logement social et d'insertion	Identifier des solutions de logement pour fluidifier l'hébergement	Arrondissement de Lille	CMAO	Mensuel

Le partenariat entre le SIAO et les acteurs du logement d'insertion est caractérisé aujourd'hui par des disparités fortes entre différents "segments" de l'offre. D'un côté, le SIAO témoigne de liens resserrés pour les pensions de famille et les résidences accueil, et a largement conforté son partenariat avec les opérateurs d'intermédiation locative. Il mobilise ainsi la vaste majorité des logements qui lui sont "réservés" sur ces segments. D'un autre côté, les logements en résidences sociales et foyers de jeunes travailleurs (FJT) bénéficient très peu aux personnes en demande auprès du SIAO. Cette situation résulte, en partie, d'un partenariat faible avec les résidences sociales et de l'absence totale de liens structurés avec les FJT. Selon le SIAO, le manque de ressources humaines dédiées était, historiquement, le principal frein au renforcement de ces partenariats. Aujourd'hui, le SIAO a davantage de marges de manœuvre, puisqu'en 2019, il a porté à 2,5 ETP le nombre de salariés affectés aux secteurs du logement et du logement d'insertion.

## > MOBILISATION DES LOGEMENTS D'INSERTION PAR LE SIAO

Le SIAO dispose, en théorie, d'une délégation par le préfet des droits de réservation de l'État sur chacune des offres de logement d'insertion. Les droits de réservation au sein des résidences sociales sont liés pour partie à l'investissement. Ainsi, en règle générale, le conventionnement APL se traduit, pour l'État, par 25 % de droits de réservation pour les personnes en difficulté et 5 % pour les fonctionnaires. Ces 30% devraient apparaître dans la convention APL avec l'opérateur. Par ailleurs, l'État, par convention avec Action Logement, dispose de 25 % des droits de réservation d'Action Logement ou des collecteurs. S'agissant de l'intermédiation locative, le financement par l'État (de la captation et/ou de la gestion) détermine leur mise à disposition au SIAO. Enfin, les services de l'État considèrent généralement que 100 % des places en pensions de famille et en résidence accueil relèvent de leur contingent.

Cette position n'est pas contestée par les opérateurs, mais ne semble pas reposer sur la réglementation en vigueur. En l'absence d'une analyse des droits de réservation pour chaque logement du territoire, nous avons estimé les logements mobilisables par l'État ainsi : 30 % pour les résidences sociales et FJT, 100 % pour les pensions de famille et résidences accueil et 100 % des logements en intermédiation locative financés par l'État. Comme l'indique le graphique ci-après, la mobilisation effective de cette offre diffère en fonction du segment de logement d'insertion :

- > L'ensemble des logements en pensions de famille et en résidences accueil est occupé par des ménages orientés par le SIAO. Une commission d'éligibilité réunit tous les mois la DDCS, l'Unafo, la FAS, l'Uriopss, la Métropole européenne de Lille, deux représentants des gestionnaires des pensions de famille et résidences accueil et le SIAO, qui assure le secrétariat et l'animation de cette instance.

