



Mission d'évaluation relative à la mise en place d'un SIAO unifié en Ile-de-France

Rapport

Cécile COURREGES

Valentine FOURNIER

Avec la participation de Dorothée IMBAUD

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

2020-106R
Juin 2021

SYNTHESE

[1] Par lettre de mission en date du 11 décembre 2020, signée par le Ministre des solidarités et de la santé et la Ministre déléguée chargée du logement, l'IGAS a été chargée d'une mission d'évaluation de l'opportunité et de la faisabilité d'une organisation plus unifiée des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) en Ile-de-France.

[2] Les SIAO sont les plateformes uniques départementales de coordination et de régulation des secteurs de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. Crées par la circulaire du 8 avril 2010, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) leur a conféré une reconnaissance législative et a généralisé le principe d'un SIAO unique par département, intégrant les missions relatives à l'urgence et à l'insertion.

[3] Les missions des SIAO sont les suivantes :

- 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, selon des modalités et des critères définis de manière partenariale ;
- favoriser la fluidité de l'accès au logement des personnes ;
- coordonner, animer et développer le réseau des acteurs associatifs et institutionnels intervenant dans le cadre de la prise en charge des populations sans abri ;
- participer à la veille et à l'observation sociales.

[4] Ils ont ainsi vocation à mieux articuler et coordonner les dispositifs et l'ensemble des acteurs de la veille sociale (accueil et orientation), de l'hébergement et du logement en donnant de la fluidité aux moments de transition entre l'urgence, l'insertion et le logement.

[5] Sous la responsabilité et le pilotage des préfets de département et de leurs services, les SIAO structurent le service public de l'hébergement et de l'accès au logement en garantissant l'équité de traitement des demandes des usagers et en favorisant la fluidité et le parcours des ménages vers le logement. Demain, ils pourraient être positionnés comme clef de voute du service public de la rue au logement (SPRULO), annoncé au mois de février 2021 par le gouvernement, et que la délégation interministérielle à l'hébergement et au logement (DIHAL) est chargée de mettre en œuvre dans le cadre de l'Acte II du plan quinquennal (2018-2022) pour le Logement d'abord.

[6] La mission est intervenue au moment du transfert du pilotage de la politique publique de l'hébergement de la DGCS à la DIHAL, devenue formellement au 1^{er} janvier 2021 responsable du BOP 177, principale source de financement de celle-ci.

[7] La mission devait répondre à une double attente : du niveau régional qui, face à une situation très dégradée en termes de réponses et de fluidité en Ile-de-France, souhaitait être éclairé sur l'intérêt et les voies d'une plus grande unification des SIAO dans la région ; et du niveau national, dans le cadre précité de la mise en œuvre du SPRULO qui conduit à interroger la pertinence et les modalités d'adosser celui-ci aux SIAO dans les territoires.

[8] La mission, sur la base des analyses et évaluations qu'elle a conduites dans les huit départements de la région, a dressé des propositions d'évolution avec différentes options ouvertes qui, pour certaines, concernent le niveau national et d'autres le niveau régional. La mission n'a retenu comme critère pour ses analyses que le gain attendu pour les usagers, tout en veillant à la faisabilité des propositions formulées.

[9] La mission appelle de façon préalable l'attention sur le fait que le SIAO n'est qu'un outil de déclinaison locale d'une politique publique qui doit avant tout être définie et pilotée par ceux qui en ont la responsabilité. En s'intéressant aux SIAO, la mission a donc dû également analyser les interventions des différents acteurs du champ de l'hébergement et du logement, dont l'Etat.

Les principaux constats de la mission

[10] Le premier constat tient à la faiblesse des données et des définitions partagées dans le secteur qui empêche de conduire une réflexion sur les réponses à envisager à partir d'un diagnostic précis des caractéristiques des publics concernés et de leurs besoins, ainsi que des ressources existantes pour y répondre :

Concernant le public, il n'existe pas de définition du sans abrisme en France qui permettrait, de pouvoir comparer et agréger les différentes études menées en la matière, pas non plus d'outil de connaissance de la population concernée, de ses besoins et de sa demande. Il existe encore moins d'outil qui permette de suivre le parcours de ces ménages et d'identifier les éventuels flux intra-régionaux et leurs causes.

Concernant l'activité du secteur et notamment celle des SIAO, la faiblesse des cadres de pilotage ne permet pas d'avoir des instruments de mesure offrant des comparaisons. Il n'existe pas, par exemple, de cadre structuré de rapport d'activité des SIAO avec des indicateurs déterminés par les services de l'Etat de façon homogène sur l'Ile-de-France. La mission a dû reconstituer des bases de données en sollicitant les SIAO et les différents services, ce qui a mis en lumière des différences de pratiques importantes dès la définition des différents concepts utilisés.

[11] Le deuxième constat majeur tient à l'ampleur des difficultés affrontées en Ile-de-France, région sans commune mesure avec les autres par la masse et l'intensité des problèmes à traiter dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement. Cette tension permanente entre l'offre et la demande accentue les situations d'urgence et entraîne un phénomène de non réponse structurel, particulièrement aigu sur Paris et la petite couronne. Les priorités organisées pour l'accès au logement des personnes les plus défavorisées se concurrencent les unes les autres et les récents mécanismes mis en place pour favoriser leur accès au logement ne produisent encore que peu d'effets dans un espace régional sur saturé. Les éléments de réponse, reposant sur le recours à une plus grande solidarité intra-régionale pour notamment desserrer la tension sur le territoire métropolitain, sont restés à ce stade limités. Pour autant, celle-ci s'est en pratique installée via le recours massif aux nuitées hôtelières.

[12] Dans ce cadre d'exercice qui reste essentiellement départemental, le dernier constat tient au positionnement des SIAO en Ile-de-France, marqué par un exercice inégal de leurs missions et une grande disparité de leurs pratiques. Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons. Rappelons ici que les SIAO sont des structures jeunes, nées il y a une dizaine d'années et portées très largement par le secteur associatif. Les SIAO étant chargés de coordonner, de réguler, en articulation avec les politiques sociales et d'insertion de leur département, ils sont très dépendants de leur environnement local. A cela s'ajoute, la structuration des services de l'Etat en Ile-de-France avec une direction interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) créée également en 2010, avec des antennes dans les départements de la petite couronne, et des ex directions départementales

de la cohésion sociale, devenues directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités au 1^{er} avril 2021, chargées dans les départements de la grande couronne, sous l'autorité du préfet de département, de la mise en œuvre de la politique d'hébergement et d'accès au logement. Cette structuration a nécessairement des répercussions sur le fonctionnement des SIAO de manière générale et plus localement de chaque SIAO dans la relation entretenue avec les services de l'Etat.

[13] S'agissant de l'exercice de leurs missions, la mission relève des SIAO en Ile-de-France globalement installés dans leur mission de régulation et reconnus par les principaux partenaires. La mission a noté toute fois deux situations plus compliquées dans les Yvelines et les Hauts-de-Seine où la légitimité des SIAO peut encore poser question et entraver la mise en œuvre de leur action. Par ailleurs, hormis quelques initiatives plus ou moins structurées, les SIAO ont globalement un rôle assez limité sur l'accès au logement, en lien aussi avec les limites fixées aujourd'hui par la loi à cette mission. Au final, les SIAO restent des structures encore très identifiées « urgence-hébergement » en Ile-de-France.

[14] L'hétérogénéité des pratiques, des organisations et des fonctionnements partenariaux est encore plus forte et peut parfois aller jusqu'à remettre en cause les objectifs qui ont présidé à leur création et surtout l'équité de traitement des usagers. Il en est ainsi notamment de l'application dans la région de règles différentes en matière de détermination de l'ancrage territorial ou de critères de priorisation. Ces différences ne s'expliquent pas seulement par les différences de niveau de pression exercée sur les dispositifs par la demande plus ou moins massive et touchent également l'exercice par les SIAO de leurs missions autres que la régulation (coordination des acteurs ; observation sociale). Au final, à partir des mêmes missions confiées par la loi, les SIAO en Ile-de-France n'appliquent pas les mêmes règles, n'ont pas les mêmes pratiques, n'ont même pas le même langage et de fait n'ont même pas le même exercice de leurs missions.

[15] C'est en réponse à ces principaux constats et dans l'objectif d'améliorer la réponse aux usagers et de renforcer l'équité de traitement que la mission a interrogé les différents sujets et formule des propositions d'évolution à plusieurs niveaux, national et régional. Concernant plus spécifiquement l'Ile-de-France, cadre premier d'examen de la mission, celle-ci pointe le besoin d'un cadre général de pilotage tenant compte des spécificités de cette région et de son caractère d'exception qui oblige à penser des solutions à une échelle supra-départementale, tout en assurant une mise en œuvre adaptée aux réalités et aux politiques locales. La question de la régionalisation ou d'une plus grande unification des SIAO en Ile-de-France est à considérer à la lumière des réponses apportées à cette question première.

Les propositions d'évolution générale aux niveaux national et régional

[16] Au niveau national, deux questions principales se posent : celle de la mise en œuvre et de l'évolution des missions dévolues par la loi aux SIAO, en tirant les conséquences éventuelles en matière de gouvernance, ainsi que celle d'un système d'information, qui puisse soutenir et traduire finement les attendus de la politique nationale (et régionale) de l'hébergement et de l'accès au logement. Ces deux questions sont à examiner au regard du mouvement actuel de déploiement de la politique du Logement d'abord.

[17] Concernant l'évolution des missions, la question centrale à trancher relève d'un choix stratégique national : veut-on mettre les SIAO en responsabilité sur l'accès au logement, au moins pour les personnes à la rue, hébergées ou logées temporairement ? En effet, les SIAO ne sont aujourd'hui positionnés que sur les préalables de l'accès au logement, leur rôle s'arrête dans les textes à l'identification des ménages susceptibles d'accéder de façon prioritaire au logement. Eu égard aux attentes des bailleurs sociaux et aux nouvelles responsabilités qui pèsent sur eux en matière d'attribution de logement social, aux nouvelles règles qui se mettent en place dans le cadre

d'un repositionnement de la politique d'attribution au niveau intercommunal, les SIAO pourraient jouer un rôle d'expertise et de tiers de confiance entre les prescripteurs et les bailleurs, au bénéfice des ménages concernés. Cela supposerait de leur reconnaître un rôle opérationnel dans l'accès au logement social. Pour autant, cette implication nouvelle des SIAO dans le champ de l'accès au logement, qui pourrait revêtir différentes formes, impliquerait nécessairement de réévaluer les moyens des SIAO et le partage de compétence avec les services de l'Etat.

[18] Les compétences des SIAO mériteraient selon la mission d'être renforcées sur d'autres missions, notamment en matière de régulation du secteur du logement adapté et de coordination des acteurs du champ de l'hébergement et du logement. Ce renforcement de leurs compétences assoirait la légitimité des SIAO sur l'ensemble du continuum de la rue au logement, qui devrait également être soutenue par une modification substantielle de la gouvernance avec un élargissement du tour de table à des acteurs incontournables au premier rang desquels les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux. La mission considère à ce titre que c'est moins la forme de cette gouvernance et du statut associé en conséquence pour les SIAO que son exercice partenarial qui est déterminant de son succès et de sa capacité à mettre en œuvre localement les principes du Logement d'abord.

[19] L'ensemble de ces évolutions ainsi que le développement du concept et des principes du Logement d'abord doivent s'appuyer sur un système d'information (SI) fiable et permettant de rendre compte facilement des indicateurs qui seront déterminés pour suivre la mise en œuvre de cette politique et l'action des SIAO. Le SI développé par l'Etat pour outiller les SIAO, dit SI-SIAO, ne le permet pas aujourd'hui et rencontre des difficultés techniques majeures et récurrentes, ayant conduit la DIHAL, dans le cadre de ses nouvelles compétences, à demander un audit de cet outil et à poser la question de son devenir. Quel que soit le SI au final retenu, il devra pouvoir rendre compte du parcours des ménages et sortir de la stricte logique de gestion de places. Enfin, pour accompagner les évolutions souhaitées, les SIAO devraient pouvoir avoir accès à l'ensemble des données et informations utiles au parcours et à l'orientation des personnes, notamment dans les liens avec le logement, que cela soit rendu possible par un interfaçage du SI-SIAO, s'il est confirmé, ou par des accès directs à d'autres SI ou logiciels (système national d'enregistrement de la demande de logement social-SNE- et système de gestion du contingent Etat et de la priorité de logement -Syplo-notamment).

[20] Au niveau de la région Ile-de-France, et avant même de penser à une plus grande unification des SIAO, la mission préconise de replacer l'usager au cœur des préoccupations et des interventions de l'ensemble des acteurs. La politique publique d'hébergement et d'accès au logement devrait être construite en réponse à des besoins identifiés. La mission a pu constater que ce diagnostic n'existe que de façon très limité et peu partagé à l'échelle régionale, de même que l'évaluation des ménages n'est pas aujourd'hui réalisée systématiquement ou contenue dans des délais satisfaisants. Pourtant, cette évaluation est le préalable à toute orientation ou accompagnement et de sa qualité dépend la mise en œuvre de la politique du Logement d'abord, rompant ainsi avec la logique du parcours en escalier de l'hôtel, vers l'hébergement, puis le logement adapté, pour aboutir, un jour peut-être, à un logement autonome. Cette situation n'est pas propre à l'Ile-de-France mais la massification des problèmes, hors norme par rapport au reste de la France, conduit l'ensemble des acteurs à se concentrer sur l'urgence au détriment de l'évaluation et l'accompagnement.

[21] Afin de retrouver cette capacité d'intervention des SIAO sur l'ensemble du parcours des personnes, la mission préconise de replacer l'évaluation de la situation de la personne, et son actualisation régulière, au cœur du dispositif et, pour cela, de rendre les SIAO responsables et garants de la mise en place d'un dispositif départemental garantissant une évaluation dans des délais courts pour tout usager francilien du service public de l'accueil, de l'hébergement et du logement, veille sociale incluse. En contrepartie, il conviendrait de repenser la notion de mise à l'abri, qui devrait à

l'avenir être conçue comme temporaire, circonscrite dans le temps, et comme, au-delà de la réponse à l'urgence, un préalable à la mise en œuvre d'un accompagnement à partir d'une évaluation et du traitement de la demande des personnes. Dans le prolongement de ce qui a été initié avec la mise en place, sous l'impulsion de la DRIHL, des plateformes départementales d'accompagnement des ménages à l'hôtel (PASH), la mission préconise une inscription dans un délai et une obligation de résultat de l'évaluation, indépendamment d'ailleurs d'une solution d'accueil, notamment pour les publics qui se voient refuser systématiquement un hébergement faute de places ou de priorité à leur bénéfice (hommes isolés, personnes avec des animaux...). Dans cette idée, il conviendrait de multiplier les dispositifs d'aller-vers et de former les intervenants à l'évaluation : accueil de jour, maraudes professionnelles mais également bénévoles. Les usagers devraient être dans la capacité d'agir, de formuler une demande par eux même à toutes les étapes de leur accompagnement et de demander des rectifications des informations les concernant. Pour cela, ils doivent avant tout être informés, ce qui nécessite de la part des SIAO et des acteurs du champ de l'hébergement / logement harmonisation et formalisation des pratiques et des procédures.

[22] De manière générale, les évolutions envisagées ci-dessus doivent se penser et se construire dans un cadre formalisé qui permette ensuite aux acteurs de mesurer les éventuels écarts au cadre et ainsi de réadapter celui-ci pour qu'il réponde au mieux aux besoins des publics et des acteurs. Cela concerne en premier lieu les relations entre l'Etat et les SIAO qui devraient être organisées dans le cadre d'une généralisation de la contractualisation. Celle-ci pourrait prendre demain la forme d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM), complété d'une lettre de mission établie par les services de l'Etat pour la direction du SIAO avec une feuille de route opérationnelle associée, révisable annuellement sur la base d'une évaluation comportant des indicateurs définis régionalement et intégrant des indicateurs clés portant sur la réalisation des évaluations et des demandes de logement social. De leur côté, les SIAO devraient tous se doter d'un projet de service et développer un cadre formalisé de relations avec leurs principaux partenaires, fixant leurs engagements réciproques.

Les voies possibles vers une plus grande unification des SIAO en Ile-de-France

[23] En Ile-de-France, au regard de ses spécificités, l'espace régional fait sens à la fois du fait de facteurs d'intégration via les réseaux de transport et le marché du travail, ainsi que pour élargir le champ des réponses possibles dans un espace, notamment métropolitain, sursaturé. En grande partie, du fait notamment du phénomène migratoire, la population concernée n'est pas plus parisienne que seine-et-marnaise ; dans ces conditions, on ne peut laisser les départements d'arrivée du fait de la présence de gares, d'aéroports, ou de réseaux de solidarité communautaires faire face seuls à cette pression qui dépasse leurs moyens et capacités de réponse. Pour autant, les choix qui seront faits en la matière ne pourront s'opérer que si plusieurs préalables sont remplis.

[24] Ainsi, la question posée à la mission des voies d'une plus grande unification en Ile-de-France pose autant la question de la définition et du pilotage de la politique d'hébergement logement, garantie par l'action des services de l'Etat, la question de la responsabilité de chaque acteur, que celle de l'organisation, du fonctionnement et de la gouvernance des SIAO. Pour la mission, il conviendrait d'affirmer la stratégie du Logement d'abord à l'échelle régionale et de définir une politique publique ambitieuse et articulée avec les autres politiques sociales mais également de l'emploi et de la formation. Cette politique doit se doter d'outils à partir d'une observation régionale, d'un diagnostic partagé des besoins, des ressources existantes et de la programmation des réponses.

[25] A ce titre, la région devrait être le niveau de programmation et de planification de l'ensemble des réponses, y compris les implantations hôtelières, les nuitées hôtelières constituant actuellement un début de régionalisation de fait mais qui s'opère dans une forme d'opacité subie, faisant peser sur l'opérateur en charge de la réservation hôtelière pour la région, DELTA, une responsabilité qui n'est pas la sienne. Dès lors, il s'agirait d'affirmer juridiquement la compétence du Préfet de Région sur le dispositif de mise à l'abri principalement constitué de nuitées hôtelières, en s'appuyant sur l'article L345-2-1 du CASF qui autorise spécifiquement pour l'Ile-de-France le Préfet de région à prendre la main sur l'ensemble du dispositif de veille sociale. Pour aller plus loin, la mission préconise que cette planification et programmation ne s'arrêtent pas au dispositif de mise à l'abri et portent sur l'ensemble des dispositifs d'hébergement et logement adapté/intermédié. Il est indispensable que les objectifs quantitatifs et qualitatifs concernant l'offre -et toute l'offre- soient validés au niveau régional et assumés dans un tour de table réunissant les Préfets de département avec un pouvoir décisionnel du Préfet de région, qui dépasse le seul exercice actuel du comité de l'administration régionale (CAR).

[26] Cette politique régionale devrait nécessairement être concertée avec les collectivités locales, compte tenu de leurs compétences. Or, force est de constater que le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH), instance co-présidée par le Président du Conseil Régional et le Préfet de Région, ne suffit pas à répondre aux enjeux immédiats de rééquilibrage de l'offre via une programmation volontariste et un schéma d'implantation hôtelier transparent. Il conviendrait donc de créer et de faire vivre, de façon complémentaire, au niveau régional, un cadre spécifique de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, où chacun pourrait partager l'état de la situation régionale, prendre part à la stratégie collective, ou au moins ne pas dire qu'il la méconnaît, et surtout anticiper les accueils. A l'association essentielle des Départements, chefs de file de l'action sociale, devrait s'ajouter celle d'une représentation des communes et des intercommunalités ; les premières pour leurs compétences en matière de domiciliation ou de scolarité (sans compter les questions d'implantation de structures d'accueil) et les secondes pour leurs compétences en matière d'attribution de logements sociaux.

[27] Le préalable est donc bien l'affirmation d'un pilotage politique et stratégique de l'Etat à l'échelle de la région qui détermine l'évolution des SIAO et l'unification des règles et qui permette à travers un discours et des objectifs homogènes d'embarquer les partenaires locaux au premier rang desquels les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux. Une fois clarifiée le cadre de référence politique et stratégique de l'appareil d'Etat et de ses services, il conviendrait de redéfinir la partition des compétences et des attributions en proximité entre les SIAO et les services de l'Etat en département. Les services de l'Etat gagneraient à se repositionner dans le soutien et le contrôle des SIAO, tout en les laissant agir de façon autonome, dans le cadre qu'ils auront formalisé par la rédaction d'une convention ou d'une feuille de route, à minima annuelle.

[28] Concernant le périmètre de mise en œuvre de cette plus grande unification, la mission privilégie celui de la région administrative sur celui de la métropole du Grand Paris, qui avait pourtant fait l'objet de premières réflexions en 2017. En effet, la région est le seul périmètre qui permette de penser des solutions et une amélioration en termes de parcours des personnes dans un espace incluant des zones un peu moins tendues. Penser la région, c'est aussi penser au-delà et ébaucher des solutions de mobilité accompagnée, dans le respect du souhait des personnes, vers d'autres régions qui disposent encore de ressources et manifestent une volonté d'accueil.

[29] Considérant ce qui précède, la mission ne pense pas que la création d'un SIAO régional unique soit LA solution. Au-delà de l'urgence du besoin de mise à l'abri immédiat, les parcours et l'accompagnement des ménages nécessitent un ancrage sur un territoire et une prise en charge globale qui ne peuvent porter leurs fruits que par un travail partenarial de proximité et une confiance

entre les acteurs. Celle-ci ne peut être construite qu'en proximité par le SIAO dans son rôle de coordination des acteurs et des instances partenariales qu'il anime.

[30] La mission a ainsi choisi de présenter des cibles de régionalisation, indépendantes les unes des autres :

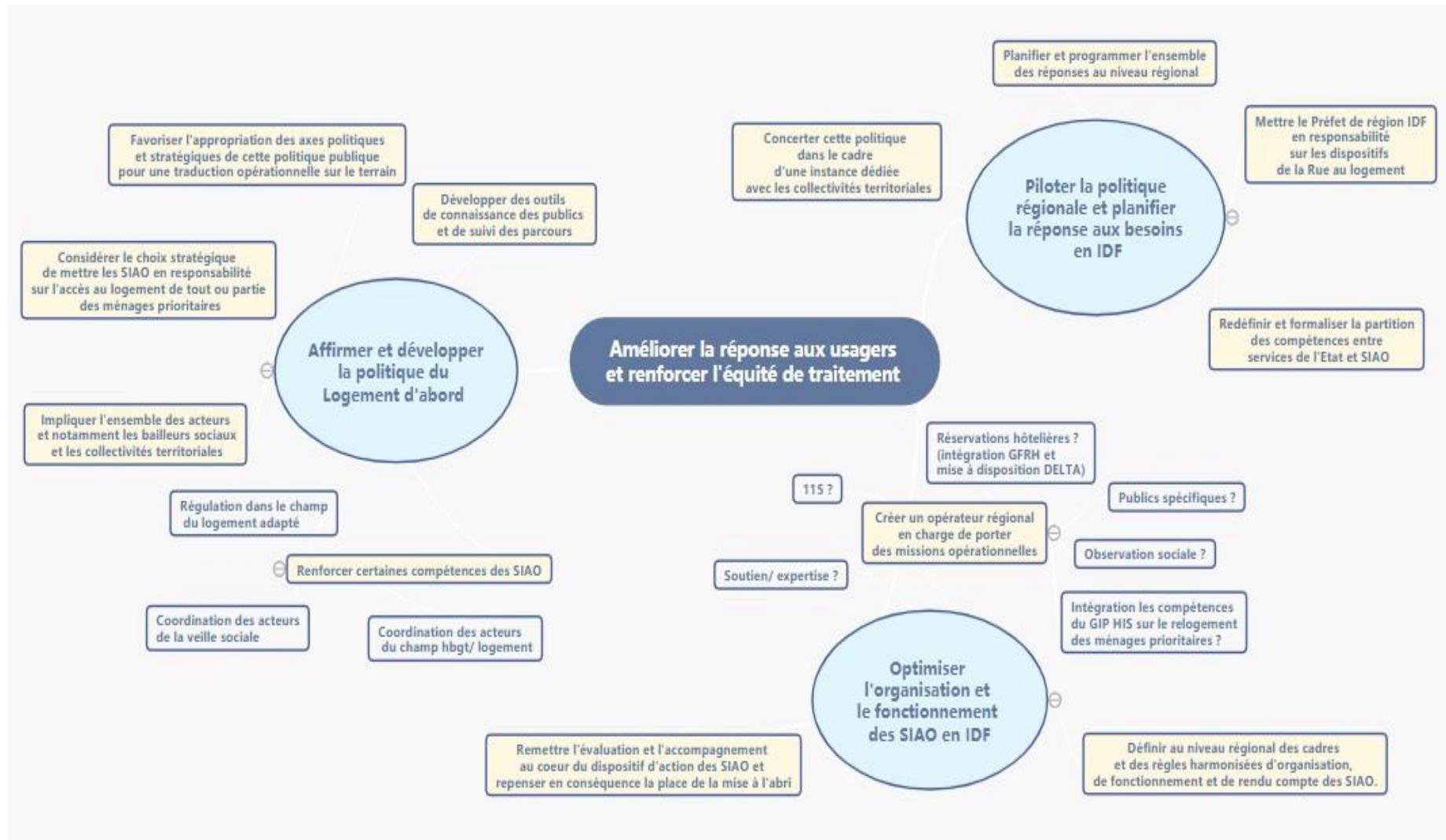
L'observation sociale gagnerait à être exercée à un niveau régional, sur la base d'un mandat clair et s'appuyant sur un programme pluri annuel, une pluridisciplinarité des compétences, un réseau de partenaires et un conseil scientifique. Afin de garantir une connaissance et une transparence sur l'ensemble de la région, il conviendrait également de donner aux huit SIAO, via le SI-SIAO (qui ne le permet pas aujourd'hui), une visibilité sur l'ensemble des places de la région et de leur vacance ; La plateforme 115 pourrait faire, pour tout ou partie, l'objet d'une régionalisation avec un outillage et une formation renforcée des écoutants. Elle n'interviendrait que sur la phase de mise à l'abri sans réflexion à ce stade sur des critères d'ancrage discriminants pour les publics, retrouvant ainsi le principe d'inconditionnalité de l'accueil, sous la seule limite de l'offre disponible, et une équité de traitement à l'échelle régionale. Le développement parallèle des outils numériques serait un gain à évaluer, certains SIAO se sont déjà engagés dans cette voie ;

Une régionalisation de tout ou partie de la prise en charge de publics spécifiques, notamment ceux qui, dans leur parcours, peuvent avoir besoin d'un éloignement ou de mesures ciblées qui ne peuvent être construites à l'échelle d'un département seul, pourrait être envisagée. La mission le préconise notamment pour les femmes victimes de violence et les personnes sortant de détention ;

Sur la question de l'accès au logement, si la mission ne l'a pas retenue comme une cible de régionalisation, elle considère qu'il conviendrait de prêter une attention particulière au travail de coordination entre les missions logement des huit SIAO afin de soutenir les demandes extra départementales des ménages ;

Certaines fonctions « soutien » gagneraient également à être portées à un niveau régional pour des questions de développement d'expertise (pôles juristes par exemple) ou de formations communes.

[31] Concernant la forme et le support de cette régionalisation, la mission considère qu'il conviendrait de sortir d'un simple modèle de coordination, qui a montré ses limites, et qu'il serait souhaitable d'envisager la création d'une structure avec une capacité juridique lui permettant de porter en propre des missions opérationnelles. Sur un plan juridique, eu égard à l'histoire de la construction des SIAO, la mission exclut l'établissement public qui signerait une volonté de reprise en main importante de l'Etat. Si le GIP peut permettre de renforcer le pilotage de l'Etat, la mission pense qu'il doit l'être avant tout par un repositionnement de ses services. Par ailleurs, le GIP entraînerait le statut de droit public des personnels, ce qui pourrait retirer de la souplesse à la structure et engendrer des problèmes d'attractivité. La mission privilégie la forme du GCSMS en veillant à ce que l'Etat en assure un pilotage étroit de sorte à ce qu'il ne devienne pas un contre-pouvoir et à ce que l'organe de gestion du GCSMS ait une vraie capacité de décision afin de ne pas diluer ses compétences par des compromis aux fonctionnements des huit SIAO d'Ile-de-France. Le groupement francilien de régulation hôtelière (GFRH), GCSMS constitué en 2019 pour gérer la réservation des nuitées hôtelières au niveau régional, pourrait être utilisé dans ce cadre sous réserve d'une refonte en profondeur de son fonctionnement actuel. La constitution d'un GCSMS nouveau, entraînant en parallèle le transfert des compétences et donc la dissolution de l'actuel GFRH, est tout aussi envisageable. Il conviendrait également, quel que soit le choix retenu pour cet opérateur régional, de revoir en conséquence la répartition des compétences avec l'actuel GIP Habitat et interventions sociales, pour celles qu'il exerce dans le champ du relogement des ménages prioritaires.



Source : Mission

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Recommandations pour le niveau national				
1	Un choix stratégique à faire au niveau national, sur la responsabilisation ou non des SIAO sur l'accès au logement des ménages hébergés, logés temporairement et à la rue et des compétences et moyens à faire évoluer en conséquence	1	Ministre en charge du logement/DIHAL	Dans le cadre des décisions concernant la création du service public de la rue au logement (SPRULO)
2	Renforcer le rôle de régulation des SIAO sur le secteur du logement adapté en leur donnant une visibilité systématique et totale sur l'ensemble des places et en réaffirmant leur rôle de régulation sur les places du contingent Etat (voire sur l'ensemble des places pour les pensions de famille et résidences accueil)	2	Ministre en charge du logement/DIHAL	Dans le cadre des décisions concernant la création du SPRULO
3	Réaffirmer le rôle de coordination des acteurs de la veille sociale du SIAO et en faire le garant de la couverture territoriale du département par les maraudes, sous le pilotage de l'Etat	2	Ministre en charge du logement/DIHAL	Dans le cadre des décisions concernant la création du SPRULO
4	Reconnaitre son rôle de coordination opérationnelle et d'animation du réseau local de l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement adapté	1	Ministre en charge du logement/DIHAL	Dans le cadre des décisions concernant la création du SPRULO
5	Ouvrir la gouvernance des SIAO en généralisant au moins la participation des acteurs de l'hébergement et du logement, y compris collectivités territoriales et bailleurs sociaux, aux instances de pilotage du SIAO	1	Ministre en charge du logement/DIHAL	Dans le cadre des décisions concernant la création du SPRULO
9	Intégrer dans les décisions à prendre concernant le devenir du SI post audit de la DIHAL les besoins relatifs au suivi des parcours des ménages et à une visibilité/gestion au niveau régional	1	DIHAL	2 ^{ème} semestre 2021
Recommandations pour le niveau régional hors sujet de l'unification des SIAO				
6	Rendre les SIAO responsables et garants de la mise en place d'un dispositif départemental garantissant une évaluation dans des délais courts pour tout usager francilien du service public de l'accueil, de l'hébergement et du logement, veille sociale incluse	1	PRIF/DRIHL	2021/22
7	Repenser la mise à l'abri comme un préalable à la mise en œuvre d'un accompagnement à partir d'une évaluation réalisée dans un délai circonscrit dans le temps	1	PRIF/DRIHL	2021/21

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
8	Généraliser les revues de parcours au sein des SIAO pour réétudier les situations des personnes hébergées depuis longtemps et s'assurer pour l'ensemble des publics SIAO de la réalisation des évaluations, ainsi que des demandes de logement social et inscription dans SYPLO	2	DRIHL/SIAO	2021/22
Recommandations relatives à une plus grande unification des SIAO en Ile-de-France				
10	Mettre en place un accompagnement au changement afin de promouvoir la stratégie du Logement d'abord à l'échelle régionale sur laquelle adosser la définition de la politique publique et ses objectifs.	1	PRIF/DRIHL	2021
11	Faire application de l'article L345-2-1 pour affirmer la compétence du Préfet de région Ile-de-France en matière de mise à l'abri, y compris les implantations et nuitées hôtelières, et, au-delà, faire reconnaître sa compétence en matière de planification et programmation sur l'ensemble de l'offre d'hébergement et de logement adapté/intermédiaire	1	Ministre du logement/PRIF	2021/22
12	Mettre en place au niveau régional et à un niveau politique un cadre spécifique de dialogue avec les collectivités territoriales et repositionner la conférence régionale des SIAO comme une instance de travail interinstitutionnelle à la composition élargie en conséquence.	1	PRIF	2021/22
13	Replacer les services de l'Etat, en veillant à réduire les écarts entre UDRHIL et DD, dans leur rôle de pilote et de coordinateur de la politique publique en assurant une partition des compétences avec les SIAO sur la base d'une feuille de route clairement établie et d'une évaluation a posteriori	1	PRIF/DRIHL	2021/22
14	Définir au niveau régional, sous l'autorité de la DRIHL, des cadres et des règles harmonisés d'organisation, de fonctionnement et de rendu compte des SIAO. Organiser un cadre transparent d'action au niveau de la région.	1	DRIHL	2021/22
15	Arbitrer sur les différentes options proposées par la mission concernant les missions des SIAO qui pourraient être exercées demain dans le cadre d'une organisation régionale : observation, plateforme du 115, prise en charge des publics spécifiques, missions relatives au relogement des ménages hébergés du GIP HIS, actions transversales communes comme la formation. Dans tous les cas, organiser une visibilité régionale de l'ensemble des places de la région et leur vacance et promouvoir la régionalisation des « viviers » de demandeurs.	2	PRIF	2021
16	Confier les missions qui seraient exercées à l'échelle régionale, selon les décisions qui seront prises, à un GIP à créer, ou, de façon préférentielle pour la mission, à un GCSMS nouveau ou profondément rénové par rapport au GFRH actuel.	2	PRIF/DRIHL	2021/22

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	11
RAPPORT	17
1 UNE REGION ILE-DE-FRANCE QUI FAIT FACE A UNE MASSIFICATION SANS EGAL DES PROBLEMES, AVEC DES SITUATIONS IMPORTANTES DE NON REPONSE	20
1.1 UNE POPULATION MAL CONNUE, QUI N'EST PAS SUIVIE DANS SON PARCOURS	20
1.2 UNE MASSIFICATION DES PROBLEMES ET UN Ecart EXTREME ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE QUI CONDUISENT A DES SITUATIONS MAJEURES DE NON REPONSE EN PARTICULIER SUR LA METROPOLE PARISIENNE	22
1.2.1 <i>Une saturation de l'offre en Ile-de-France, malgré son importance et le recours massif à l'hôtel</i>	22
1.2.2 <i>L'impossibilité de répondre à l'ensemble de la demande</i>	23
1.3 DES ELEMENTS DE « REGIONALISATION » MAIS UNE REGIONALISATION SURTOUT DE FAIT VIA LES NUITEES HOTELIERES	25
1.3.1 <i>Le développement de dispositifs favorisant une solidarité et une gestion supra-départementale en réponse à la tension extrême subie par Paris et la petite couronne.....</i>	25
1.3.2 <i>Des limites importantes à ces premiers éléments de régionalisation.....</i>	26
1.3.3 <i>Une intégration régionale portée de façon plus marquante par le recours aux nuitées hôtelières.....</i>	27
2 DES SIAO GLOBALEMENT INSTALLEES ET RECONNUS EN ILE-DE-FRANCE, MAIS UN EXERCICE DE LEURS MISSIONS QUI RESTE INEGAL ET UNE EQUITE DE TRAITEMENT DES USAGERS QUI N'EST PAS GARANTIE ...	28
2.1 DES LIMITES FORTES A LA COMPARAISON D'ACTIVITE ENTRE SIAO, RENFORCEES PAR LA FAIBLESSE DES CADRES DE PILOTAGE	29
2.1.1 <i>Des limites fortes à l'analyse et à la comparaison de l'activité des SIAO</i>	29
2.1.2 <i>Des cadres de pilotage qui ne permettent pas d'organiser le retour et la comparaison d'activité</i>	30
2.2 DES STRUCTURES JEUNES, DANS L'ENSEMBLE INSTALLEES DANS LEUR ROLE DE REGULATION AVEC TOUTEFOIS DEUX SITUATIONS DEPARTEMENTALES PREOCCUPANTES	31
2.2.1 <i>Des SIAO de taille importante en Ile-de-France, qui restent hétérogènes dans leur structuration.....</i>	31
2.2.2 <i>Des SIAO correctement installés dans leur rôle de régulation</i>	34
2.2.3 <i>Deux situations départementales préoccupantes toutefois : les Yvelines et les Hauts-de-Seine</i>	37
2.3 UN POSITIONNEMENT PLUS INEGAL SUR LES AUTRES MISSIONS ATTRIBUEES PAR LA LOI AUX SIAO ET TRES EN RETRAIT SUR L'ACCES AU LOGEMENT	37
2.3.1 <i>Un investissement plus inégale des SIAO sur les autres missions confiées par la loi, hors logement</i>	37
2.3.2 <i>Un rôle très limité des SIAO sur l'accès au logement.....</i>	39
2.4 DES DIFFERENCES TRES FORTES DE SITUATIONS ET DE PRATIQUES ENTRE LES SIAO QUI PEUVENT ALLER SUR CERTAINS POINTS JUSQU'A REMETTRE EN CAUSE L'EQUITE DE TRAITEMENT DES USAGERS	41
2.4.1 <i>Des SIAO qui vivent des situations différentes au regard de la pression qu'ils subissent</i>	41
2.4.2 <i>Des pratiques très différentes, qui vont au-delà des besoins d'adaptation au contexte, et peuvent mettre en cause l'équité de traitement.....</i>	43
3 DES PROPOSITIONS D'EVOLUTION QUI CONCERNENT AUSSI BIEN LE NIVEAU NATIONAL QUE LA REGION ILE-DE-FRANCE, ET CE INDEPENDAMMENT DE LA QUESTION D'UNE REGIONALISATION DES SIAO FRANCILIENS	47
3.1 DES ENJEUX TENANT A LA DEFINITION ET A L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'HEBERGEMENT ET D'ACCES AU LOGEMENT AU BENEFICE DES PLUS DEFAVORISES	47
3.1.1 <i>Apporter une réponse aux besoins des personnes.....</i>	47
3.1.2 <i>...Par une redéfinition et un portage politique fort d'une politique globale et ambitieuse.....</i>	48
3.1.3 <i>...En assurant les articulations nécessaires et en réduisant les risques de rupture dans les parcours</i>	48
3.2 LES EVOLUTIONS A ENVISAGER AU NIVEAU NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES SIAO CONCERNANT LEURS MISSIONS ET LEUR GOUVERNANCE	49
3.2.1 <i>Le point clé : un rôle pivot du SIAO dans l'accès au logement des personnes sans domicile fixe ?</i>	49
3.2.2 <i>D'autres sujets de renforcement des compétences des SIAO</i>	53
3.2.3 <i>Des évolutions de missions à accompagner d'une modification substantielle de la gouvernance</i>	56