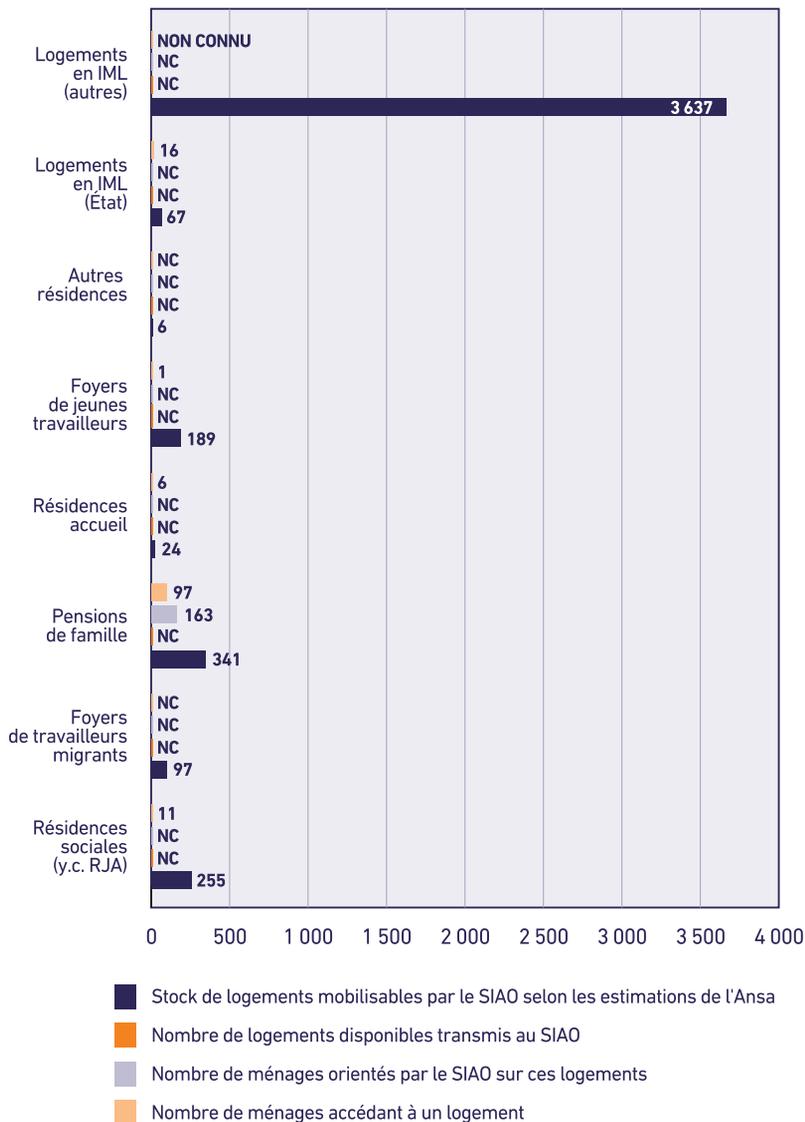
Les candidats qui réunissent les critères d'éligibilité pour ces offres sont positionnés en liste d'attente d'un ou plusieurs de ces établissements. Chaque établissement gère ensuite sa liste d'attente. Les responsables de résidences rencontrent ainsi les ménages pour confirmer leur éligibilité et ensuite contactent le demandeur le plus ancien lorsqu'un logement se rend disponible.

*“On fait les attributions [en direct] mais auprès des ménages orientés par le SIAO”* confirme Lydie Renard, directrice des projets et services résidentiels chez Aréli, gestionnaire de quatre pensions de famille et l'unique résidence accueil de la MEL. En 2018, ce processus a permis de reloger 97 personnes en pension de famille (dont 44 personnes sortantes d'hébergement), et 6 personnes en résidence accueil<sup>(18)</sup>. Les acteurs interrogés n'ont pas identifié de difficultés majeures avec ce fonctionnement.

- > L'ensemble des logements en intermédiation locative dont la captation et la gestion sont financées par l'État sont attribués à des ménages orientés par le SIAO selon les opérateurs interrogés. La mobilisation des logements en IML relevant de l'État repose tout d'abord sur la constitution d'une liste d'attente des personnes éligibles par le SIAO, une tâche rendue plus difficile par les réticences des référents sociaux et personnes concernées (cf. notre “focus” ci-après).

<sup>(18)</sup> Chiffres 2018 du SIAO, fournis par Jérôme Rybinski.

### Part des logements d'insertion mobilisés par le SIAO



Ce graphique présente le stock de logements d'insertion qui devraient être mis à disposition du SIAO au vu des obligations réglementaires, les logements effectivement transmis au SIAO en 2018, le nombre de ménages orientés par le SIAO sur ces logements et le nombre de ménages qui se voient attribués un logement (données 2018 transmises par le SIAO). Ces données sont particulièrement partielles puisque 2018 était une année de transition vers un nouveau logiciel, le SI-SIAO. Pour les "Logements en IML (autres)", l'Ansa a intégré l'ensemble du stock des logements du territoire et notamment les logements issus d'une production en diffus en maîtrise d'ouvrage d'insertion.

Les logements financés par l'État, rendus disponibles ou captés, sont renseignés dans le SI-SIAO par les opérateurs d'intermédiation locative. Le référent logement du SIAO transmet à l'association le dossier d'un ménage éligible issu de la liste d'attente. Le gestionnaire procède ensuite à l'attribution du logement en plusieurs étapes (cf. schéma ci-dessous).