3.3 DES EVOLUTIONS SOUHAITABLES EN ILE-DE-FRANCE, EN DEHORS MEME DE LA QUESTION D'UNE PLUS GRANDE UNIFICATION DES SIAO.....	57
3.3.1 <i>Replacer l'évaluation et l'accompagnement du parcours au cœur de l'action des SIAO pour donner du sens aux dispositifs de réponse en Ile-de-France.....</i>	57
3.3.2 <i>Redonner une capacité d'agir aux ménages dès le début du parcours.....</i>	61
3.3.3 <i>Une exigence de formalisation à tous les niveaux comme garante d'une qualité d'action partagée.....</i>	62
3.4 L'ENJEU CRUCIAL D'UN SYSTEME D'INFORMATION PERFORMANT ET SOUTENANT LES EVOLUTIONS	63
3.4.1 <i>Un système d'information au service du parcours des personnes</i>	63
3.4.2 <i>Un système d'information fiable et interfacé soutenant la politique du Logement d'abord</i>	65
4 LES VOIES POSSIBLES POUR UNE PLUS GRANDE UNIFICATION DES SIAO EN ILE-DE-FRANCE	66
4.1 DES PREALABLES A TOUTE EVOLUTION VERS UNE PLUS GRANDE UNIFICATION	67
4.1.1 <i>Définir une politique régionale et son cadre de pilotage par l'Etat</i>	67
4.1.2 <i>Repositionner l'Etat dans son rôle de garant de la cohérence de la politique publique</i>	71
4.1.3 <i>Harmoniser les définitions, les règles et les cadres d'action</i>	73
4.2 LE CHOIX DU PERIMETRE GEOGRAPHIQUE : METROPOLE OU ILE-DE-FRANCE ?	74
4.3 LES MISSIONS ET ACTIVITES QUI POURRAIENT ETRE ENVISAGEES A UNE ECHELLE REGIONALE.....	76
4.3.1 <i>Le SIAO régional unique : une mauvaise réponse à de bonnes questions.....</i>	76
4.3.2 <i>Les cibles de régionalisation envisageables.....</i>	77
4.4 LA FORME ET SUPPORT DE CETTE REGIONALISATION : DE LA SIMPLE COORDINATION AU PORTAGE PAR UNE STRUCTURE REGIONALE	82
4.4.1 <i>Les limites d'un modèle de coordination régionale</i>	82
4.4.2 <i>Le besoin d'une structure de portage pour les fonctions opérationnelles</i>	83
LETTRE DE MISSION	85
LISTE DES ANNEXES	87
ANNEXE 1 : LES DIFFERENTES STRUCTURES D'HEBERGEMENT GENERALISTE, DE LOGEMENT ADAPTE ET L'INTERMEDIATION LOCATIVE.....	89
ANNEXE 2 : L'OFFRE D'HEBERGEMENT ET DE LOGEMENT EN ILE-DE-FRANCE	93
ANNEXE 3 : LA REGIONALISATION DES NUITEES HOTELIERES	107
ANNEXE 4 : ANALYSE DE L'ACTIVITE DES SIAO EN ILE-DE-FRANCE	115
ANNEXE 5 : ANALYSE DE LA SITUATION DU LOGEMENT SOCIAL EN ILE-DE-FRANCE.....	139
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	157
SIGLES UTILISES	175

RAPPORT

Introduction

[32] Par lettre de mission en date du 11 décembre 2020, signée par le Ministre des solidarités et de la santé et la Ministre déléguée chargée du logement, l'IGAS a été chargée d'une mission d'évaluation de l'opportunité et de la faisabilité d'une organisation plus unifiée des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) en Ile-de-France.

[33] Les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) sont les plateformes uniques départementales de coordination et de régulation des secteurs de l'accueil, de l'hébergement et de l'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. Ils ont été créés par la circulaire du 8 avril 2010, puis consolidés par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) qui leur a donné une définition juridique inscrite au code de l'action sociale et des familles (CASF) et a généralisé le principe d'un SIAO unique par département, intégrant les missions relatives à l'urgence et à l'insertion.

[34] Les SIAO ont vocation à mieux articuler et coordonner les dispositifs et l'ensemble des acteurs de la veille sociale (accueil et orientation), de l'hébergement et du logement en donnant de la fluidité aux moments de transition entre l'urgence, l'insertion et le logement. Ils ont pour objectifs :

- de favoriser une équité de traitement des différentes demandes d'hébergement et d'accès au logement et une transparence des orientations, remettant ainsi en cause la politique antérieure d'admission directe où chaque association gérait ses filières d'orientation ;
- de mettre en place un suivi du parcours et une fluidité vers le logement pour sortir du modèle du parcours « en escalier » qui faisait d'un séjour dans une structure d'hébergement puis de logement adapté des passages obligés pour toute personne à la rue voulant accéder à un logement.

[35] Leur mise en place et leur pilotage dans chaque département relève de la responsabilité du préfet et de ses services. Le préfet confie par convention la mise en œuvre du SIAO départemental à un opérateur ou un groupement d'opérateurs. Le choix du statut juridique du SIAO a initialement été donné aux acteurs locaux dans le cadre des concertations menées avec l'Etat¹. Les SIAO ont été essentiellement créés par des associations du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI) ou des groupements d'associations. Aujourd'hui encore, 67 % des SIAO sont portés par une association, 14 % par un groupement de coopération sociale et médico-sociales (GCSMS) et 11 % par une association d'associations². En Ile-de-France, tous les modèles sont représentés. Par ailleurs, compte tenu de la spécificité des problématiques territoriales, le Préfet de région a été spécifiquement chargé par la loi de la coordination des SIAO de la région (article L345-9 du CASF).

¹ Circulaire du 8 avril 2010 et circulaire du 17 décembre 2015

² « Enquête nationale sur les SIAO », réalisée par l'Agence nationale des solidarités actives (ANSA), publiée en février 2020, et comprenant un état des lieux de l'organisation, de la gouvernance et du fonctionnement des SIAO. Cet état des lieux s'appuie sur deux questionnaires en ligne, l'un à destination des SIAO, l'autre à destination de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat en charge de la cohésion sociale.

[36] Concrètement, le service départemental « SIAO » a vocation à disposer, en premier lieu, d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logement de transition (cf. annexe n°1 présentant ces différents dispositifs). D'autre part, il reçoit et centralise à son niveau toutes les demandes de prise en charge et oriente les personnes sans abri ou risquant de l'être vers la solution la plus adaptée à leur situation. Cela implique une évaluation de qualité et un ajustement personnalisé des réponses apportées : hébergement ou logement, avec ou sans accompagnement, selon les besoins. Enfin, le SIAO effectue la régulation des places d'hébergement d'urgence, de stabilisation et d'insertion, ainsi que de logement adapté, et l'affectation des places vacantes. Il structure ainsi le service public de l'hébergement et de l'accès au logement, voire demain le service public de la rue au logement qui a été annoncé au mois de février 2021 par le gouvernement et que la délégation interministérielle à l'hébergement et au logement – DIHAL- est chargée de mettre en œuvre (cf. infra).

[37] Dans ce cadre et à ce jour, les missions fixées par la loi au SIAO sont les suivantes :

- 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, selon des modalités et des critères définis de manière partenariale ;
- favoriser la fluidité de l'accès au logement des personnes ;
- coordonner, animer et développer le réseau des acteurs associatifs et institutionnels intervenant dans le cadre de la prise en charge des populations sans abri ;
- participer à la veille et à l'observation sociales.

[38] La mission demandée à l'IGAS est issue d'une double attente :

- de la part des décideurs régionaux et en premier lieu du Préfet de région Ile-de-France qui est à l'origine de la lettre de mission. Celui-ci, du fait de l'importance des difficultés dans la région concernant l'accueil et le relogement des personnes sans domicile fixe, ainsi que des spécificités de celle-ci, a souhaité être éclairé sur les différentes options ouvertes permettant une organisation plus intégrée des SIAO en Ile-de-France et une amélioration de la réponse aux usagers, afin de favoriser l'expression d'une solidarité intra régionale.
- de la part du niveau national, au regard du projet d'évolution nationale des SIAO, dans le cadre de la mise en place annoncée d'un service public de la rue au logement visant à appuyer la mise en œuvre du plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022). Ce plan propose de « *diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile d'ici 2022. Il s'agit de passer d'une réponse construite dans l'urgence, s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès direct au logement avec un accompagnement social adapté aux besoins des personnes.* ». Dans ce cadre, il est envisagé de positionner les SIAO comme le « bras armé » de ce nouveau service public de la rue au logement, sous réserve d'une évolution en conséquence des missions et de la gouvernance des SIAO. Il s'agirait notamment de pouvoir renforcer la place de l'Etat et de faire rentrer dans la gouvernance des SIAO d'autres acteurs essentiels du logement et de l'insertion, en premier lieu les conseils départementaux et les bailleurs sociaux.

[39] La mission est intervenue, par ailleurs, à un moment où le niveau national était lui-même en train de se réorganiser avec le transfert en 2021 des compétences relatives à l'hébergement et au logement de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) à la DIHAL. Depuis le 1er janvier 2021, le DIHAL est devenu le responsable du BOP 177, principale source de financement de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence et d'insertion. Au niveau territorial, la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat (OTE) a conduit pour la grande couronne à intégrer les services en charge de l'hébergement et du logement des anciennes directions départementales de la cohésion sociale au sein des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), l'organisation restant inchangée sur Paris et la petite couronne, où ces compétences sont regroupées au sein de l'organisation intégrée hébergement-logement de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL).

[40] Compte tenu des attendus rappelés ci-dessus et pour pouvoir appréhender à la fois les spécificités territoriales et les positionnements des différents acteurs, la mission a décidé de se rendre dans les huit départements de la région. Elle a consacré quatre journées entières à chaque situation départementale, une partie du programme ayant pu être organisée en visio-conférence compte tenu du contexte sanitaire : deux journées d'échanges avec les représentants de l'Etat et des partenaires du SIAO et deux journées au sein du SIAO à la rencontre de leur direction et des équipes. Par ailleurs, des enquêtes de données ont été effectuées auprès de la DRIHL, concernant le logement social, et auprès des huit SIAO de la région, concernant leur activité et leurs pratiques. Ces recueils de données se sont centrés sur l'année 2019, pour neutraliser l'impact du « COVID » qui a conduit à prolonger la trêve hivernale et à mobiliser des moyens accrus et exceptionnels de réponse. La mission a enfin conduit de nombreux entretiens avec des acteurs nationaux et régionaux (cf. liste des personnes rencontrées).

[41] En accord avec les commanditaires de la mission, il a été décidé d'exclure de son champ d'examen le dispositif national d'accueil et d'orientation des demandeurs d'asile (DNA), ainsi que la politique de domiciliation. Ces deux sujets de politiques publiques mériteraient en soi des missions ad hoc ; ils n'ont été examinés qu'au regard de leurs articulations avec le dispositif de droit commun et de la continuité des parcours.

[42] Pour son analyse des options ouvertes, la mission n'a retenu qu'un critère d'examen, la plus-value pour l'accompagnement des populations concernées. Cela a conduit la mission à également interroger le cadre politique et l'organisation générale du dispositif d'accueil, d'hébergement, d'insertion et d'accès au logement en Ile-de-France. Les SIAO ne sont qu'un outil au service d'une politique et l'évaluation de ceux-ci a révélé les freins et limites que pouvaient porter pour l'action demandée aux SIAO le cadre actuel de définition des objectifs de politique publique associés, ainsi que les modalités d'intervention des autres acteurs dont l'Etat.

[43] Dans son évaluation, la mission s'est toutefois heurtée à des limites fortes :

- concernant la disponibilité des données, que ce soit les données de connaissance du public, du besoin et des parcours (cf.1.1), ou les données sur l'activité des SIAO (cf.2.1) ;
- concernant l'impact des options proposées par la mission, que ce soit par rapport à la situation de tension extrême sur tous les segments de l'offre d'hébergement et de logement en Ile-de-France ou au regard du poids dans les populations concernées des personnes en situation irrégulière dont le parcours d'insertion ne peut être que plus compliqué et incertain.

[44] Le présent rapport, après une présentation des enjeux de la région Ile-de-France marquée par une massification des problèmes et une solidarité de fait qui s'est installée via les nuitées hôtelières (1), s'est intéressé à l'activité comparée des SIAO (2), pour proposer des évolutions nationales et

régionales, indépendamment de la question de la régionalisation des SIAO (3). La dernière partie traite plus spécifiquement les différentes options pour une plus grande unification des SIAO en Ile-de-France (4).

1 Une région Ile-de-France qui fait face à une massification sans égal des problèmes, avec des situations importantes de non réponse

1.1 Une population mal connue, qui n'est pas suivie dans son parcours

[45] A l'instar du rapport précédent de l'IGAS concernant les SIAO et datant de 2012³, la mission ne peut que constater : « *La prise en charge effective des personnes sans-abri ou mal logées nécessite une connaissance du public concerné et de ses besoins. Cependant, cette population reste mal connue et hétérogène* ».

[46] Dans le champ des personnes sans domicile, il est, en effet, difficile d'obtenir des données sécurisées relatives à la population concernée, du fait des limites des outils d'observation de ces populations et par l'importance de leur non recours aux dispositifs de soutien existants.

[47] La dernière étude nationale de référence date de 2012 et avait été effectuée par l'INSEE. Celle-ci avait alors évalué la population des personnes sans domicile fixe⁴ à 143 000. Depuis et dans l'attente du renouvellement annoncé de cette étude, ce sont les données du rapport annuel sur l'état du mal logement de la Fondation Abbé Pierre qui servent de référence : le rapport 2020 estimait ainsi que la population des sans domicile fixe aurait doublé de 2012 à 2020, passant de 143 000 personnes (chiffres INSEE) à 300 000 (chiffres Fondation Abbé Pierre), et ce avant même l'impact de la crise sanitaire actuelle. Ainsi, la Cour des comptes, dans ses observations du 20 octobre 2020 communiquées au Premier ministre et relatives à la politique en faveur du « Logement d'abord » notait que « *cette hausse est liée notamment à l'arrivée de nouvelles personnes en situation de grande vulnérabilité, issues de flux migratoires intensifiés depuis 2012* ».

[48] Il existe également des données par secteur. Ainsi, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des solidarités et de la santé mène depuis 1983 une enquête quadriennale sur les établissements et services en faveur des adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS), qui recueille des informations sur l'activité de ces établissements et services, et des données individuelles sur le personnel en fonction, sur le profil des personnes hébergées dans ces structures, ainsi que sur le profil de celles sorties de ces structures. De même, le ministère du logement publie des données régulières sur la demande et l'attribution de logements sociaux.

[49] Mais, de façon plus globale, les données sur la demande, le besoin, les flux et les parcours font défaut. A cela s'ajoute le problème de repérage d'une population pour partie invisible, du fait de phénomènes de non recours, notamment pour les personnes isolées, pour qui les réponses apportées par le dispositif du 115 sont plus limitées, faisant que certains ont renoncé à faire appel à de l'aide. D'autres ont recours à des solutions de secours, comme le logement chez des tiers, qui ne les font pas apparaître dans les populations hébergées ou logées temporairement. Les démarches préventives,

³ « *Bilan de la mise en œuvre des services intégrés d'accueil et d'orientation* », rapport IGAS établi par Dorothée Imbaud et Marine Jeantet, février 2012.

⁴ Enquête Sans-domicile, Insee. Les sans domicile, au sens de cette enquête, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA ou hébergés dans un logement associatif.

d'identification des populations à risque, restent également limitées (personnes menacées d'expulsion, jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance, personnes sortant de détention...).

[50] Ce problème général de connaissance de la population, de ses besoins et de son parcours, se retrouve en Ile-de-France. Là-aussi l'état du mal logement de la Fondation Abbé Pierre fait référence. Elle a ainsi publié un éclairage régional pour l'Ile-de-France de l'état du mal logement en 2019 et évoquait, en s'appuyant sur des données 2019 de l'Institut Paris Région, 200 000 personnes privées d'un logement personnel en Ile-de-France. Elle pointait également l'importance des problématiques sociales liées au logement dans cette région qui, pour 18,8 % de la population nationale, concentrerait 33 % des habitants en bidonville, 34 % de la demande de logement social, 41 % des expulsions locatives effectives, 64 % des recours au titre du droit au logement opposable (DALO) et 59 % de ceux au titre du droit à l'hébergement opposable (DAHO). La mission a eu également connaissance de l'enquête « enfants et familles sans logement » (ENFAMS) réalisée en 2014 par l'observatoire du Samu social de Paris, à partir d'une enquête quantitative réalisée auprès de familles sans logement personnel, hébergées en Ile-de-France. Cette enquête, à la fois sociodémographique et épidémiologique, s'inscrivait dans un projet interdisciplinaire de recherche-action sur les enfants et les familles sans logement, mené depuis 2011 par l'Observatoire.

[51] Des enquêtes ponctuelles, parfois reconduites annuellement, peuvent également être réalisées, permettant d'approcher la population à la rue ou hébergée. Il en est ainsi de celles notamment conduites à l'occasion de la nuit de la solidarité sur Paris⁵ ou de l'enquête « une nuit donnée », menée conjointement par la DRIHL et la fédération des acteurs de la solidarité (FAS) auprès des personnes présentes dans les centres d'hébergement, les abris de nuit et les gymnases franciliens, qu'ils soient de renfort hivernal, continu ou exceptionnel⁶.

[52] Au niveau de la région Ile-de-France, a été mis en place un observatoire régional co-porté par la DRIHL et la FAS : l'observatoire francilien des personnes à la rue ou hébergées (OFPRUH), mais sa production est restée limitée, du fait de la difficulté de dépasser les différences de pratiques entre départements (cf.2). Sa principale production consiste en la réalisation d'une grille d'observation sociale, sur la base de laquelle une étude du « *Profil des ménages ayant fait une demande au SIAO en 2018* » a été publiée en mars 2020. Par ailleurs, une « nuit des maraudeurs » a également été réalisée dans un cadre coordonné au sein de l'OFPRUH par la mobilisation des SIAO de la région.

[53] Enfin, les travaux visant à analyser la demande et le profil de la population se heurtent aujourd'hui en pratique aux limites du système d'informations, et notamment du SI des SIAO, dit SI-SIAO (cf.3.4). Celui-ci, du fait de ses dysfonctionnements actuels, mais aussi des limites de son architecture, ne permet ni historisation ni analyse des parcours résidentiels et de la fluidité (cf.2.1).

[54] Au final, depuis 2012, aucune étude générale relative à la population concernée n'a été menée, ni au niveau national, ni au niveau régional, et encore moins sur son évolution ou son parcours. Il n'existe pas plus d'analyse globale du besoin, avec par ailleurs des zones « grises » sur le non recours ou sur la population « invisible » notamment celle logée chez des tiers. Il n'existe pas enfin d'analyse des flux de population permettant, par exemple, d'objectiver la mobilité présumée de cette population en Ile-de-France.

⁵ Décompte une nuit donnée des personnes à la rue sur la Ville de Paris, qui, en 2021, en était à sa quatrième édition, avec 2 785 personnes à la rue décomptées dans la nuit du 25 au 26 mars contre 3 601 en 2020.

⁶ Enquête conduite pour l'édition 2019 dans la nuit du 14 au 15 février 2019 (cf. lettre des études de la DRIHL en date de décembre 2019). Il s'agissait de la septième édition.

[55] Dans ces conditions, la demande est abordée essentiellement de façon indirecte via l'offre et son évolution, pour lesquels les éléments sont plus nombreux et documentés. La DRIHL publie notamment annuellement des socles de données, très complets, sur l'offre d'hébergement et de logement adapté, ainsi que les demandes et attributions de logement social, avec des analyses associées. De même, sur l'espace métropolitain, l'atelier parisien d'urbanisme (APUR)⁷ procède à des publications régulières sur l'offre d'hébergement et de logement.

1.2 Une massification des problèmes et un écart extrême entre l'offre et la demande qui conduisent à des situations majeures de non réponse en particulier sur la métropole parisienne

[56] L'Ile-de-France constitue une région d'exception en France, du fait de la massification hors norme des problèmes d'accès à l'hébergement et au logement, liée à une conjugaison des problèmes sociaux et migratoires. La région fait face à une tension générale, mais celle-ci est encore plus prégnante sur la métropole du Grand Paris conduisant à une non réponse très importante sur Paris et la petite couronne.

1.2.1 Une saturation de l'offre en Ile-de-France, malgré son importance et le recours massif à l'hôtel

[57] A défaut de données sur la demande (cf. supra), la mission a été conduite à approcher par l'offre cette mesure de la tension sur le dispositif d'accueil, d'hébergement et de logement. Ainsi, alors que l'Ile-de-France représente 18,8 % de la population nationale, elle concentrerait 30,8 % de l'offre d'hébergement, hors hôtel, en juin 2020 et 44,9 % de l'offre de logement adapté et intermédiaire⁸ (cf. annexe n°2). Tous dispositifs confondus, la région Ile-de-France représente 46,1 % de l'offre totale nationale d'hébergement et de logement adapté et intermédiaire. Il n'y a que sur le logement social qu'il existe un indicateur direct de la tension entre l'offre et la demande : c'est le nombre d'attributions de l'année par rapport au total des demandes de logement social. La moyenne régionale se situe à une attribution pour 9,9 demandes et un maximum de 18,3 demandes pour une attribution pour Paris, contre 4,6 en moyenne nationale.

[58] Malgré l'importance de l'offre d'hébergement en Ile-de-France par rapport à l'offre nationale et malgré l'augmentation parallèle de l'offre de logement adapté et intermédiaire⁹, l'ambition de contenir l'offre d'hébergement n'a pas pu être tenue, du fait de la tension sur la demande intensifiée par la crise migratoire et de l'inaccessibilité de l'offre de logement pour une grande partie de la population hébergée. Le nombre de places d'hébergement pérennes a ainsi augmenté de plus d'un tiers entre 2016 et 2019¹⁰. Parallèlement, la région Ile-de-France a recouru de façon massive à l'hôtel, cette région concentrant à elle seule près de 80 % des 58 000 nuitées hôtelières nationales en juin 2020. La pression de l'urgence a en effet amené la région, de façon très exceptionnelle par rapport au reste de la France, à mobiliser l'hôtel dans des proportions majeures, qui font que les nuitées d'hôtel étaient en juin 2020 supérieures au nombre de places d'hébergement pérenne, avec toutes les limites que représente le fait de laisser des familles pendant des mois voire des années dans des hôtels qui

⁷ L'Apur, Atelier parisien d'urbanisme, association à but non lucratif créée en 1967 et réunissant 27 partenaires est un lieu d'étude partagé et prospectif multiscalaire. Il documente, analyse et imagine les évolutions urbaines et sociétales concernant Paris, les territoires et la Métropole du Grand Paris.

⁸ Données de l'enquête AHI de la DGCS.

⁹ Plus de 10 000 places de logement adapté et intermédiaire entre 2016 et 2019 en Ile-de-France (source : socle de données DRIHL).

¹⁰ Source : socle de données DRIHL 2016 et 2019, hors places asile.

ne sont pas un lieu de vie, et cela souvent sans accompagnement jusqu'à la mise en place en 2020/21 des plateformes d'accompagnement des ménages à l'hôtel (PASH, cf. 1.3).

[59] Au final, malgré les moyens importants qui y sont consacrés, l'offre d'hébergement est saturée, faute de fluidité suffisante vers le logement (cf. infra), mais aussi du fait de la présence d'une population importante en situation irrégulière, qui ne peut prétendre à un logement. S'il n'existe pas de données consolidées en la matière, la part des personnes en situation irrégulière dans la population logée à l'hôtel avait été évaluée à 42 %, en préparation de la réforme dans la région de l'accompagnement social des ménages à l'hôtel. Les personnes et ménages « s'installent » dans les structures d'hébergement. Ainsi, selon l'enquête « durées de séjour » réalisée en décembre 2018 par la DRIHL, près de la moitié (48 %) des personnes hébergées dans les CHRS franciliens y sont présentes depuis plus de dix-huit mois. Plus d'une personne sur dix (13 %), une personne sur cinq à Paris, est hébergée depuis plus de quatre ans en CHRS. Comme le constate le document de suivi du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement, présenté en juillet 2020, « *ces données témoignent d'une forte pression sur l'hébergement francilien avec des durées de séjour souvent élevées, notamment sur le territoire de petite couronne* ». L'hôtel tend lui-même à ne plus rester un lieu de mise à l'abri, pour devenir un hébergement durable. Selon les données fournies par la plateforme régionale de réservation hôtelière, DELTA, la durée moyenne de séjour est passée de 1,8 années en janvier 2015 à 2,54 années en novembre 2020¹¹ et près de la moitié étaient hébergés à l'hôtel depuis plus de deux ans.

[60] La situation est particulièrement marquée pour Paris et la petite couronne, qui en juin 2020 mobilisaient 83 % des nuitées hôtelières de la région, alors qu'ils concentraient déjà 71,4 % de l'offre d'hébergement pérenne¹², pour 55,9 % de la population régionale. C'est en cohérence avec la concentration des appels au 115 sur Paris et la petite couronne (près de 90 % des appels passés au 115 en 2019).

1.2.2 L'impossibilité de répondre à l'ensemble de la demande

[61] Malgré cette offre importante renforcée par le recours massif à l'hôtel, si on s'en tient aux données sur les demandes d'hébergement au 115 non pourvues fournies à la mission par la DRIHL, en 2019, une demande d'hébergement sur deux en Ile-de-France n'aurait pas trouvé de réponse. Ce taux varie entre 9 demandes non pourvues sur 10 en Seine-St-Denis, plus de deux sur trois à Paris à 1 demande sur 4 non pourvue dans le Val-de-Marne et le Val d'Oise, 1 sur 10 dans les Hauts-de-Seine et 3 % dans l'Essonne.

[62] Cette pression de la demande met en échec la réponse au niveau de l'offre d'hébergement, mais aussi au niveau de la porte d'accès au dispositif, avec un taux de décroché au 115 en Ile-de-France de seulement 14 % : autour de 10 % à Paris, en Seine-St-Denis et Hauts de Seine à 33 % dans le Val d'Oise, 38 % en Seine-et-Marne et le maximum de 45 % dans les Yvelines. Ces chiffres interrogent sur la capacité du 115 à être en Ile-de-France une porte d'entrée accessible pour les personnes sans abri dans leur demande d'aide et d'accompagnement, ou tout simplement d'écoute.

[63] Cette situation de non réponse et de saturation des dispositifs se retrouve au niveau de l'accès au logement, avec là-aussi une tension plus marquée sur Paris et la petite couronne. Celui-ci reste

¹¹ Sur un périmètre intégrant les SIAO de Paris, de Seine-St-Denis et de Seine-et-Marne, ainsi que le CAFDA et le DDP Migrants.

¹² Hors asile.

très complexe dans une région où le prix du foncier et de l'immobilier¹³ rend quasi-inaccessible l'accès au parc privé pour les populations concernées et alors que le rapport entre le nombre de demandes de logement social au 31 décembre 2019 et le nombre d'attributions est de 1 à 10, comme cela a été précédemment indiqué. Par ailleurs, ce ratio se dégrade¹⁴, ce avant même l'impact de la crise sanitaire actuelle, avec une chute de 18,5 % des attributions de logement social en 2020 en Ile-de-France. L'annexe n°5 rend compte de façon détaillée de la situation du logement social en Ile-de-France, marquée par un faible taux de rotation et un parc pour partie inadapté aux caractéristiques de la demande, qui exacerbent l'écart entre l'offre et la demande de logement social. Malgré les efforts accomplis en matière d'accessibilité financière du parc¹⁵ et en matière d'attribution¹⁶, les objectifs fixés par la loi pour le relogement des publics prioritaires ne sont pas atteints et sont portés en très grande partie par le seul Etat (et dans une certaine mesure Action Logement).

[64] A ce titre, les priorités fixées s'accumulent au fil des lois sur le logement qui se sont multipliées ces dernières années, avec trois lois en cinq ans¹⁷. L'article L441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) qui regroupe la liste des ménages considérés comme prioritaires au relogement comprend désormais, en plus des ménages reconnus prioritaires au titre du droit au logement opposable, treize critères de priorité. Il faut ajouter à ces priorités liées aux caractéristiques du public concerné des priorités géographiques combinant enjeux d'accessibilité au parc social pour les ménages les plus modestes et de mixité sociale, avec une obligation de consacrer 25 % des attributions annuelles hors quartiers de la politique de la ville (QPV) aux ménages du 1^{er} quartile de ressources et à l'inverse dans les QPV au moins 50 % des logements aux trois autres quartiles. Enfin, s'ajoutent des obligations par réservataires, avec l'obligation pesant sur Action logement, les bailleurs sociaux et les collectivités territoriales de faire attribuer 25 % de leurs logements aux ménages prioritaires. Cette accumulation des priorités et des angles de lecture conduit au final à faire perdre de la lisibilité à l'ensemble, permettant ainsi à chacun de choisir ses priorités ou de plaider l'incompréhension pour justifier son éventuel manque d'engagement. Or, demain, celles-ci devront être portées à titre principal au niveau intercommunal dans le cadre de conventions intercommunales d'attribution (CIA). A ce titre, la plupart des CIA dont la mission a eu connaissance se contentent à ce stade de reprendre les obligations telles que fixées par loi et restent très prudentes en matière de territorialisation, se refusant pour ce premier exercice à moduler selon les communes (ou selon les bailleurs) les objectifs de relogement des ménages par quartile ou des publics prioritaires (c. annexe n°5).

[65] Au final, la pression de la demande, appréciée au regard de la tension sur l'offre, s'exprime dans tous les secteurs en Ile-de-France, avec une concentration plus forte sur Paris et la petite couronne : les appels au 115, l'hébergement, l'accès au logement...Malgré le recours massif à l'hôtel, la région n'est pas en capacité de répondre à la demande. Or, la tension risque encore d'augmenter avec la

¹³ Selon l'éclairage 2019 pour l'Ile-de-France du rapport sur l'état du mal logement de la Fondation Abbé Pierre, le prix moyen d'une location dans le parc privé serait supérieur de 52 % à la moyenne nationale. Le prix médian pour acquérir un appartement se situerait à 5 380 euros/m² au 1^{er} trimestre 2019 contre 2 080 euros/m² en France. La déconnexion entre les revenus et les prix immobiliers s'accroît avec en quarante ans une multiplication par 7,2 des revenus, mais par 13,9 des prix d'achat et par 10,1 des prix à la location.

¹⁴ 8,8 demandes pour 1 attribution en 2017.

¹⁵ 32,6 % des nouveaux agréments en 2019 l'ont été sous financement PLAI, ce qui constitue un progrès par rapport à la situation actuelle de l'offre.

¹⁶ Le nombre d'attributions à des ménages prioritaires a progressé entre 2017 et 2019, malgré la baisse globale sur la même période du nombre d'attributions, conduisant à une progression du taux d'attribution à des ménages prioritaires, de 25,9 % en 2017 à 30,5 % en 2019. Pour autant, l'objectif fixé par la loi EC est de 42,5 % des attributions (100 % pour l'Etat et 25 % pour Action logement, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux).

¹⁷ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR ; loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté dite loi EC ; loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi ELAN.

sortie progressive des systèmes d'exception mis en place du fait de la crise sanitaire et la reprise vraisemblable du phénomène migratoire au fur et à mesure de la réouverture des frontières. Ainsi, en additionnant les places hivernales 2019/2020 maintenues ouvertes, les nouvelles places hivernales 2020/2021 et les nuitées d'hôtel en mars 2021 au-dessus du plafond 2020¹⁸, ce sont plus de 21 500 personnes qui étaient hébergées en Ile-de-France au-delà des capacités pérennes d'hébergement et des plafonds de recours à l'hôtel, et pour lesquelles des solutions de sortie sont à construire.

1.3 Des éléments de « régionalisation » mais une régionalisation surtout de fait via les nuitées hôtelières

1.3.1 Le développement de dispositifs favorisant une solidarité et une gestion supra-départementale en réponse à la tension extrême subie par Paris et la petite couronne

[66] Des amorces de régionalisation, au sens d'une gestion partagée au niveau supra-départemental, se sont développées ces dernières années.

[67] Des dispositifs à portée régionale ont été mis en place. Il en est ainsi par exemple du dispositif d'intermédiation locative en Ile-de-France, SOLIBAIL¹⁹, dont la gestion a été confiée à un GIP régional, le GIP habitat et interventions sociales (GIP-HIS)²⁰. C'est lui qui centralise au niveau de la région les propositions de logement sous intermédiation locative et les propose ensuite aux SIAO de la région, selon des règles de priorité qui donnent une préséance au SIAO de Paris notamment dans le cas d'une nouvelle captation. C'est lui aussi qui vérifie l'adéquation entre le logement proposé et la candidature des ménages soumise par les SIAO. Il en est ainsi aussi pour la mobilisation du contingent d'Action logement en vue du relogement des ménages prioritaires dans le cadre du protocole qui le lie avec l'Etat²¹, et qui est assurée, que ce soit pour la gestion des logements ou des candidatures des ménages, dans un cadre interdépartemental. A cette fin, Action logement a mis en place une équipe unifiée au niveau régional en charge d'assurer cette gestion et l'adéquation des candidatures des ménages aux propositions de logement.

[68] De facto, certains viviers de personnes potentiellement bénéficiaires ont été constitués sur des bases régionales. Il en est ainsi déjà de la demande de logement social qui est régionale en Ile-de-France et partagée dans le cadre du système national d'enregistrement (SNE). C'est le cas également pour les ménages prioritaires au relogement identifiés dans le cadre du système d'information mis en place pour la gestion du contingent de l'Etat, SYPLO (système priorité logement), qui intègre également tous les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, en conformité avec l'article L441-2-3 du CCH qui organise la compétence du préfet de région pour ceux-ci en Ile-de-France.

[69] Par ailleurs, des règles de priorité ou des accès partagés à certaines structures ont pu être définis pour favoriser l'accueil, dans d'autres départements, des personnes relevant des SIAO de Paris et de Seine-St-Denis, afin de desserrer la contrainte très forte pesant sur ces deux

¹⁸ Enquête complémentaire menée par la mission auprès des huit SIAO.

¹⁹ Depuis 2008, l'Etat finance le dispositif d'intermédiation locative Solibail. L'objectif est de proposer des logements dans le parc locatif privé à des ménages en difficulté – en priorité hébergés à l'hôtel – en leur rendant cette offre financièrement accessible, tout en sécurisant les propriétaires bailleurs (protection contre les loyers impayés et la dégradation du logement). Ce dispositif de logement temporaire s'adresse principalement à des familles, hébergées par l'État et qui s'inscrivent dans un parcours d'accès à un logement autonome.

²⁰ Organisme public à disposition du Préfet de la Région Île-de-France créé en 1993, le GIP Habitat et Interventions Sociales (GIP HIS) a pour mission d'accompagner vers le logement, ou le relogement, des publics en situation de précarité et rencontrant des difficultés d'accès au parc locatif.

²¹ Dont la dernière version a été signée le 26 septembre 2019.

départements. Il en est ainsi, comme cela a été vu plus haut, pour le dispositif SOLIBAIL, pour Paris. C'est le cas aussi des places créées dans le cadre du plan régional de réduction des nuitées hôtelières, dites places ALTHO (alternatives à l'hôtel), dont certaines sont réservées pour des orientations par les SIAO de Paris et de Seine-St-Denis. Une part des places ouvertes dans le cadre des dernières campagnes hivernales a été aussi réservée pour des orientations de Paris et la Seine-St-Denis. Certaines structures, par ailleurs, ont été définies dès leur création comme ayant une vocation régionale et sont donc ouvertes aux orientations de tous les départements franciliens. C'est le cas de la structure hybride soins et hébergement ouverte le 8 février dernier à Athis-Mons dans l'Essonne, pour les femmes enceintes ou sortant de maternité, le centre « Confluence ».

[70] Enfin, des tentatives de rééquilibrage de l'offre entre départements sont conduites sous l'égide de la DRIHL, mais leurs effets ne peuvent qu'être limités car ne jouant que sur les nouvelles créations (cf. 4.3.1).

[71] Concernant plus spécifiquement l'action des SIAO franciliens, les enjeux d'interdépartementalisation, afin de faire émerger une solidarité intra régionale et favoriser une équité de traitement, ont été portés essentiellement au sein de la conférence régionale des SIAO prévue par la loi (cf. 2.1.2) et animée par la DRIHL. Celle-ci a donné lieu, avec des limites qui seront vues ultérieurement, à des échanges de pratiques, à la normalisation de certains outils ou encore à l'accompagnement du déploiement du système d'information SI-SIAO. Dans ce cadre animé par la DRIHL, une première étape forte de régionalisation a été engagée en 2019, avec la décision de confier au pôle hébergement et réservation hôtelière du Samu social de Paris (PHRH devenu depuis DELTA) la réservation hôtelière pour l'ensemble de la région, la prescription restant toutefois à la main des SIAO départementaux dans le cadre d'enveloppes plafond départementales (cf. annexe n°3). Cette première forme de régionalisation s'est traduite par la création d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS) ad hoc regroupant les huit SIAO d'Ile-de-France, le groupement francilien de régulation hôtelière (GFRH). Cette décision s'est accompagnée ensuite d'une refonte de l'accompagnement social des ménages à l'hôtel, suite au constat partagé du maintien à l'hôtel dans la durée de nombreux ménages sans évaluation, malgré le développement par la plupart des SIAO de services d'accompagnement des ménages à l'hôtel. Cette réforme s'est traduite par la création, dans le cadre d'un appel à candidature régional porté par la DRIHL, d'une plateforme d'accompagnement des ménages à l'hôtel (PASH) dans chaque département. Les PASH, au final confiées aux mêmes structures porteuses que les SIAO, sauf dans les Yvelines, ont été conçues comme des opérateurs en département, mais au service de l'ensemble des SIAO de la région, car elles sont en charge de l'évaluation et l'accompagnement des ménages stabilisés à l'hôtel, quel que soit le SIAO orienteur.