### Principales étapes du processus de captation et d'orientation des ménages vers les logements en intermédiation locative



Le principal problème avec ce processus est qu'il y a "encore des délais trop longs pour un bailleur" souligne Olivier Desrousseau, directeur de l'association Graal. "Une fois qu'il a pris la décision de nous le louer, on est plutôt sur un mois et demi à deux mois pour avoir son premier loyer". Afin d'améliorer le fonctionnement de ce système d'orientation, une nouvelle instance a été créée début 2019 : la commission IML. Ces rencontres mensuelles entre le SIAO, la DDCS, les opérateurs d'IML, permettent d'identifier des solutions pour des ménages "bloqués", mais également de cultiver une meilleure interconnaissance entre ces acteurs.

L'Ansa constate toutefois que les 67 logements ainsi mobilisés par le SIAO représentent 2 % des 3704 logements gérés par les associations Fapil et Soliha du territoire. Autrement dit, sur 100 logements relevant du parc privé "à des fins sociales", seulement 2 sont mobilisés par le SIAO, les 98 autres sont mobilisés par les travailleurs sociaux de secteur ou d'autres acteurs. Il s'agit notamment des 2492 logements relevant du patrimoine géré par Soliha Métropole Nord, dont aucun n'est mis à disposition du SIAO. L'ensemble de ces logements relève d'une procédure d'attribution permettant d'orienter des familles en difficulté, en lien avec son projet associatif, et selon la palette de dispositifs ou d'accompagnement social liés au logement (FSL, MOUS, ANRU, marchés, convention...). "Nos responsables de l'action sociale sont en lien avec les travailleurs sociaux à Roubaix, Tourcoing et Lille, tout demandeur de logement social peut s'adresser à nous, dès lors qu'il rencontre une difficulté d'accès et de maintien".

- > Selon les chiffres du SIAO, 11 personnes habitant en résidence sociale ont été orientées par le SIAO en 2018, alors que les droits de réservation de l'État s'étendent sur environ 255 logements. Selon ces estimations, le SIAO mobilise seulement 4 % des logements devant être "réservés" à l'État. La directrice adjointe d'Aréli illustre bien cette situation : "on attribue 400 logements par an, et 3 à 4 pour des personnes orientées par le SIAO" confirme Lydie Renard d'Aréli.

Cette faible mobilisation des logements en résidence sociale peut s'expliquer par un circuit d'orientation assez "artisanal". En effet, ces opérateurs ne saisissent pas leurs logements dans le SI-SIAO (bien qu'Aréli prévoit d'y recourir systématiquement très prochainement). Chaque structure transmet ses offres selon des modalités différentes : Aréli envoie un tableau tous les mois recensant l'ensemble des logements disponibles (tout contingent confondu), alors qu'Adoma transmet les logements relevant du contingent de l'État en flux. Le SIAO est ensuite chargé d'envoyer dans des délais assez courts (8 jours maximum) au moins un candidat.

Vu ce fonctionnement, il n'est pas étonnant que, selon Lydie Renard d'Aréli, le SIAO transmette un nombre insuffisant de candidats pour les logements communiqués. Yasmine Chabane, directrice territoriale d'Adoma, considère, au contraire, que *"le SIAO est assez réactif, généralement en 72 heures on a une réponse"*.

Malgré ces avis divergents, les deux opérateurs (Adoma et Aréli) partagent le constat du nombre insuffisant de candidats éligibles à un logement en résidence sociale. *"La difficulté principale est le décalage entre le type de profil qui devrait arriver dans la résidence sociale... on rencontre les gens... qui sont tellement loin du logement, avec beaucoup de problématiques profil pension de famille, ça demande un accompagnement très poussé, [alors que] ... une résidence sociale doit être un tremplin vers le logement"* développe Yasmine Chabane. Lydie Renard d'Aréli avance quant à elle deux explications pour ces difficultés d'orientation : une connaissance insuffisante du logement d'insertion au sein du SIAO et l'absence de contact direct entre le SIAO et le demandeur, qui réduit leur action à un "traitement administratif" plutôt qu'une analyse fine de la solution la mieux adaptée à leur situation. Il convient de rappeler qu'il importe en premier lieu au référent de la personne de bien compléter son évaluation sociale.