1.3.2 Des limites importantes à ces premiers éléments de régionalisation

[72] Ces amores de régionalisation, qui se sont intensifiées récemment, présentent plusieurs limites, dans la mesure où, à ce stade, elles n'assument pas de remettre en cause les pratiques de chaque département. L'exemple du PHRH/DELTA est symptomatique en la matière. Les départements restent prescripteurs des nuitées hôtelières, avec leurs règles propres de priorité, de renouvellement et de fin de prise en charge. Au final, DELTA, qui n'a aucun droit reconnu pour en discuter le fondement ou l'opportunité, se retrouve ainsi à gérer huit corpus de règles différentes, sans qu'à ce stade aucun travail d'harmonisation n'ait été engagé au niveau régional. C'est le même processus qui est en train de s'engager avec les PASH, malgré le fait qu'elles ont été créées dans le cadre d'un cahier des charges régional et que la DRIHL anime un groupe de travail en parallèle de leur montée en puissance. Chaque département est en train de redéfinir ses règles de priorisation et son public cible prioritaire (cf. 2.4.2).

[73] Par ailleurs, il reste difficile en pratique d'assurer des transferts de gestion d'un département à l'autre et, même quand le vivier est régional comme pour la demande de logement social, il reste compliqué de porter des demandes de logement de ménages prioritaires résidant dans d'autres départements même si en théorie c'est possible et même pratiqué par Action logement.

[74] Enfin, la mission n'a pu que constater que, même quand des cadres régionaux ont été définis comme c'est le cas pour les accords collectifs départementaux (ACD), qui jusqu'à présent servaient de référence au niveau de chaque département pour les objectifs de relogement des publics prioritaires, ou les critères d'ancrage territorial, ceux-ci n'étaient pas nécessairement respectés (cf. 2.4 sur l'ancrage) et, ce par l'Etat départemental lui-même (cf. annexe n°5 sur les ACD). Il n'existe en effet aucun dispositif permettant de vérifier l'application du cadre régional et encore moins de faire respecter celle-ci, même quand la divergence est constatée.

1.3.3 Une intégration régionale portée de façon plus marquante par le recours aux nuitées hôtelières

[75] Au regard des limites précédentes, ce sont les nuitées hôtelières, plus que les dispositifs précédents, qui constituent le facteur le plus puissant d'intégration régionale. Comme cela a été vu au 1.2, les nuitées hôtelières sont aujourd'hui plus importantes en nombre que les places d'hébergement pérenne dans la région et servent aussi bien à la mise à l'abri qu'à l'hébergement de facto dans la durée de ménages à la rue. Elles sont devenues un élément central, et exceptionnel au regard des autres régions, dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion en Ile-de-France.

[76] Or, ces nuitées hôtelières, de par les opportunités d'implantation hôtelière, se font pour une part non négligeable hors du département de référence du ménage. Selon les données transmises à la mission par DELTA, au 1er mars 2021, plus de 20 000 ménages étaient hébergés dans un département différent du SIAO qui les avait orientés, soit 39 % des ménages hébergés ce soir-là à l'hôtel. Ce recours à l'offre hôtelière des autres départements se fait principalement au bénéfice des départements les plus en tension, Paris et la petite couronne. Ainsi, seulement 35 % des ménages orientés par le SIAO de Paris restent dans le département, 55 % pour les Hauts-de-Seine, 62 % pour les ménages orientés par le SIAO du Val-de-Marne et 72 % pour ceux relevant du SIAO de Seine-Saint-Denis, du fait de la politique volontariste de « réimplantations » des mises à l'abri des ménages de la Seine-Saint-Denis dans leur département. A l'inverse, les quatre départements de la grande couronne ne voient orientés leurs ménages quasi exclusivement que dans leur département.

[77] Les nuitées hôtelières illustrent bien comment les départements de grande couronne deviennent des terres « d'accueil » via les mises à l'abri organisées par les 115. Le département le plus emblématique est le Val d'Oise qui porte 14 % des implantations de nuitées hôtelières de la région pour 10,1 % de la population régionale et, avec toutes les limites que représente un tel indicateur, « accueille » 1000 personnes à l'hôtel sur son territoire pour une personne du Val d'Oise orientée par lui dans un autre département. Dans les Yvelines, l'Essonne et le Val d'Oise, moins de 50 % des ménages hébergés à l'hôtel l'ont été sur orientation du SIAO du département.

[78] Cette évolution de fond pose un problème d'acceptabilité politique locale, d'autant plus que la gestion des implantations hôtelières est laissée aujourd'hui à un opérateur, DELTA, sans schéma régional prédefini, car l'encadrement régional porte sur les enveloppes de prescription et non pas sur les lieux d'implantation des hôtels, au-delà du principe que les nuitées hôtelières sont réservées en priorité sur le territoire du SIAO orienteur et que celui-ci a la priorité pour toute nouvelle captation hôtelière. C'est ainsi DELTA qui sollicite l'avis des autorités départementales sur les implantations hôtelières, alors que ce n'est pas le rôle d'un opérateur et que, de plus en plus, il se heurte à des refus qu'il ne peut pas gérer car il lui est demandé aussi d'organiser la mise à l'abri et

qu'il le fait d'abord en fonction des opportunités hôtelières dont il a connaissance. Il se retrouve donc à gérer directement les contradictions d'un système où il lui est enjoint de mettre à l'abri, mais en conciliant tout le monde, face à un public qui est loin d'être accueilli positivement.

[79] Au final, il apparaît donc que, malgré un contexte de tension extrême pesant principalement sur Paris et la petite couronne, les éléments devant promouvoir une solidarité intra régionale restent limités, en dehors de la solidarité de fait créée par les modalités actuelles de recours à l'hôtel en Ile-de-France. Ainsi, les SIAO franciliens exercent aujourd'hui leurs missions essentiellement dans un cadre départemental.

2 Des SIAO globalement installés et reconnus en Ile-de-France, mais un exercice de leurs missions qui reste inégal et une équité de traitement des usagers qui n'est pas garantie

[80] La lettre de mission demandait de mener « *une évaluation des missions actuelles des SIAO et des conditions de leur mise en œuvre* ». Malgré des déplacements dans les huit départements de la région Ile-de-France et des questionnaires adressés à l'ensemble des SIAO, la mission s'est heurtée en la matière à des difficultés importantes. Pour autant, elle a pu établir plusieurs constats partagés.

[81] Pour évaluer l'état de l'exercice des missions confiées par la loi²² aux SIAO au regard notamment du service rendu et de l'équité de traitement²³, la mission s'est appuyée sur la catégorisation de celles-ci en quatre grands groupes de missions, telle que présentée dans l'enquête nationale réalisée en février 2020 par l'agence nationale des solidarités actives (ANSA), en partenariat avec la DGCS, pour alimenter la feuille de route de l'acte II de la politique du Logement d'abord :

- **Orientation des publics** (qui recouvre la gestion du service d'appel téléphonique pour les personnes sans abri –le 115- et la mission de régulation de l'offre et de la demande d'hébergement et de logement adapté et intermédiaire) ;
- **Accès au logement et suivi des parcours** ;
- **Coordination des acteurs**, sachant qu'en la matière la loi demande aux SIAO d'assurer « *la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale et lorsque la convention prévue au 1^{er} alinéa du présent article [avec l'Etat] le prévoit la coordination des acteurs mentionnées à l'article L345-2-6* [c'est-à-dire l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement] » ;
- **Observation sociale**.

²² Article L345-2-4 du code de l'action sociale et des familles.

²³ La mission préfère cette notion à celle d'égalité car elle permet d'intégrer dans l'analyse les différences de contexte qui peuvent rendre légitime de traiter différemment une même personne, dans la mesure où c'est la condition pour lui permettre d'atteindre le même résultat.

2.1 Des limites fortes à la comparaison d'activité entre SIAO, renforcées par la faiblesse des cadres de pilotage

2.1.1 Des limites fortes à l'analyse et à la comparaison de l'activité des SIAO

[82] La mission s'est heurtée à l'impossibilité d'exploiter en l'état les rapports d'activité des SIAO construits sur des logiques différentes (par exemple certains suivent l'activité en nombre de personnes et d'autres en nombre de ménages), des modalités de comptage différentes (certains comptent les seules demandes venant de personnes différentes, d'autres toutes les demandes même si elles émanent de la même personne) et avec des définitions non normalisées. La seule exception en la matière concerne les demandes d'hébergement non pourvues (DNP) pour lesquelles une notice nationale a été publiée par la DGCS. Certains écarts traduisent également des différences de pratiques non explicitées. Par exemple, le nombre de demandes à traiter dans l'année est très dépendant de la durée de validité d'une demande (de 3 à 6 mois). De même le nombre d'orientations faites par le SIAO va être différent selon que le SIAO présente une seule candidature par place vacante ou deux ou trois comme dans le Val-de-Marne.

[83] Il n'existe ainsi en Ile-de-France aucune trame régionale pour les rapports d'activité ou simplement de définition régionale des principaux indicateurs clés pour l'activité d'un SIAO et donc aucun cadre permettant de normaliser un compte rendu d'activité ou de procéder à des comparaisons interdépartementales. Cette définition unifiée des principaux indicateurs d'activité des SIAO n'est pas plus présente au niveau national, à l'exception précédemment citée des DNP. La mise en place d'un système d'information national, le SI-SIAO, a constitué en la matière une occasion manquée, car elle n'a pas été accompagnée de l'élaboration et la diffusion d'un dictionnaire des principaux termes et indicateurs utilisés.

[84] La mission a donc procédé à une enquête ad hoc auprès des huit SIAO de la région, en centrant son analyse sur l'année 2019 pour avoir une année d'activité « normale » et neutraliser dans l'étude d'activité l'effet « COVID ». Au vu des difficultés récurrentes des systèmes d'information nationaux portant sur les SIAO (SI-115 et SI-SIAO puis SI-SIAO) et des différences de date de fusion des SIAO urgence et insertion²⁴, il a été décidé d'en rester à la seule année 2019, sans autre année de référence et donc sans possibilité de mesurer des évolutions dans le temps.

[85] Malgré ces limites acceptées par la mission dès la construction de l'enquête, les données remontées des SIAO dans le cadre de celle-ci sont globalement très parcellaires, ce qui traduit pour partie les difficultés du SI-SIAO mais aussi une très forte hétérogénéité de l'analyse des données au sein des SIAO. Au final, seuls les SIAO du Val d'Oise et de la Seine-St-Denis ont été en capacité de fournir des données quasi complètes et a priori fiables, en partie aussi parce qu'ils ont conservé des outils tiers à côté du SI-SIAO.

[86] L'annexe n°4 rend compte de l'analyse issue de l'enquête conduite par l'IGAS directement auprès des huit SIAO, avec toutes les limites associées, concernant pourtant des données de base pour l'activité des SIAO. A ce titre, toutes les données qui suivent sont à prendre avec précaution car elles proviennent de la déclaration des SIAO et, malgré la notice de remplissage fournie par la mission et plusieurs demandes de précisions, celle-ci ne peut garantir que les SIAO ont bien comptabilisé de la même façon les données demandées.

²⁴ Cf. 3.4.

2.1.2 Des cadres de pilotage qui ne permettent pas d'organiser le retour et la comparaison d'activité

[87] Les cadres de pilotage en place ne permettent pas d'assurer ce retour d'information global sur l'activité des SIAO, en dehors du suivi de la période hivernale et de l'activité du 115 qui font l'objet d'un suivi régulier et organisé.

[88] De par les textes, les SIAO relèvent du pilotage des préfets de département et, par délégation, des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) en grande couronne et des unités départementales de la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) à Paris et en petite couronne.

[89] Or, le cadre de pilotage, au moins au niveau formel, est relativement restreint. Concernant le cadrage politique de l'action des SIAO, deux départements n'ont pas de plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées²⁵ (PDALHPD) actif et dans trois autres le PDALHPD est ancien désormais. Concernant le cadre opérationnel, dans trois départements, la convention pluriannuelle d'objectifs prévue à l'article à L345-2-4 du CASF qui doit organiser les relations entre l'Etat et le SIAO et l'exercice des missions de ces derniers est absente. Dans 3 départements, il n'y a pas non plus de comité de pilotage ou de suivi partenarial propre au SIAO. A part le département de Paris (et les Hauts-de-Seine dans un contexte particulier de crise institutionnelle), aucun service de l'Etat n'a fixé de feuille de route au SIAO pour décliner les attendus opérationnels et les indicateurs associés.

Tableau 1 : Cadres et outils de pilotage des SIAO par les services de l'Etat

Département	Convention pluriannuelle d'objectifs (O/N)	PDALHDP actif (O/N)	Feuille de route annuelle (O/N)	Comité de suivi/pilotage SIAO
Paris	O	N	O	O
Seine-et-Marne	O	Date de 2014	N	O
Yvelines	O	Date de 2014	N	O
Essonne	O	O	N	N
Hauts-de-Seine	N	Date de 2014	O	O (même si réuni une seule fois)
Seine-St-Denis	N	O	N	N
Val-de-Marne	N	N	N	N

²⁵ Le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) comprend les mesures destinées à permettre aux personnes et aux familles en difficultés économique et sociale d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir et d'y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques, ainsi que de pouvoir bénéficier, le temps nécessaire, si elles le souhaitent, d'un accompagnement correspondant à leurs besoins. Le plan départemental est adopté conjointement par le président du Conseil Départemental et le représentant de l'Etat dans le département, après avis du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH). Il est rendu public.

Val d'Oise	0	0	N	0
------------	---	---	---	---

Source : documents recueillis en préparation des déplacements de la mission

[90] Le niveau régional n'a pas pris le relais pour organiser un cadre uniformisé de suivi de l'activité des SIAO. Pourtant, la loi positionne, de façon spécifique en Ile-de-France, l'action du niveau régional et affirme son rôle de coordination : « *En Ile-de-France, le représentant de l'Etat dans la région, dans le cadre d'une conférence régionale, coordonne l'action des services intégrés d'accueil et d'orientation de chaque département.* » (L.345-2-9 CASF).

[91] La conférence régionale des SIAO, animée par la DRIHL, a bien été installée et se réunit régulièrement. Pour autant, peu de cadres régionaux de référence pour les SIAO sont issus de ses travaux, en dehors des exemples notables du cadre régional de convergence des modalités de prise en charge des ménages à l'hôtel par les SIAO/115 de janvier 2016 et de la trame opérationnelle des écoutants au 115 qui l'accompagne, ainsi que plus récemment des travaux de préparation de la mise en place du PHRH puis des PASH. La conférence régionale des SIAO est ainsi devenue davantage un lieu d'information que de co-construction et de rapprochement des pratiques.

[92] A été également mis en place un observatoire régional, l'OFPRUH (observatoire francilien des personnes à la rue ou hébergées). Mais en dehors de l'élaboration d'une grille d'observation sociale, il n'a pas été plus en mesure d'être le lieu permettant de rapprocher les données des différents SIAO. L'OFPRUH s'est en effet heurté aux différences de pratiques derrière les données, sans avoir la légitimité de rediscuter celles-ci.

[93] Au final, malgré la mission de coordination donnée par la loi au niveau régional, aucun cadre de définition et de comptabilisation partagé n'a pu être défini, même pas, comme cela a été dit plus haut, une trame commune de rapport d'activité annuel, alors que le bilan d'activité annuel est prévu par les textes (R345-9 CASF). Ainsi, au niveau de l'Ile-de-France, il n'existe aucun cadre de comparaison de l'activité des SIAO pour appuyer le pilotage de l'Etat et le pilotage interne des SIAO, que ce soit au niveau départemental ou régional.

2.2 Des structures jeunes, dans l'ensemble installées dans leur rôle de régulation avec toutefois deux situations départementales préoccupantes

2.2.1 Des SIAO de taille importante en Ile-de-France, qui restent hétérogènes dans leur structuration

[94] Les SIAO d'Ile-de-France ont tous été unifiés en 2016, sauf pour Paris où la création du SIAO unique par absorption du GCSMS insertion préexistante par le Samu social de Paris qui portait le 115 ne s'est faite que dans le courant de l'année 2019.

[95] On retrouve la même diversité de statut que pour le reste de la France, avec 5 SIAO sur 8 sous statut associatif (67 % France entière selon l'enquête ANSA précitée), un sous forme d'association d'associations (Seine-St-Denis), un autre sous forme de GCSMS (Hauts-de-Seine) et un des deux seuls GIP de France (Paris).

Tableau 2 : Grandes caractéristiques des SIAO d'Île-de-France

Département	Nom de la structure porteuse du SIAO	Statut juridique de la structure porteuse du SIAO	Positionnement du SIAO au sein de la structure	Effectif total « théorique » 2019 *	Part département dans effectif total SIAO IDF	Part des effectifs consacrés au 115	Part des effectifs consacrés aux missions hébergement / logement
Paris	Samu social de Paris	GIP	Un service du SSP	118,5	32,5 %	54,9 %	36,7 %
Seine-et-Marne	Equalis	Association	Un service au sein du pôle « SIAO_service hébergement/ logement »	28,3	7,8 %	45,6 %	42,3 %
Yvelines	Equalis	Association	Un service au sein du pôle « SIAO_service hébergement/ logement »	29,1	8,0 %	33,7 %	53,1 %
Essonne	Croix Rouge Française	Association	Inclus dans la délégation territoriale de la CRF de l'Essonne	21,6	5,9 %	52,4 %	25,4 %
Hauts-de-Seine	GCSMS des Hauts-de-Seine	GCSMS	GCSMS consacré au portage du SIAO	32,2	8,8 %	46,0 %	31,8 %
Seine-Saint-Denis	Interlogement93	Association d'associations (45 associations membres)	Une direction au sein d'IL93	59,3	16,3 %	54,5 %	26,1 %
Val-de-Marne	Croix Rouge Française	Association	Inclus dans le pôle lutte contre les exclusions de la CRF du Val-de-Marne	45,1	12,4 %	44,5 %	33,3 %
Val d'Oise	Espérer 95	Association	Un pôle de Espérer 95	30,1	8,3 %	40,4 %	28,6 %

Total				364,5	100 %	49,0 %	34,5 %
-------	--	--	--	-------	-------	--------	--------

*Il s'agit des effectifs « théoriques », c'est-à-dire prévisionnels au 31/12/2019, correspondant aux missions confiés par la loi au SIAO, indépendamment de la structuration interne retenue au sein de l'association/GIP/GCSMS et hors fonctions support. Ont été retirés les effectifs qui sont au sein des SIAO mais qui ne correspondent pas directement aux missions confiées par la loi au SIAO (art. L345-2-4 CASF), comme par exemple parfois les équipes des maraudes. Les effectifs consacrés à l'accompagnement social des ménages à l'hôtel ont également été retirés.

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO

[96] Les SIAO d'Ile-de-France sont tous de taille importante, le plus petit comprenant 21,6 ETP si on s'en tient au périmètre des missions confiées par la loi, contre une moyenne française à 11 ETP et une médiane à 6 ETP (cf. enquête ANSA). Pour autant, les tailles restent très disparates, le plus important, Paris, comprenant plus de 5 fois plus d'effectifs que le plus petit, l'Essonne. Le SIAO de Paris représente à lui seul un tiers des effectifs régionaux, près de 50 % avec la Seine-St-Denis. Paris et la petite couronne concentrent ainsi 70 % des effectifs des SIAO de la région, en cohérence avec la plus grande concentration des tensions dans la zone métropolitaine.

[97] Comme pour le reste de la France, les activités du 115 concentrent la plus grande partie des effectifs des SIAO, la moitié en pratique, variant d'un tiers dans les Yvelines à plus de 50 % à Paris et en Seine-St-Denis. Les effectifs consacrés aux missions hébergement-logement représentent en moyenne un tiers des effectifs, d'un quart des effectifs dans l'Essonne à plus de 50 % dans les Yvelines, avec toutefois des incertitudes liées au mode de comptabilisation des éventuels référents désignés pour suivre certaines populations de façon spécifique.