- > Enfin les logements dans les foyers de jeunes travailleurs sont attribués de façon très marginale aux personnes orientées par le SIAO (seulement 1 entrée en 2018 selon le SIAO). Le SIAO a amorcé un dialogue avec un gestionnaire de FJT (les Apprentis d'Auteuil) sans pour autant engager d'évolutions concrètes à ce stade. *"C'est compliqué"* souligne Jérôme Rybinski, qui ressent une réticence de la plupart des gestionnaires de FJT à reloger des ménages orientés par le SIAO.

Une explication transversale pour les difficultés de mobilisation de certaines offres (notamment en résidence sociale) tient à l'insuffisance des ressources humaines dédiées au sein du SIAO (0,5 ETP y était consacré jusqu'à récemment, porté à 2,5 ETP depuis 2019). Or du temps humain est essentiel à la fois pour apprendre à connaître les spécificités de chaque offre de logement d'insertion, voire chaque opérateur, pour faire connaître cette offre auprès des référents sociaux et, enfin, pour opérer le rapprochement entre demandeurs et offres.

## FOCUS LA DIFFICILE CONSTITUTION DE LA LISTE D'ATTENTE POUR L'INTERMÉDIATION LOCATIVE (IML)

*“Dans l’idéal, c’est le référent qui connaît le ménage qui coche IML dans le SI-SIAO pour nous alerter. On a un référent logement et on voit si le ménage remplit les critères pour y accéder”* insiste Jérôme Rybinski, directeur de CMAO.

Les acteurs interrogés ont constaté toutefois un nombre insuffisant de “candidats IML” dans le SI-SIAO. Selon Olivier Desrousseaux de Graal, une association qui accompagne plusieurs centaines de ménages vers le logement par an, il y a une réticence de la part des travailleurs sociaux et personnes concernées vis-à-vis de l’IML, car les loyers sont généralement plus élevés que dans le parc social, les logements sont localisés majoritairement dans des quartiers ayant une image dégradée et, jusqu’à récemment, les personnes perdaient leur statut de prioritaire pour un logement dans le parc social par la préfecture.

Depuis, la préfecture a modifié cette règle, et les ménages restent prioritaire pour l’accès à un logement social même une fois relogés en IML. Face au nombre insuffisant de préconisations “IML” par les référents, le référent logement du SIAO identifie aussi les ménages qui peuvent y prétendre mais n’ayant de préconisation IML dans le SI-SIAO. *“On est toujours dans l’idée d’éplucher les propositions faites par les travailleurs sociaux pour identifier les candidats qui n’ont pas été identifiés”* confirme Jérôme Rybinski, même si *“on a environ 4500 places d’hébergement et de logement accompagné inscrites dans le SI-SIAO à Lille, [donc] c’est compliqué de faire ce travail”*.

## > L'ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES EN LOGEMENT D'INSERTION

L’ensemble des personnes interrogées s’accorde sur l’importance d’un accompagnement adapté, en contenu et en intensité, aux ménages relogés dans le logement d’insertion. S’agissant des organismes de logement d’insertion, le contenu et l’intensité des accompagnements proposés sont évidemment conditionnés par leur cadre réglementaire (cf. présentation de ce cadre dans la synthèse), les financements et le projet associatif. Le nombre de travailleurs sociaux salariés, rapportés aux nombres de ménages logés, donne un indice de la “force de frappe” en matière de gestion locative et d’accompagnement social des opérateurs.

Sur ce point, les associations d’intermédiation locative interrogées semblent disposer de files actives pouvant être plus importantes que la moyenne nationale. Ainsi, chaque travailleur social de l’association Graal accompagne entre 30 et 40 ménages, qu’il s’agisse des logements gérés par lui, ou gérés par l’AIVS® 59. Côté gestion locative, et à titre d’exemple, les 4 salariés du pôle Gestion locative adaptée (GLA) de l’AIVS® 59 gèrent environ 153 lots chacun. Leur action semble centrée sur les missions principales de la GLA, telles que la recherche de candidats locataires, la rédaction des baux, les entrées et sorties des locataires, et le suivi des impayés<sup>(19)</sup>. Les travailleurs sociaux du Graal viennent compléter et renforcer cette GLA par un accompagnement lié au logement. Les deux travailleurs sociaux dédiés aux 51 logements en IML financés par l’État au sein de Soliha Métropole Nord accompagnent environ de 25 ménages chacun.

<sup>(19)</sup> Source : *Rapport d’activité 2017* de l’AIVS® 59.