[98] La taille des SIAO en Ile-de-France leur a tous permis de consacrer des ETP pleins sur les missions relatives à l'observation sociale, contrairement au reste de la France.

[99] Pour autant, au final, aucun lien n'a pu être établi de façon claire entre les effectifs du SIAO et l'activité. Si on essaie de rapprocher les ETP globaux du SIAO de deux grands indicateurs d'activité que sont les appels au 115 et le nombre de demandes nouvelles d'hébergement-logement, on est dans des rapports du simple au triple sur chacun de ces deux indicateurs d'activité ramenés aux effectifs, selon les SIAO, et en plus dans des rapports parfois inversés selon qu'on se réfère à l'activité au 115 ou à l'activité d'hébergement/logement (cf. annexe n°4).

[100] En pratique, aucune analyse de charge n'a été conduite dans aucun département ni au niveau régional et aucun indicateur de charge n'a été travaillé. L'allocation de moyens humains est historique et est reproduite à l'identique chaque année, avec des renforts éventuels pour la période hivernale ou pérennes sur des missions ad hoc.

[101] Il est à noter également l'absence d'homogénéité du périmètre des missions et effectifs des SIAO, que la mission s'est efforcée de son côté de redresser dans ses analyses. Les maraudes sont intégrées au SIAO dans le Val-de-Marne et dans les Hauts-de-Seine il a été demandé au SIAO de mettre en place un accompagnement renforcée des ménages reconnus prioritaires au titre du droit à l'hébergement (DAHO), qu'on ne retrouve dans aucun autre SIAO de la région et qui sont pris en charge dans les effectifs du SIAO.

[102] Enfin, dans sept départements sur huit, les plateformes d'accompagnement des ménages à l'hôtel (PASH) sont confiées à la même structure qui porte le SIAO, sachant que les PASH ont des effectifs très importants (plus de 300 ETP au total). Les Yvelines font exception, la PASH ayant été confiée à la Croix Rouge française et non à Equalis.

2.2.2 Des SIAO correctement installés dans leur rôle de régulation

[103] Les SIAO sont des structures jeunes, créées il y a dix ans et appelées quatre ans après leur création à une deuxième étape de leur construction avec la fusion des SIAO urgence et insertion. En Ile-de-France, seule la Seine-St-Denis présentait un SIAO unique dès la création en 2010, les autres fusionneront en 2016 et 2019 pour Paris.

[104] Malgré cette histoire récente, les SIAO sont aujourd’hui bien installés en Ile-de-France dans leurs missions de régulation/orientation. Ils assurent tous le fonctionnement de la plateforme du 115, même si cela s’opère dans des conditions différentes (cf. 2.4). Ils réceptionnent via le SI-SIAO dont l’usage est étendu à tous les SIAO les demandes d’hébergement/logement, ainsi que les propositions de préconisations d’orientation des prescripteurs²⁶. Ils régulent désormais l’essentiel de l’offre d’hébergement, ainsi que le contingent Etat du logement adapté²⁷ (cf. tableau ci-dessous) :

- avec toutefois des admissions directes en structures d’hébergement encore dans certains départements, à la marge et en général pour les places dédiées réservées à des publics spécifiques, notamment les femmes de victime de violence ou les personnes sortant de prison (jusqu’à toutefois 1/5 de l’offre d’hébergement non régulé par le SIAO dans les Hauts-de-Seine pour les raisons qui seront vues infra) ;
- avec une limitation pour le logement adapté au seul contingent Etat, aucun département n’allant au-delà de celui-ci dans le champ de régulation du SIAO, avec là aussi quelques exceptions pour des places de résidence sociale (résidences sociales avec accompagnement financé par le Département en Seine-St-Denis) ou de places de foyer de jeunes travailleurs (FJT) placés hors régulation du SIAO (notamment des places pour des contrats jeunes majeurs en FJT en Seine-St-Denis et dans le Val d’Oise sur contingent Etat) ;
- et parfois des exclusions plus globales, comme à Paris pour les places de foyer de travailleurs migrants (FTM) et la plupart de celles de résidence accueil (RA) ou dans l’Essonne pour les places de FJT et de FTM.

²⁶ En schématisant, le circuit d’une demande d’hébergement/logement est le suivant : un travailleur social dit « prescripteur » fait remonter dans le SI-SIAO une demande accompagnée d’une proposition de préconisation d’orientation (par exemple, hébergement d’urgence ou solibail). Le SIAO examine cette demande et proposition et arrête, seul ou dans le cadre d’une commission partenariale, une préconisation d’orientation et place ensuite la demande en liste d’attente. Lorsqu’une structure déclare une place vacante, le SIAO va chercher une candidature de ménages et la propose à la structure, c’est ce qu’on appelle l’orientation. Si la structure accepte le ménage qui accepte aussi d’y entrer, la structure procède à l’admission du ménage. Tout devrait pouvoir se faire sur le SI-SIAO. En pratique, les déclarations de places vacantes se font essentiellement encore par mél et la recherche sur les listes d’attente pour certains SIAO par des outils tiers (Seine-St-Denis et Val d’Oise notamment).

²⁷ Une partie des places de résidences sociales, FJT, FTM, pensions de famille et résidences accueil sont réservées à l’Etat du fait de sa participation à leur financement. En général, ce contingent Etat représente 30 % des places de ces structures.

Tableau 3 : Périmètre de régulation des places par les SIAO d'Île-de-France

Département	Régulation de l'ensemble des places des structures d'hébergement	Si "non", pour quel(s) type(s) de place	Gestion par le SIAO de la totalité du contingent Etat sur le logement accompagné (FJT/RJA ; RS; FTM; PF/RA)	Si "non", pour quel(s) type(s) de place
Paris	non	Quasiment toutes, mais quelques rares exceptions sur des projets spécifiques (moins de 500 places)	Non	FTM et une partie des places de résidence accueil
Seine-et-Marne	oui		Oui	
Yvelines	oui		Oui	
Essonne	non	places fléchées détention semi-liberté en cours de réponse par l'opérateur	Non	Sauf FTM/FJT
Hauts-de-Seine	non	Plus de 500 places hors régulation SIAO (FVV et places d'insertion du CHAPSA de Nanterre)	Non	Pas d'exhaustivité des places de logement adapté sur le SI-SIAO
Seine-St-Denis	oui		Non	Sauf résidence sociales avec accompagnement financé par le Département et quelques places de FJT pour contrats de jeunes majeurs
Val-de-Marne	non	Places Mission Hébergement Logement (MHL) et places publics demandeurs asile.	Oui	
Val d'Oise	non	113 places État à convention spécifique : CHRS, CHU, HU/ALT et Stab ne sont pas régulées directement par le SIAO.	Non	177 places État à convention spécifique (ALT, FJT, Résidence Sociale et RJA) ne sont pas à orientation du SIAO

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO et déplacements

[105] Par ailleurs, ce rôle de régulation, même s'il est reconnu, est exercé de façon plus ou moins fluide selon le secteur concerné (cf. annexe n°4) :

- il est quasiment incontesté sur l'hébergement d'urgence, pour lequel le principe de l'inconditionnalité de l'accueil prime, ce qui n'empêche pas certaines structures d'essayer d'opposer des conditions de régularité de séjour ou de ressources ;
- les orientations par le SIAO vers l'hébergement d'insertion font l'objet de plus de discussions au nom de l'équilibre de peuplement, la fluidité ou le projet d'établissement, voire des orientations départementales pour ne proposer que des personnes en situation régulière ou avec des perspectives de régularisation, comme la mission a pu le constater dans certains départements (notamment Val-de-Marne et Val d'Oise et dans une moindre mesure Essonne et Hauts-de-Seine). Sachant que de telles démarches justifiées localement par le besoin d'assurer la fluidité au sein de ces structures sont contraires à la loi, qui ne pose aucune condition liée à la régularité du séjour pour ces structures ;
- le processus est très « itératif » sur le logement adapté, avec au final aussi des taux d'admission, c'est-à-dire le nombre d'admissions effectives au regard du nombre de places déclarées vacantes, plus inégaux, alors que sur l'hébergement d'insertion les places vacantes font quasiment toutes l'objet d'une admission, même si c'est au prix de plusieurs allers-retours entre le SIAO et la structure.

[106] Lorsqu'on regarde par sous-dispositif au sein du logement adapté, on constate également une plus grande difficulté d'accès et une moindre fluidité pour les structures jeunes travailleurs que pour les résidences sociales. Ainsi en résidence sociale, les taux d'admission par rapport aux places déclarées vacantes sont à 80 % pour les plus bas contre 38 % pour les admissions en FJT en Seine-ST-Denis, 40 % à Paris, 53 % dans le Val d'Oise et dans l'Essonne (mais 88 % dans le Val-de-Marne). Les Hauts-de-Seine se distinguent significativement avec seulement 57 % d'admissions par place déclarée vacante pour les résidences sociales et 25 % pour les FJT (cf. infra).

[107] Pour le logement intermédiaire (Solibail et Louez solidaire), les taux d'admission par rapport aux orientations SIAO sont d'environ 60 %, avec une dispersion assez modérée pour les cinq départements pour lesquels ces données existent, de 47 % dans les Hauts-de-Seine à 63 % dans les Yvelines. Sans être négligeable, ce taux n'apparaît pas pleinement satisfaisant pour un dispositif très normé qui devrait garantir plus d'adéquation offre/demande, et au regard de son rôle majeur dans l'insertion par le logement pour les publics suivis par les SIAO.

[108] Pour autant, il s'agit ici de mesurer le chemin parcouru par les SIAO, et ce en dix ans à peine, au regard de la révolution qu'a représenté le fait d'installer un acteur au-dessus des différentes structures. Les SIAO en Ile-de-France, à deux exceptions près (cf. infra), sont devenus les garants départementaux d'une régulation plus équitable de l'offre et de la demande en hébergement, remettant en cause les filières d'orientation précédemment organisées au sein des structures et les politiques propres d'admission de chacune. Même si c'est avec des résultats plus inégaux, les SIAO ont réussi à prendre également leur place dans le champ du logement adapté, sachant que les textes organisaient les choses de façon plus nuancée²⁸ que pour le secteur de l'hébergement.

²⁸ Alors que les structures d'hébergement « mettent œuvre les propositions d'orientation (du SIAO) ...et, le cas échéant, motivent leur refus » (article L345-2-7 du CASF), les organismes de logement adapté ou intermédiaire « examinent les propositions d'orientation du SIAO et les mettent en œuvre selon les procédures qui leur sont propres » (article L345-2-8 du CASF).

2.2.3 Deux situations départementales préoccupantes toutefois : les Yvelines et les Hauts-de-Seine

[109] Face à ce constat général pour la région Ile-de-France, deux situations départementales font exception : les Yvelines et les Hauts-de-Seine, pour des raisons différentes mais avec le même effet, à savoir une non reconnaissance du rôle du SIAO par les acteurs soumis normalement à sa régulation.

[110] C'est particulièrement marqué dans les Hauts-de-Seine où ce problème de légitimité du SIAO se retrouve dans les chiffres, avec 1/5^{ème} des places d'hébergement hors régulation du SIAO, des places des structures de logement adapté qui ne sont même pas dans le SI-SIAO et des structures qui déclarent leurs places vacantes de façon aléatoire. Le SIAO des Hauts-de-Seine a perdu toutes les données relatives à son outil tiers précédent suite à un piratage et donc n'a pas pu fournir de données sur le processus d'orientation vers les structures d'hébergement. Toutefois, pour le logement adapté pour lequel ces données sont disponibles, c'est de loin le département qui présente les taux les plus faibles d'admission, quelles que soient les catégories de structures concernées. De même c'est le département qui a l'activité de labellisation des ménages pour l'accès au logement la plus faible avec en 2019 seulement 323 ménages labellisés et 11 CHRS/CHS sur 31 qui n'ont même pas remonté une seule demande de labellisation.

[111] Lors de ses déplacements dans ces deux départements, la mission a fait face de la part des structures, notamment d'hébergement, à des discours très hostiles à l'égard du rôle du SIAO. Dans les Hauts-de-Seine, le SIAO affronte un problème global de légitimité au sein du secteur associatif malgré son statut de GCSMS et après une crise ouverte avec l'Etat qui a laissé des traces. Il est en cours de reconstruction avec l'arrivée d'une nouvelle direction, appuyée par un administrateur du GCSMS qui recherche l'apaisement et un Etat local lui-même en reconstruction, après plusieurs départs, qui affirme clairement une volonté de soutien au SIAO. Dans les Yvelines, cette contestation de légitimité dans un département qui fonctionne beaucoup dans un réseau local étroit à l'égard d'une association vue comme extra-départementale est renforcée par les problèmes récurrents de gouvernance du SIAO, avec plusieurs changements de direction, et un problème d'alignement Etat-SIAO dont jouent les acteurs. Ces deux SIAO sont dans une situation qui ressemble à celle qui existait à la mise en place initiale des SIAO et qui contraste fortement avec le reste de la région.

[112] La reprise en main de ces deux situations est urgente et ne pourra se faire qu'avec un soutien fort de l'Etat pour repositionner ces deux SIAO car la légitimité des SIAO, quel que soit leur statut, ne leur vient que de l'Etat in fine. Ce repositionnement devrait trouver à s'incarner dans un projet stratégique et un projet de service permettant d'arrêter avec les partenaires les lignes de positionnement et d'action du SIAO et d'en faire des cadres de référence opposables.

2.3 Un positionnement plus inégal sur les autres missions attribuées par la loi aux SIAO et très en retrait sur l'accès au logement

[113] A côté de la mission de régulation qui constitue le cœur de métier, la raison d'être initiale des SIAO, la loi leur a confié d'autres missions : la coordination des acteurs, notamment de la veille sociale, la participation à l'observation sociale et la promotion de l'accès au logement.

2.3.1 Un investissement plus inégal des SIAO sur les autres missions confiées par la loi, hors logement

[114] Concernant la coordination des acteurs, l'article L. 345-2-4 du CASF demande à tous les SIAO « *d'assurer la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale* » et, selon les

départements, lorsque la convention avec l'Etat le prévoit, la coordination des acteurs de l'hébergement et du logement.

[115] Sur la coordination des acteurs de la veille sociale²⁹, qui est une mission obligatoire des SIAO, force est de constater qu'aujourd'hui cette mission n'est pas exercée dans la moitié des départements d'Ile-de-France (cf. tableau ci-dessous) : Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Hauts-de-Seine. Concernant les quatre autres départements, la situation est là-aussi contrastée. Dans le Val d'Oise, des réunions de coordination des acteurs de la veille sociale sont organisées, sans que cela ne s'accompagne d'un rôle reconnu au SIAO concernant la coordination des maraudes. A l'inverse, dans le Val-de-Marne, le SIAO n'anime pas de réunions de coordination des acteurs de la veille sociale, mais assure la régulation des maraudes et même les porte en son sein (pour les maraudes professionnelles), car dans ce département c'est la Croix Rouge française qui porte le SIAO et les maraudes professionnelles. Paris et la Seine-St-Denis sont les deux seuls SIAO qui assurent à la fois la coordination institutionnelle des acteurs de la veille sociale et la coordination (et même la régulation pour la Seine-St-Denis³⁰) des maraudes.

Tableau 4 : Rôle des SIAO à l'égard des acteurs de la veille sociale

Département	Coordination des acteurs de la veille sociale institutionnalisée	Régulation ou coordination des maraudes
Paris	X	X
Seine-et-Marne	<i>En cours de mise en place</i>	
Yvelines		
Essonne		
Hauts-de-Seine		
Seine-St-Denis	X	X
Val-de-Marne		X
Val d'Oise	X	

Source : *déplacements mission*

[116] Des articulations 115-maraudes se sont mises en place en revanche dans tous les départements, pour permettre notamment au 115 de demander une intervention maraudes ou aux maraudes de signaler des situations au 115. A ce titre, progressivement, tous les SIAO équipent ou envisagent d'équiper les maraudes de tablettes leur permettant de renseigner leurs interventions dans le volet « maraudes » du SI-SIAO. Seules les maraudes professionnelles du Val-de-Marne peuvent toutefois renseigner une demande d'hébergement/logement dans le SI-SIAO, mais parce qu'elles sont intégrées fonctionnellement dans le SIAO 94 porté par la Croix Rouge (cf. supra).

²⁹ Au moins les maraudes et les accueils de jour.

³⁰ La coordination ne recouvre que la notion d'organisation générale de l'intervention des maraudes et notamment la répartition des secteurs pour assurer la couverture territoriale du département, alors que la régulation va plus loin, jusqu'à la validation des plannings d'intervention.

[117] Concernant la gouvernance partenariale mise en place avec les autres acteurs de l'hébergement et du logement, dont l'organisation est laissée par la loi à un choix local, la situation est très disparate. Certains SIAO ont mis en place, avec l'accord de l'Etat, une « comitologie partenariale » très importante, mais sans association des structures à l'examen des demandes (Paris, Seine-et-Marne, Yvelines et Val d'Oise qui a sans aucun doute la gouvernance partenariale la plus structurée (cf. infra)), à part une commission des situations complexes. D'autres ont une « comitologie » partenariale plus limitée, mais en revanche associent les structures à l'examen des demandes et préconisations d'orientation (Seine-St-Denis et Hauts-de-Seine, même si cela a été plus ou moins suspendu avec le COVID). D'autres, enfin, n'ont mis en place aucune commission, ni d'animation du partenariat, ni d'examen partagée des demandes/préconisations d'orientation (Essonne). Le Val-de-Marne est dans une situation particulière : les préconisations d'orientation sont bien examinées de façon partenariale dans une commission d'orientation, en revanche la DRIHL lui refuse toute possibilité d'organiser en direct et en dehors d'un pilotage par l'Etat de rencontres partenariales, rendant compliqué son positionnement et sa reconnaissance par les acteurs de l'hébergement et du logement.

[118] Concernant enfin la mission de participer à l'observation sociale, les effectifs consacrés à cette fonction sont relativement importants au regard du reste de la France. Pour autant, seuls deux départements ont des effectifs supérieurs à 2 ETP sur ces fonctions³¹, Paris et la Seine-St-Denis, avec une confusion souvent des missions d'appui à l'utilisation du SI-SIAO et des missions d'observation. L'analyse des travaux produits, y compris au SIAO de Paris, témoignent de facto d'une concentration sur la production de données statistiques et sur le soutien au SI-SIAO. La mission a eu peu connaissance de travaux d'analyse et d'étude pouvant se rattacher à de l'observation sociale (cf. 1.1 sur les limites des données et outils de connaissance des publics, de leurs besoins et de leurs parcours). Des analyses portant sur les orientations en FJT dans le Val d'Oise ou des enquêtes auprès des accueils de jour en Seine-St-Denis ont pu être produites, mais ces travaux restent limités et restreints à deux-trois SIAO. Les enquêtes les plus approfondies comme l'enquête « Enfants et familles sans logement » (ENFAMS) l'ont été dans le cadre de l'observatoire du Samu social de Paris et non du SIAO de Paris. Il en est de même pour les travaux de recherche ou en lien avec des organismes de recherche, inexistantes en dehors de l'observatoire du Samu social de Paris et sachant que l'OFPRUH n'a pas su prendre non plus le relais en la matière (cf. supra).

2.3.2 Un rôle très limité des SIAO sur l'accès au logement

[119] Dans le cadre du plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) et notamment de son acte II, les SIAO sont mis en avant comme futur « bras armé » du service public de la rue au logement dont la constitution a été annoncée. Il est attendu d'eux qu'ils fassent le lien entre les secteurs de l'hébergement et le logement, pour sortir du modèle « en escalier » pour l'accès au logement, qui ferait des différentes catégories d'hébergement voire de logement adapté des passages obligés avant tout accès à un logement.

[120] En réalité, la loi définit leur rôle en la matière de façon limitée : elle leur donne certes un rôle général de « suivre le parcours des personnes ou familles (...) jusqu'à la stabilisation de leur situation » mais concernant spécifiquement le logement il leur est seulement demandé de « contribuer à l'identification des personnes en demande d'un logement, si besoin avec un accompagnement social » (article L345-2-4 du CASF). En pratique, en Ile-de-France, leur rôle s'est bien arrêté là, à la simple identification des ménages considérés comme prêts au relogement, pour ceux qui sont déjà hébergés ou logés temporairement (logement adapté ou intermédiaire). Ainsi, tous se sont vus déléguer par l'Etat

³¹ Avant les recrutements supplémentaires autorisés en 2021 qui, pour certains, portent sur ces fonctions.

la mission de labelliser, c'est-à-dire d'inscrire, ces ménages dans SYPL0 (système priorité logement), le système d'information mis en place en Ile-de-France pour gérer le contingent préfectoral et, à cette fin, identifier les ménages prioritaires au sens de l'article L441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH).

[121] La loi leur octroie également un rôle possible en matière d'identification des besoins d'accompagnement social. Or, c'est par exception à ce jour en Ile-de-France qu'un rôle leur a été confié en la matière, que ce soit pour proposer des mesures d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) ou encore plus pour décider leur engagement. C'est le cas uniquement en Seine-et-Marne où le SIAO peut prescrire des mesures d'AVDL hors DALO pour les sortants d'hébergement ayant une attribution de logement social, à l'entrée en résidence sociale ou dans le cadre de la commission départementale de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX). Dans le Val-de-Marne, le SIAO peut saisir directement des opérateurs AVDL pour un diagnostic, les éventuelles décisions concernant par la suite des mesures d'accompagnement sont réservées en revanche à l'UD DRIHL.

[122] Seuls deux SIAO ont essayé d'organiser des liens en direct avec des bailleurs sociaux et de participer à la captation et/ou au positionnement de ménages : celui du Val d'Oise dans le cadre de la charte partenariale pour l'accès au logement des ménages sortant d'hébergement signée avec l'Etat et l'AORIF en décembre 2016 et qui a conduit à la mise en place d'une mission logement au sein du SIAO et celui de la Seine-St-Denis dans le cadre du projet de territoire pionnier Logement d'abord. Pour autant, ces relations ne concernent en pratique que quelques bailleurs et un nombre très limité de logements et de ménages. Le SIAO des Hauts-de-Seine a également pu porter cette ambition, avec par exemple l'inclusion des bailleurs dans la commission mise en place pour labelliser les ménages prioritaires, mais ses difficultés (cf. supra) en limitent l'exercice réel.

[123] Dans ces conditions, la plupart des bailleurs sociaux rencontrés dans les départements à l'occasion de tables rondes ont pointé le rôle du SIAO en matière de logement comme « transparent », ne les identifiant pas comme un acteur de la politique du logement. Plusieurs se sont même interrogés sur le fait que la mission de l'IGAS souhaitait les rencontrer dans le cadre de son évaluation des SIAO, n'ayant aucun contact ou relation directe avec eux.

[124] De facto, autant les SIAO ont pu aider, plus ou moins, à rapprocher les secteurs de l'hébergement et du logement adapté, autant la référence au logement reste encore limitée, avec dans la plupart des SIAO seulement une ou deux personnes pour s'en occuper et quasi-exclusivement, en dehors des deux départements cités plus haut, pour assurer le « syplotage » (labellisation dans Sypl0) des ménages remontés par les structures comme prêts au logement. Cette orientation encore limitée vers les enjeux relatifs au relogement, que la mission a pu aussi mesurer dans ses échanges avec les gestionnaires de structure d'hébergement dont certains en contestation même de la logique du Logement d'abord, se retrouvent dans les données d'activité. Les sorties vers le logement social restent très limitées et les sorties directes de la rue au logement dans l'esprit du Logement d'abord sont inexistantes ou exceptionnelles (cf. annexe n°4).

[125] Au regard de la réalité de leurs missions (cf. supra), les SIAO n'ont de facto qu'une responsabilité limitée sur l'accès au logement, d'autant que celui-ci dépend d'autres facteurs sur lesquels les SIAO n'ont pas la main, dont en premier lieu la disponibilité de l'offre et son adaptation au public suivi par les SIAO. Même s'il y a bien un effet priorité pour ces publics et un maintien de l'effort en leur faveur malgré les restrictions d'attribution de logements sociaux, l'accès de ces publics au logement (cf. annexe n°5) reste encore insuffisant et porté essentiellement par l'Etat (et dans une certaine mesure Action logement), dans le cadre d'un parcours qui demeure « en escalier ».

[126] Au final, les SIAO restent des structures encore très identifiées « urgence-hébergement » en Ile-de-France. Ce tropisme se retrouve d'ailleurs dans les orientations, l'hébergement restant bien la réponse principale proposée aux ménages par les prescripteurs et in fine les SIAO (cf. annexe n° 4). Il ne peut en être différemment aujourd'hui au regard de la réalité des missions confiées aux SIAO (notamment qui s'arrête en matière de logement au « syplotage » sans rôle sur l'attribution ou sur l'accompagnement). Cela contribue de facto à maintenir un écart important entre les secteurs logement et hébergement, limitant la fluidité du parcours résidentiel. Le logement et l'hébergement restent deux secteurs aux logiques et cadres d'action très différents avec sur le logement des données, des systèmes d'information, des objectifs, des cadres d'action, alors que côté hébergement on en est aux balbutiements : un système d'information en difficulté, pas d'objectifs de référence fixés par la loi, des cadres d'action peu contraignants, pas de données normées et comparables.

2.4 Des différences très fortes de situations et de pratiques entre les SIAO qui peuvent aller sur certains points jusqu'à remettre en cause l'équité de traitement des usagers

2.4.1 Des SIAO qui vivent des situations différentes au regard de la pression qu'ils subissent

[127] La mission a pu percevoir, dans le cadre de ses déplacements, les différences de réalité vécues entre les SIAO :

- entre ceux pour qui l'absence de solution d'hébergement pour une famille constitue encore un échec, qui peuvent encore viser l'absence de remise sèche à la rue à la fin de la période hivernale et dont le 115 reste joignable (au moins en essayant plusieurs fois), comme en Seine-et-Marne, dans les Yvelines ou en Essonne ;
- et ceux qui ne peuvent plus décrocher qu'un appel sur 10, après des délais d'attente qui peuvent dépasser l'heure, et qui ont dû mettre en place des modes d'annonce dégradés par SMS des DNP, au-delà d'un certain nombre, face à des équipes qui n'assumaient plus d'annoncer à des familles de plus en plus nombreuses qu'il n'y avait pas de solution pour elles, comme en Seine-St-Denis.

[128] Il est ainsi difficile de comparer la situation par exemple de la Seine-et-Marne qui, avec 2,7 % des appels au 115 dans la région, ne mobilise que 2 à 3 écoutants l'après-midi au 115 et bascule la nuit sur un veilleur de nuit, tout en maintenant un taux de décroché et des DNP autour de 40 %, et la Seine-St-Denis et ses 14 % des appels régionaux et surtout son taux de décroché de 10 % et ses 90 % de DNP. Alors que la Seine-et-Marne s'efforce de trouver une solution d'hébergement pour toutes les familles à la rue, d'éviter toute sortie sèche de la période hivernale et a pu connaître des périodes sans DNP pendant la crise COVID du fait du déplafonnement des nuits d'hôtel décidé au niveau national, la Seine-St-Denis ne peut même plus afficher les familles comme priorité pour l'hébergement par le 115 et même les femmes enceintes et sortant de maternité, qui bénéficient pourtant d'une action spécifique périnatalité dans ce département, doivent parfois attendre quelques jours et parfois semaines pour se voir proposer une solution par le 115.

[129] L'activité au 115 est la plus révélatrice de ces différences de situation et de réalité départementales. La répartition des appels au 115 est très inégale. Paris a lui seul reçoit plus de 50 % des appels au 115 de la région, les Hauts de Seine et la Seine-St-Denis autour de 15 % des appels chacun. Ces trois départements concentrent ainsi 80 % des appels au 115 et près de 90 % des appels 115 se font à Paris et dans la petite couronne. Les Yvelines sont le département qui reçoit le moins d'appel (2 %). Comme cela a été vu plus haut, le taux de décroché au 115 est très faible en région IDF : 14,2 % en moyenne en 2019. Le taux de décroché est là-aussi très inégal même s'il ne dépasse

50 % dans aucun département : de 10 % à Paris, en Seine-St-Denis et Hauts de Seine à 45 % dans les Yvelines. Il en est de même pour les demandes d'hébergement au 115 non pourvues qui vont de 88 % en Seine-St-Denis à 3 % dans l'Essonne (cf. 1.2).

Tableau 5 : Principaux indicateurs d'activité du 115

Département	% d'appels au 115 de la région	Taux de décroché	Taux de DNP
Paris	53,6 %	11,0 %	69 %
Seine-et-Marne	2,7 %	38,1 %	44 %
Yvelines	1,9 %	44,9 %	50 %
Essonne	4,5 %	22,1 %	3 %
Hauts-de-Seine	14,7 %	10,2 %	12 %
Seine-St-Denis	13,8 %	10,1 %	88 %
Val-de-Marne	5,2 %	26,2 %	24 %
Val d'Oise	3,5 %	32,8 %	25 %

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO et DRIHL pour les DNP (données 2019)

[130] La contrepartie de cette concentration des appels et de la demande au 115 sur Paris et la petite couronne, au-delà de la capacité propre de réponse de ces départements, réside, comme cela a été vu dans le 1.3, dans un envoi des ménages appelant les 115 vers d'autres départements, et notamment la Seine-St-Denis, du fait de la forte disponibilité hôtelière, ou les départements de la grande couronne, moins tendus. Ainsi Paris reçoit 53,6 % des appels au 115 de la région mais n'accueille sur son territoire que 14,3 % de la population à l'hôtel. A l'inverse, le Val d'Oise reçoit 3,5 % des appels régionaux mais accueille 14 % de la population à l'hôtel.

Tableau 6 : Part de chaque département dans les appels au 115 de la région et dans la population hébergée à l'hôtel

Département	% d'appels au 115 de la région (donnée 2019)	Part de la population régionale à l'hôtel hébergée dans le département (donnée mars 2021)
Paris	53,6 %	14,3 %
Seine-et-Marne	2,7 %	10,9 %
Yvelines	1,9 %	7,4 %
Essonne	4,5 %	11,8 %
Hauts-de-Seine	14,7 %	7,5 %

Seine-St-Denis	13,8 %	21,9 %
Val-de-Marne	5,2 %	12,3 %
Val d'Oise	3,5 %	14 %

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO pour les appels 115 et donnée DELTA pour les nuitées hôtelières. NB : les données 115 sont de 2019 et les données hôtelières de 2021, mais il est supposé que la répartition des appels 115 est assez stable dans la région.

[131] Cette tension plus forte sur Paris et la petite couronne se retrouve sur l'accès au logement social. Elle est moins établie pour la demande d'hébergement/logement avec une demande mieux répartie et plus équilibrée au regard du poids des départements dans la population régionale (cf. annexe n°5).

2.4.2 Des pratiques très différentes, qui vont au-delà des besoins d'adaptation au contexte, et peuvent mettre en cause l'équité de traitement

[132] Au-delà des différences objectives de situation, qui font que les SIAO pourront plus ou moins être accessibles et en réponse, les SIAO en Ile-de-France présentent des organisations et pratiques très différentes.

[133] Il en est ainsi au 115 où, par exemple, dans trois départements (Seine-et-Marne, Yvelines et Val d'Oise) la nuit est assurée par des veilleurs de nuit situés sur d'autres structures que le SIAO. De même, concernant la qualification des écoutants au 115, certains SIAO exigent qu'ils aient une formation de travailleurs sociaux comme en Seine-et-Marne et dans les Yvelines, alors que d'autres SIAO peuvent avoir recours à des étudiants ou des jeunes sortant des études (Val-de-Marne), ou à des personnes ayant eu une expérience dans le social ou sur une plateforme téléphonique (Seine-St-Denis), sans qualification de travailleur social. C'est le cas aussi dans l'Essonne où cette absence de qualification de travailleur social se retrouve, là de façon plus exceptionnelle par rapport aux autres SIAO, chez les chargés d'orientation en charge des demandes d'hébergement/logement.

[134] Mais, plus important que les choix d'organisation, en partie dépendants des contraintes de recrutement, ce qui interroge, au regard notamment de l'équité de traitement, c'est l'application dans la région de règles différentes en matière de détermination de l'ancrage territorial ou de critères de priorisation. Car ce sont ces règles, pour certaines liées aux différences de pression (cf. supra) mais pas toutes, qui font que, dans la région Ile-de-France, une même personne peut se voir traiter différemment.

[135] A ce titre, de façon générale, la mission dénonce l'utilisation dans la région Ile-de-France de critères d'ancrage territorial dès l'appel au 115, qui conduisent les écoutants 115, sur la base d'une série de questions, à déterminer le département dont relèverait l'appelant et à le renvoyer le cas échéant vers ce département pour sa demande de mise à l'abri. Cette pratique, qui ne s'appuie sur aucune règle nationale, est en effet contraire au principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence (article L345-2-2 du CASF). Par ailleurs, cela conduit certains SIAO, comme en Seine-et-Marne ou dans l'Essonne, à demander à la personne de se déplacer dans son département d'ancrage pour y rappeler le 115 (et au-delà du déplacement de repartir pour des dizaines de minutes d'attente au téléphone voire pour ne joindre personne et en tout cas ne pas avoir de garantie de réponse), d'autres procédant à des transferts d'appel. On pourrait donc arriver à la situation ubuesque suivante où une personne appelant en Seine-et-Marne est contrainte de se déplacer à Paris pour faire valoir sa demande auprès du 115 et pour au final être renvoyée à l'hôtel en Seine-et-Marne...C'est pour la

mission une utilisation abusive et illégale des critères d'ancrage territorial qui avaient été définis en 2016 dans le cadre régional de convergence des prises en charge à l'hôtel pour les seuls renouvellements de prise en charge ou pour l'inscription dans un parcours d'insertion. Il est clair que dans un système organisé ainsi un ménage qui aura commencé son parcours, simplement aussi parce que c'est son point d'entrée sur le territoire français, par Paris ou la Seine-St-Denis sera de façon permanente défavorisé dans ses demandes au 115 par rapport à un ménage qui aura commencé son parcours dans un département de la grande couronne.

[136] Au-delà déjà de cette question de principe, il est à noter que les SIAO (souvent avec le soutien voire à la demande des services départementaux de l'Etat) appliquent de façon différenciée les critères d'ancrage territorial au 115 et en ne respectant pas, pour certains, les critères tels qu'arrêtés au niveau régional. Ainsi l'annexe 2 du cadre de convergence précité fait primer les critères liés aux conditions de vie (travail, suivi médical, scolarisation...) sur les critères administratifs (domiciliation notamment). C'est l'application qu'en fait la Seine-St-Denis, alors que plusieurs autres départements, notamment de grande couronne mais aussi les Hauts-de-Seine, utilisent à titre principal la domiciliation comme critère d'ancrage, permettant ainsi de renvoyer les ménages ayant leur domiciliation sur Paris ou en Seine-St-Denis.

[137] On retrouve encore plus de différences sur les critères de priorisation au 115 pour les demandes de mise à l'abri/hébergement où il est possible d'être plus ou moins « accueillant » selon la pression de la demande. Comme vu précédemment, la plupart des départements priorisent par exemple les familles, ce que ne peut plus faire la Seine-St-Denis du fait de son niveau de non réponse. Les âges varient aussi d'un département à l'autre concernant les enfants à prendre en compte dans la priorisation des familles ou pour la priorisation des femmes enceintes en fonction du nombre de mois de grossesse. Au final, la seule population qui apparaît vraiment priorisée à peu près partout au 115 et avec une certaine effectivité, ce sont les femmes victimes de violence. A l'inverse, les hommes isolés constituent le cœur du public non prioritaire (sauf quand subsistent des abris de nuit mais dans la limite des places disponibles) dans tous les départements.

[138] La mission a pu aussi observer des pratiques différentes sur l'activité d'hébergement/logement. De la même façon, chaque département a fait sa grille de priorisation des demandes d'hébergement/logement. Dans ce domaine le niveau régional n'a initié aucun travail de rapprochement des critères de priorité contrairement au 115 où la grille des écoutants 115 qui accompagne le cadre de référence des prises en charge à l'hôtel met en avant les notions de vulnérabilité et de danger de rue.

[139] Concernant le « syplotage » et donc l'activation de l'accès au logement, les départements ont développé aussi des pratiques différentes, entre ceux qui font remonter mensuellement des structures d'hébergement et de logement temporaire la liste des ménages considérés comme prêts au logement (Seine-et-Marne et Yvelines) et ceux qui font remonter les demandes de labellisation au fil de l'eau (les autres départements dont le Val d'Oise qui s'appuie en plus sur des formations et un référentiel partagé dans le cadre de la mission logement mise en place), ceux qui ont fait ouvrir aux structures Syplo en consultation pour leur permettre de suivre le dossier des ménages qu'ils accompagnent (seulement en Seine-et-Marne), ceux qui labellisent dans le cadre d'une commission associant les structures et les bailleurs (Hauts-de-Seine), ceux qui demandent juste le numéro de la demande de logement social et quelques données de base (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne) et ceux qui vont demander la constitution d'un dossier (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Val d'Oise, pour ceux relevant de l'action dite renforcée). Enfin, le périmètre de responsabilité du syplotage peut être différent : la Seine-St-Denis, dans le cadre de la nouvelle procédure départementale de labellisation des ménages prioritaires mise en place en 2020 s'est vue reconnaître la responsabilité

également des ménages à la rue, alors que dans les autres départements la responsabilité des SIAO est limitée aux ménages hébergés ou logés temporairement dans un logement adapté ou intermédiaire.

[140] Le tableau suivant rend compte de façon plus globale de quelques différences de pratiques significatives, à la fois pour le traitement de l'usager et pour l'activité du SIAO et ses relations avec ses partenaires, et qui concernent au final tous les champs d'activité du SIAO.

Tableau 7 : Quelques différences significatives de pratiques entre SIAO

Département	Durée de validité d'une demande d'hébergement logement/périodicité de réactualisation	Périoricité de rappel au 115 pour un renouvellement de prise en charge à l'hôtel	Condition de régularité de séjour pour l'accès à centre d'hébergement d'insertion - CHRS et CHS	Une demande d'hébergement / logement peut-elle donner lieu à plusieurs préconisations d'orientation validées par le SIAO ?	Sur une place vacante de logement adapté, plus d'une candidature à la fois peut-elle être présentée ?	La fiche AFFIL ³² est-elle utilisée dans le cadre de la remontée de ménage prêts au relogement
Paris	3 mois	Courts séjours: Tous les 2 jours pour une 1re demande Long séjour: renouvellement automatique	Non	oui	Non	non
Seine-et-Marne	3 mois	15 jours	Oui	non	Non	oui
Yvelines	3 mois	15 jours	Oui	non	Non	oui
Essonne	6 mois	28 nuits pour les personnes accompagnées par la PASH / 14 nuits pour les autres	en fonction du projet d'établissement	oui	Non	non
Hauts-de-Seine	4 mois	28 nuits	en fonction du projet d'établissement	non	Non	oui
Seine-St-Denis	6 mois (SI-SIAO)	3 mois	en fonction du projet d'établissement	oui	Non	non

³² Fiche permettant aux travailleurs sociaux d'évaluer les capacités des ménages et leurs besoins d'accompagnement en vue de l'accès au logement développée par l'Association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement.