Ces acteurs de l'IML sollicitent, pour certains ménages, des mesures d'accompagnement et en particulier le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), désormais compétence métropolitaine. Les opérateurs ont toutefois souligné le besoin de moduler l'intensité de l'accompagnement pour l'adapter aux besoins complexes de certains ménages. *“On essaie de faire en sorte que les travailleurs sociaux interviennent moins auprès des ménages moins en difficulté et plus avec ceux ayant plus de difficultés”* confirme Olivier Desrousseaux du Graal. *“Mais parfois, pour moduler l'accompagnement, il faut demander une nouvelle mesure”* poursuit-il. *“On a un groupe de travail avec la MEL où l'on regarde comment moduler l'accompagnement pour répondre de façon assez souple”* conclut-il.

Les quatre pensions de famille et la résidence accueil gérées par Aréli (seul gestionnaire interrogé) disposent des ressources humaines conformes à leur cadre réglementaire, avec 1 ETP de travailleur social et 0,5 ETP d'animateur pour des actions collectives. Chaque résidence accueille environ 24 personnes, soit 12 à 16 ménages par professionnel. Ces équipes travaillent également en étroite collaboration avec des acteurs locaux afin de compléter leur intervention, et notamment ceux de la santé et de la protection tutélaire.

Au sein des résidences sociales, les deux opérateurs interrogés avaient un degré de présence d'intervenants sociaux quasi identique et des enjeux partagés :

- > Adoma dispose d'un responsable d'intervention sociale sur chacune de ses deux résidences sociales, soit environ un intervenant pour 100 personnes accueillies. Vu leurs files actives importantes, le responsable *“oriente vers le bon partenaire, par exemple l'assistant social du CCAS, lorsqu'il y a un besoin d'accompagnement social”* précise Yasmine Chabane. Alors que dans certaines communes, les ménages orientés semblent bien accompagnés par le CCAS, dans d'autres *“c'est moins fluide, c'est difficile d'avoir un rendez-vous”* souligne-t-elle. Ses équipes ressentent ainsi *“un manque d'intervenants sociaux”* pour proposer un accompagnement qualitatif à l'ensemble de résidents qui pourraient en bénéficier.
- > Le modèle d'intervention sociale d'Aréli semble comparable à celui d'Adoma, avec un temps plein de travailleur social par résidence, intervenant auprès de l'ensemble des quelque 100 personnes accueillies, appuyé par un mi-temps de responsable de résidence. Bien que certains résidents ne nécessitent pas d'accompagnement, Aréli s'assure que ceux ayant des besoins plus soutenus soient inscrits dans un accompagnement, de préférence avec un contrat d'engagement individuel. *“L'idée est d'avoir quelqu'un, un référent, qui connaît le ménage et qui sera là à la sortie”* confirme Lydie Renard. *“Ça peut être un curateur, un partenaire santé, un partenaire emploi, un référent RSA”* poursuit-elle, avant de conclure *“nos travailleurs sociaux apportent un complément à l'accompagnement”*.

Ces deux opérateurs partagent le constat qu'il est parfois difficile d'identifier ou de garder un référent social “de droit commun” pour le ménage accueilli. Jusqu'à récemment, les résidents étaient également exclus de l'ensemble des mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL). *A contrario*, l'AVDL est depuis plusieurs années ouvert à leurs résidents. Cette évolution a été bien accueillie par Adoma, *“on a commencé à mettre en œuvre des AVDL, c'est ce qui manque chez nous”* confirme Mme Chabane. Elle a par ailleurs mis en avant le modèle des mesures AVDL dédiées au public ayant le statut de réfugié, qu'elle juge “très bien”. Malgré ces améliorations, les opérateurs rencontrent encore des difficultés pour s'assurer que chaque ménage bénéficie d'un accompagnement adapté. A titre d'exemple, *“on oriente souvent vers le CMP, mais si le résident ne vient plus, leur accompagnement s'arrête”* constate Yasmine Chabane.

## > PRINCIPALES PISTES D'AMÉLIORATION

- > **Faciliter l'adaptation de l'accompagnement aux besoins évolutifs des personnes.** Il s'agit d'un enjeu transversal évoqué notamment pour les ménages en IML et en résidences sociales. Avec des files actives allant de 25 à 100 ménages, les opérateurs ne peuvent pas tous proposer un accompagnement soutenu aux ménages qui en ont besoin. En outre, les ménages en résidence sociale sont encore exclus des mesures ASLL. Ce sujet fait l'objet de discussions dans le groupe de travail animé par la Métropole européenne de Lille dans le cadre du plan de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord.
- > **Prévenir des expulsions des logements en IML et en résidences sociales en lien avec le SIAO.** Les organismes d'IML et de résidence sociale sont confrontés régulièrement à des situations de ménages qui peinent à se maintenir dans leur logement, qu'il s'agisse d'un problème de rupture de droits (par exemple, les jeunes pour lesquels la Garantie jeune est épuisée) ou de problématiques dans la gestion du logement. Dès lors, deux personnes ont évoqué le sujet d'une possible passerelle vers l'hébergement ou d'autres dispositifs. L'Ansa considère qu'il faut explorer la possibilité de sécuriser leur logement actuel, par exemple *via* une solvabilisation du ménage ou une reprise du bail par l'association ("bail de sauvegarde"). Il pourra toutefois être intéressant, dans le cadre de la présente recherche-action, d'explorer la possibilité que certains de ces ménages puissent être réorientés vers une autre solution de logement ou d'hébergement avec l'appui du SIAO.
- > **Améliorer l'orientation entre SIAO et opérateurs d'IML.** L'enjeu est de procéder plus rapidement à des attributions de logements IML aux ménages orientés par le SIAO. Pour ce faire, il pourra convenir d'améliorer la préconisation initiale (pour augmenter le nombre de ménages ayant une "préconisation IML"), le ciblage des publics, la préparation de leurs dossiers et l'accompagnement des ménages dans leur choix (afin de diminuer le taux de refus de leur part). Les améliorations se situent ainsi aussi bien du côté des "prescripteurs", du SIAO et des associations d'intermédiation locative, qui devraient tous agir au sein d'un protocole d'orientation clair et opérant. Cet enjeu est déjà évoqué lors de la commission IML, animée par un chargé de mission du SIAO. Dans ce cadre l'Ansa pourra apporter un appui externe à la préparation d'un protocole d'orientation.
- > **Capter davantage de logements en dehors des quartiers prioritaires.** Aujourd'hui, la captation des logements se concentre dans les communes les plus pauvres de la métropole, provoquant le mécontentement de certains élus. De plus, selon les opérateurs, les ménages orientés par les SIAO tendent à refuser davantage les logements dans ces quartiers prioritaires. Ce sujet important dépasse le cadre de la présente recherche-action et pourrait être traité dans le groupe de travail animé par la Métropole européenne de Lille autour de la captation des logements en IML dans le cadre du plan Logement d'abord. En lien avec cette question, se pose également celle de la captation de logements plus adaptés aux ressources et aux compositions familiales des personnes en demande auprès du SIAO.
- > **Augmenter et améliorer l'orientation vers les résidences sociales.** Cette piste pourra se décliner autour de plusieurs actions, telles que augmenter et améliorer la préconisation initiale, faire évoluer l'analyse et la préparation des dossiers par le SIAO, recourir au SI-SIAO pour le signale-

ment des logements disponibles, préciser l'étendue des droits de réservation de l'État (nombre de logements, gestion en stock ou flux etc.). Pour fixer le cadre de ce nouveau système d'orientation, deux options semblent à étudier : soit, se contenter de la réglementation et des conventions APL, soit y ajouter des conventions tripartites signées par l'État, le SIAO et le gestionnaire, à l'image des pratiques développées en Haute-Savoie (cf. monographie 2).

- > **Tester la mobilisation de logements en FJT par le SIAO.** Le SIAO oriente de façon très marginale vers les logements en FJT. Tout d'abord, il convient de clarifier les freins à cette mobilisation par le SIAO et de clarifier les "droits de réservation" de l'État au sein de ce parc. Ensuite, un protocole d'orientation pourra être co-construit avec un groupe de gestionnaires volontaires, en lien avec l'URHAJ, avant de le tester sur une période de 6 mois environ.
- > **Sensibiliser les personnes concernées à l'offre de logement d'insertion.** La politique du Logement d'abord invite à laisser les personnes concernées choisir le logement le plus adapté à leur situation. Or, beaucoup de personnes concernées ne connaissent pas l'ensemble des dispositifs de logement d'insertion. Parmi les personnes qui en sont informées, certaines ont des réticences à recourir à cette offre, considérant qu'elle n'est pas adaptée à leurs besoins. *In fine*, l'objectif de cette piste sera de réduire cette "autocensure" de la part des personnes et leurs référents.

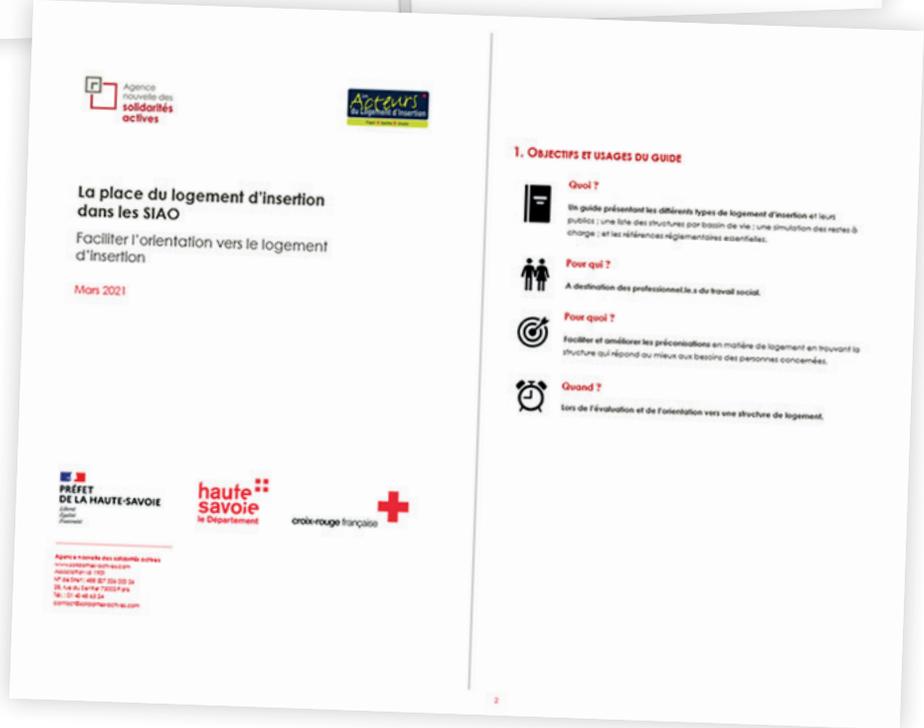
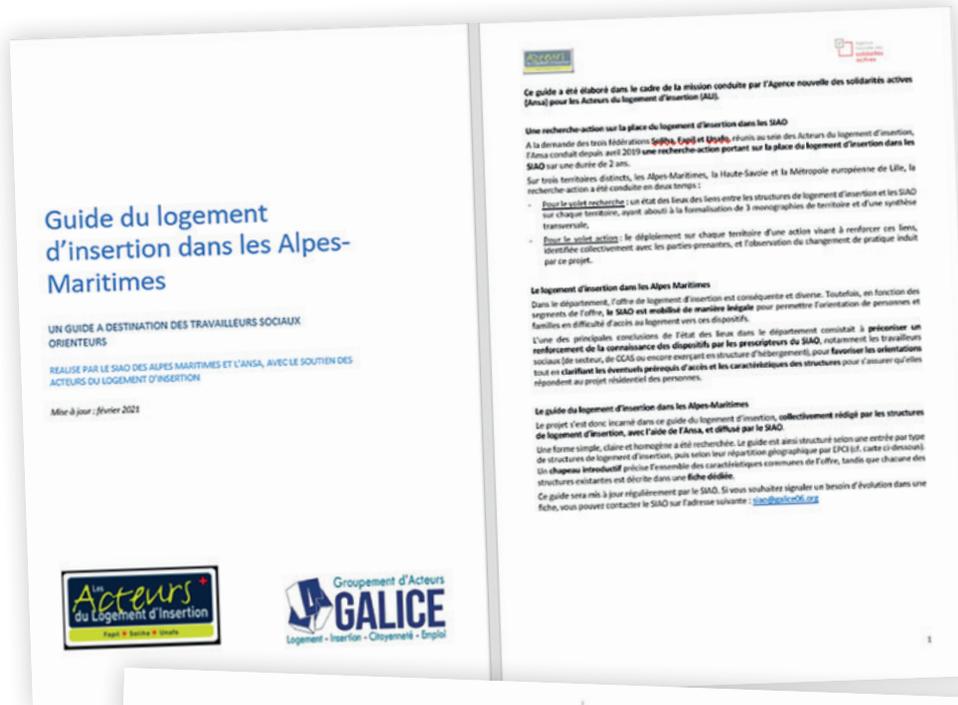
### ● Priorisation des pistes d'amélioration

Piste	Partenaires concernés	Nature de la recherche-action	Préconisation Ansa
Faciliter l'adaptation de l'accompagnement aux besoins évolutifs des personnes	DDCS, MEL, SIAO, opérateurs IML, résidences sociales, PdF et ASLL / AVDL	Opérationnel	Pas préconisé : sujet déjà traité dans le cadre d'un groupe de travail du plan Logement d'abord
Prévenir les expulsions des logements en IML et en résidence sociale en lien avec le SIAO	SIAO, opérateurs de résidences sociales et d'IML, DDCS, MEL	Opérationnel	Préconisé : un sujet intéressant qui dépasse le sujet du partenariat SIAO-opérateurs
Améliorer l'orientation entre SIAO et opérateurs d'IML	SIAO, opérateurs IML, DDCS, MEL	Opérationnel	Préconisé : à mener sous l'égide de la commission IML
Capter davantage de logements en dehors des quartiers fragiles	Opérateurs d'IML, DDCS, MEL, communes	Opérationnel	Pas préconisé : dépasse partenariat SIAO-IML et peut être traité par groupe de travail IML du plan Logement d'abord
Augmenter et améliorer l'orientation vers les résidences sociales	SIAO, opérateurs de résidences sociales, DDCS, MEL	Opérationnel	Préconisé (à mutualiser avec piste FJT)

Piste	Partenaires concernés	Nature de la recherche-action	Préconisation Ansa
Tester la mobilisation de logements en FJT par le SIAO	SIAO, opérateurs de FJT, DDCS, MEL	Opérationnel	Préconisé : à mener en partenariat avec l'URHAJ (à mutualiser avec piste résidence sociale)

Personnes interrogées		
Nom de la structure	Prénom Nom	Fonction
Coordination mobile d'accueil et d'orientation (CMAO) – le SIAO de Lille	Jérôme RYBINSKI	Directeur
Soliha Métropole Nord	Sandra JAQUART	Responsable d'action sociale, service des dispositifs spécifiques métropolitains
Soliha Métropole Nord	Lydia MAAZI	Responsable administrative et financière
Groupe de recherche pour l'aide et l'accès au logement (Graal)	Olivier DESROUSSEAUX	Directeur
ARÉLI	Lydie RENARD	Directrice des projets et services résidentiels
Adoma	Yasmine CHABANE	Responsable de site, Hauts-de-France
Métropole Européenne de Lille	Céline HERBAIN	Cheffe de projet Logement d'abord

## > GUIDES DU LOGEMENT D'INSERTION POUR LES ALPES-MARITIMES ET LA HAUTE-SAVOIE



**Comité de pilotage de l'étude**

Justine Gineste, Fapil

Kamel Senni, Soliha

Pauline Lebeau et Pierre-Marc Navales, Unafo

**Création graphique et mise en pages**

Isabelle Ibgui  [www.caramel-et-paprika.fr](http://www.caramel-et-paprika.fr)

Edition mai 2021

Imprimé par Perfectmix (imprimeur certifié PEFC, FSC)  
sur du papier issu de forêts gérées durablement



[www.logementdinsertion.org](http://www.logementdinsertion.org)

[contact@logementdinsertion.org](mailto:contact@logementdinsertion.org)

**Fapil**

6, avenue du Professeur André Lemierre - 75020 Paris

Tél. 01 48 05 05 75 - Fax : 01 43 60 90 97

[www.fapil.net](http://www.fapil.net)

**Fédération Soliha**

27, rue de la Rochefoucauld - 75009 Paris

Tél. 01 42 81 97 70 - Fax : 01 40 23 93 06

[www.soliha.fr](http://www.soliha.fr)

**Unafo**

29/31, rue Michel-Ange - 75016 Paris

Tél. 01 40 71 71 10 - Fax : 01 40 71 71 20

[www.unafo.org](http://www.unafo.org)