Val-de-Marne	2 à 3 mois	Courts séjours : 3 à 4 nuits / Longs séjours : 8 à 10 jours puis renouvellement automatique	oui	non	oui	non
Val d'Oise	3 mois	Pour les ménages stabilisés 1 fois par mois. Pour les autres, le jour de leur fin de prise en charge	Oui	oui	Non	non

Source : *enquête de la mission IGAS auprès des SIAO*

[141] Enfin, les SIAO sont aussi dépendants, notamment en miroir, des politiques des conseils départementaux entre ceux qui :

- acceptent ou pas de prendre en charge l'hébergement des femmes enceintes et avec enfants de moins de 3 ans (le cas dans le Val-de-Marne, le Val d'Oise, Paris, et dans des proportions négociées et au final très limitées dans l'Essonne) ;
- limitent ou pas leur accompagnement social aux personnes en situation régulière, hors situation relevant de la protection de l'enfance (refusé pour les personnes en situation irrégulière par les départements des Yvelines, Essonne et Hauts-de-Seine, contrairement aux départements du Val-de-Marne et du Val d'Oise) ;
- récusent, par principe, l'accompagnement des ménages envoyés par un autre SIAO à l'hôtel même quand il y a installation de fait, par la durée de présence, dans le département, sauf exceptions (Seine-et-Marne et Yvelines par exemple).

[142] A cela s'ajoute aussi la grande dépendance des SIAO, pour assurer l'accompagnement des projets d'insertion et d'accès au logement, à l'égard des politiques des collectivités territoriales, que ce soit dans le champ de la domiciliation, en contradiction parfois avec ce que prévoit la loi, ou du fait d'« exigences » de certaines communes comme celles de ne recevoir que des ménages sans enfants ou avec enfants de moins de trois ans pour ne pas supporter le poids de la scolarisation.

[143] La mise en place des plateformes départementales d'accompagnement des ménages à l'hôtel a été un grand révélateur de cette forte dépendance à l'égard des politiques des Départements, conduisant de facto à quasiment mettre en place huit modes d'articulation différents avec les Départements sur les responsabilités en termes d'accompagnement, entre, aux deux extrêmes, les conseils départementaux qui ne veulent pas connaître de ce public (cf. ci-dessus) et ceux qui veulent conserver l'accompagnement des publics qu'ils reconnaissent comme relevant de leur département (Seine-St-Denis, Val-de-Marne et Val d'Oise). Au final, certaines PASH se retrouvent face à des demandes et même instructions des services départementaux de l'Etat de prioriser les ménages dits intra-départementaux (Seine-et-Marne, Yvelines) et dans d'autres les ménages dits extra-départementaux (Val-de-Marne).

[144] Au final, à partir des mêmes missions confiées par la loi, les SIAO en Ile-de-France n'appliquent pas les mêmes règles, n'ont pas les mêmes pratiques, n'ont même pas le même langage et de fait n'ont même pas le même exercice de leurs missions, sans que cela ne puisse seulement s'expliquer par des différences de contexte. Les règles communes aux SIAO sont rares et, même quand elles existent, elles

ne sont pas toujours appliquées de la même façon (cf. règles d'ancrage). De facto, il n'existe pas dans la région de règles organisant une prise en charge identique de la même personne dans chaque département ; il est assumé au final qu'une même personne dans la région n'ait pas la même réponse et les mêmes droits d'un département à l'autre avec des départements condamnés du fait de la pression de la demande ou du contexte politique local à être restrictifs et d'autres plus accueillants. Une même personne selon le département dont elle relève (même pas d'où elle appelle) se verra ou pas proposer une place, pour une durée variable et avec ou pas obligation de rappeler pour renouveler. Le principe même d'inconditionnalité de l'hébergement, fondateur du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, est inégalement appliqué, soit du fait d'instructions plus ou moins formelles de l'Etat, soit du fait de politiques d'établissements qui opposent le projet d'établissement ou les obligations de fluidité dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

3 Des propositions d'évolution qui concernent aussi bien le niveau national que la région Ile-de-France, et ce indépendamment de la question d'une régionalisation des SIAO franciliens

[145] Avant même d'évoquer la question d'une plus grande unification des SIAO en Ile de France, un certain nombre de questions se posent à un niveau plus général. La réponse à ces questions orientera les choix d'adaptation qui seront faits pour tenir compte de la situation spécifique de l'Ile de France. Certaines de ces questions se posent au niveau national et d'autres plus spécifiquement en Ile de France, indépendamment de celle de l'unification.

[146] Des enjeux communs pour la politique en faveur de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans domicile et pour les SIAO qui en constituent la clef de voute orientent les propositions qui sont formulées.

3.1 Des enjeux tenant à la définition et à l'efficacité de la politique publique d'hébergement et d'accès au logement au bénéfice des plus défavorisés

[147] La mission a constaté une absence d'appropriation par les acteurs de règles communes garantissant la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente en matière d'hébergement et d'accès au logement. Clarifier cette politique, ses enjeux, ses objectifs et son cadre de mise en œuvre est désormais indispensable afin de remplir les objectifs qui avaient été assignés à la création des SIAO il y plus de 10 ans maintenant et notamment l'équité de traitement des personnes.

3.1.1 Apporter une réponse aux besoins des personnes...

[148] La politique publique et les réponses qu'elle apporte doivent être construites sur la base d'une connaissance fine, d'un diagnostic des publics et des problématiques à traiter. Il importe donc de renforcer la connaissance du public, de son parcours et de ses besoins (cf.1 sur les limites actuelles des outils de connaissance).

[149] Il s'agit également de donner sa place à l'usager dans sa capacité à être acteur de son parcours et dans l'évaluation des réponses à ses besoins.

3.1.2 ...Par une redéfinition et un portage politique fort d'une politique globale et ambitieuse...

[150] La stratégie du Logement d'abord tend à modifier en profondeur la politique de lutte contre le sans-abrisme, en passant d'une réponse construite dans l'urgence s'appuyant majoritairement sur des places d'hébergement et des nuitées hôtelières, avec des parcours souvent longs et coûteux, à un accès le plus rapide possible au logement avec, le cas échéant, un accompagnement social adapté aux besoins.

[151] La mise en œuvre de cette stratégie doit prendre appui sur le plus grand nombre de partenaires locaux. Le rapprochement entre les opérateurs d'hébergement et ceux du logement adapté ainsi que les bailleurs sociaux est un prérequis à l'efficacité du modèle. La connaissance et la reconnaissance des secteurs et le lien de confiance qui unit les acteurs sont des gages de sa réussite.

[152] Prendre le virage du Logement d'abord impose d'impliquer davantage et donc de rassurer, d'apporter des garanties au secteur du logement adapté et intermédiaire d'abord, mais également aux bailleurs sociaux.

[153] Cette stratégie doit se traduire par l'accès effectif au logement des ménages prioritaires, sur tous les contingents³³, et pas seulement celui de l'Etat³⁴ (et d'Action logement).

3.1.3 ...En assurant les articulations nécessaires et en réduisant les risques de rupture dans les parcours

[154] La fluidité du dispositif dépend bien évidemment de l'offre disponible, mais également d'une meilleure articulation des réponses entre elles et d'une prise en compte globale des besoins de la personne. Cette appréhension globale des problématiques permet de réduire les échecs de positionnement des ménages quelle que soit la réponse apportée. Il convient donc de renforcer les articulations entre les secteurs de l'hébergement et du logement, mais également l'articulation de ces politiques avec les politiques sociales au sens large.

[155] Des liens plus spécifiques sont également à renforcer avec des secteurs qui doivent agir en complémentarité tel le secteur du sanitaire et du médico-social. Il s'agit moins de définir à qui revient la charge du public que d'unir les compétences et les expertises des différents champs pour assurer une prise en charge globale pilotée par le secteur le plus indiqué à résoudre la problématique principale à un instant T puis à passer le relais à un secteur plus généraliste.

[156] Le rôle du prescripteur initial, du travailleur social de terrain, est primordial pour assurer la continuité et la cohérence du parcours du ménage.

[157] Ces enjeux répondent à des choix qui s'opèrent au niveau national sur ce qu'on veut faire des SIAO demain et sur la manière dont on veut les positionner au regard de cette ambition du Logement

³³ En fonction des financements qu'ils ont apportés (fourniture du terrain, subventions...), les financeurs (Etat, collectivités, Action logement) disposent de quotas de logements réservés, qu'ils attribuent aux candidats locataires qui leur en font la demande, en fonction de leur situation familiale, de leurs revenus et de leur état de précarité... Ces financeurs sont appelés réservataires et disposent d'un contingent.

³⁴ L'Etat est réservataire de droit de logements sociaux. Le contingent préfectoral est fixé à 30 % du total des logements de chaque organisme (article R. 441-5 du code de la construction et de l'habitation). Désormais, la part réservée aux agents civils et militaires de l'Etat est fixée à 5 % maximum. Le pourcentage restant est toujours affecté aux personnes prioritaires, notamment les personnes bénéficiaires du DALO, les personnes souffrant de handicaps, mal logées ou défavorisées.

d'abord. De façon complémentaire, des réflexions sont à conduire au niveau de la région Ile-de-France, indépendamment de la question d'une plus grande unification des SIAO.

3.2 Les évolutions à envisager au niveau national pour l'ensemble des SIAO concernant leurs missions et leur gouvernance

[158] La mise en œuvre disparate des différentes missions données par la loi aux SIAO interroge la nécessité d'un réexamen de celles-ci au regard des évolutions récentes et de l'ambition portée par la stratégie du Logement d'abord. Le point clé réside dans le rôle que l'on souhaite conférer aux SIAO dans l'accès au logement, mais d'autres évolutions sont également à interroger.

[159] Si la mission ne s'est rendue que dans les départements et SIAO franciliens, l'enquête ANSA³⁵ de 2019-2020 montre que les évolutions envisagées relatives au modèle du SIAO, à savoir ses missions et sa gouvernance, concernent l'ensemble des SIAO de France.

3.2.1 Le point clé : un rôle pivot du SIAO dans l'accès au logement des personnes sans domicile fixe ?

[160] Aujourd'hui le SIAO a pour mission, de par la loi, de favoriser la fluidité de l'accès au logement des personnes « *sans domicile ou éprouvant des difficultés particulières (...) pour accéder par leurs propres ressources à un logement décent et indépendant* »³⁶, au travers notamment de l'identification des ménages en demande de logement. La priorité au logement et la fluidité des parcours vers le logement³⁷, objectif affirmé par l'Etat pour la mise en œuvre des dispositions de la loi ALUR et des lois suivantes, se heurte à des freins de différentes natures dont la levée relève d'un choix stratégique : veut-on mettre les SIAO en responsabilité sur l'accès au logement au moins des personnes à la rue, hébergés ou logés temporairement ?

3.2.1.1 Des SIAO aujourd'hui positionnés sur les préalables de l'accès au logement

[161] Aujourd'hui, de par les textes, les SIAO sont positionnés en amont de l'entrée des ménages dans le logement. Ils ont un rôle tout à fait utile de préparation, en lien avec le travailleur social prescripteur, des ménages et de leur dossier de demande de logement.

[162] Ainsi, les SIAO jouent un rôle majeur dans l'évaluation des ménages, l'actualisation des évaluations, mais également dans le repérage des ménages à orienter vers le logement en fonction de ses capacités et en adéquation avec l'offre de logement au regard des caractéristiques du ménage. En Ile-de-France, ce rôle passe essentiellement par la responsabilité qui leur est reconnue pour la labellisation des ménages hébergés et logés temporairement (voire sans abri) dans l'outil SYPL0.

[163] Les SIAO ont pu ainsi dégager une relative expertise, même si inégale, dans l'accès au logement qui peut servir de base au développement de leur compétence jusqu'à l'entrée dans le logement, voire le suivi du parcours pendant un temps nécessaire à la stabilisation du ménage dans le logement.

³⁵ « *Enquête nationale sur les SIAO* », publiée en février 2020, et comprenant un état des lieux de l'organisation, de la gouvernance et du fonctionnement des SIAO. Cet état des lieux s'appuie sur deux questionnaires en ligne, l'un à destination des SIAO, l'autre à destination de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat en charge de la cohésion sociale.

³⁶ Article L. 345-2-4 du code de l'action sociale et des familles

³⁷ Titre du 7 de la 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)

[164] Par ailleurs le fonctionnement aujourd’hui unifié des SIAO dans leurs volets urgence et insertion³⁸ doit permettre de développer cette nouvelle compétence dans une logique Logement d’abord qui raccourcit les procédures internes du SIAO et permet ainsi le repérage des ménages prêts au logement le plus rapidement possible.

3.2.1.2 Des attentes fortes des bailleurs sociaux vis-à-vis des SIAO

[165] La mission a rencontré de nombreux bailleurs sociaux qui ont tiré le constat assez général d’une méconnaissance respective avec les SIAO, certains étant pour autant conscients du travail fourni en amont par le SIAO sur les publics les plus éloignés du logement et les plus prioritaires.

[166] L’évolution récente de la législation³⁹ donne une responsabilité accrue aux bailleurs dans l’accès au logement des publics prioritaires et dans l’objectif de mixité sociale. Afin de remplir leurs obligations, les bailleurs rencontrés par la mission ne sont pas fermés à développer des coopérations nouvelles avec les SIAO autour des ménages les plus fragiles.

[167] Dans ce contexte d’évolution sensible du paysage de l’accès au logement, les bailleurs attendent des SIAO qu’ils jouent un rôle de tiers de confiance entre le secteur social et le secteur du logement. Le SIAO serait un gage apporté aux bailleurs dans la préparation des ménages au logement, la garantie d’une évaluation fiabilisée et de l’expertise des besoins d’accompagnement du ménage pour un positionnement réussi.

[168] Le SIAO serait également un pôle ressource pour les différents acteurs autour des questions d'accès au logement aussi bien pour les prescripteurs que pour les bailleurs, il serait capable de porter des instances de réflexion partagée propres à construire des réponses intégrées et innovantes.

[169] Enfin, en cas de difficulté ou d'échec de positionnement, le SIAO, assurant la poursuite du suivi de la situation pendant un période garantissant la stabilisation du ménage dans le logement, pourrait être sollicité à nouveau jusqu'à une demande de réorientation du ménage si nécessaire.

3.2.1.3 Des voies d'évolution possibles pour un positionnement des SIAO sur le logement

[170] Si le choix stratégique de positionnement du SIAO en responsabilité sur le logement était retenu au niveau national, il pourrait s'opérer de différentes façons et à différents niveaux. En revanche, la réponse à cette question ne peut pas être neutre d'impacts sur les organisations actuelles et les moyens des SIAO pour remplir ses missions. La mission appelle par ailleurs l'attention sur le premier obstacle en la matière qui se situe au niveau des services de l'Etat eux-mêmes, qui de par

³⁸ En février 2020, seuls deux SIAO restaient à unifier, France entière.

³⁹ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté (EC) et la loi n°2018-20121 du 23 novembre 2018 relative à l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Le titre II Mixité sociale et égalité des chances dans l'habitat de la loi EC de la loi EC affirme un principe fondamental : toutes les catégories de ménages demandeurs d'un logement social doivent bénéficier d'une « égalité de chances » pour accéder à tous les secteurs géographiques dans lesquels ce parc est présent. Cette loi vise à équilibrer les choses, en améliorant l'accès des ménages au parc social situé en dehors de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Avec cette loi, 25 % des attributions réalisées hors de ces quartiers devront bénéficier à des ménages appartenant aux 25 % des ménages les plus pauvres. La loi Égalité et Citoyenneté vise ensuite à clarifier et harmoniser la définition des ménages prioritaires pour l'accès au parc social, et à faire appliquer ces priorités par l'ensemble des acteurs.

Action Logement et les collectivités territoriales, les bailleurs sociaux sur les logements libres de réservation devront eux aussi consacrer au moins 25 % de leurs attributions aux ménages bénéficiant du DALO et aux demandeurs prioritaires. Ce sont les bailleurs qui sont positionnés par la loi ELAN comme les futurs garants du respect par chaque réservataire de ses obligations via le passage programmé à une gestion en flux des différents contingents mobilisant le parc social, et non plus en fonction de logements identifiés physiquement.

l'exercice de leurs missions actuelles et les réorganisations successives qu'ils ont subis, n'accueilleraient pas un tel changement sans y être accompagnés.

[171] La première évolution souhaitable, en dehors même de toute évolution de compétences, serait de permettre au SIAO d'avoir une vision globale des demandes de logement social, afin de pouvoir assurer un suivi du parcours des ménages de la rue au logement. Aujourd'hui, en Ile-de-France, la vision du SIAO s'arrête à l'accès à SYPLO pour les seuls ménages labellisés par ses soins (c'est-à-dire les ménages hébergés ou logés temporairement voire à la rue et donc à l'exclusion de tous les autres publics prioritaires), sans accès par ailleurs autorisé au système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logement social (DLS). France entière, ce sont 71 % des SIAO qui n'utilisent pas SYPLO et 85 % le SNE⁴⁰. Les SIAO doivent pouvoir accéder à la totalité du fichier des ménages prioritaires (SYPLO), ainsi que directement à la DLS donc au SNE, ce qui suppose de modifier en conséquence la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation pour ouvrir un droit d'accès au SNE pour les SIAO (cf. 3.4). Cela permettrait aux SIAO de savoir si les personnes qu'elles suivent disposent ou non d'une DLS et de vérifier leur actualisation régulière. Cela autoriserait également une réactivité pour l'actualisation et le traitement des demandes dans l'interface avec les bailleurs sociaux, ainsi qu'une politique plus proactive en amont avec les prescripteurs pour s'assurer que le maximum des ménages sans solution de logement et remplissant les conditions de ressources et de régularité de séjour puissent disposer d'une demande de logement social.

[172] En revanche, la mission ne juge pas nécessaire d'aller jusqu'à proposer à ce que le SIAO devienne un guichet enregistreur de la demande de logement social dans le cadre du SNE. La mission a en effet constaté l'existence d'une pluralité d'acteurs de proximité pouvant enregistrer cette demande et l'enjeu réside davantage dans l'articulation de ces guichets avec le SIAO pour les publics dont il relève que dans le rajout d'un lieu d'enregistrement.

[173] L'évolution la plus conséquente à envisager, dans la perspective d'un positionnement assumé des SIAO sur l'accès au logement, consisterait à faire évoluer les missions des SIAO, en leur reconnaissant une compétence en matière de proposition de candidatures pour l'attribution d'un logement social pour tout ou partie des ménages prioritaires et à minima pour les ménages hébergés, logés temporairement et à la rue.

[174] La définition de ce rôle opérationnel dans l'attribution de logement social peut varier en fonction de l'implication souhaitée des SIAO dans ce domaine. Ainsi plusieurs modalités sont envisageables :

- afin d'assurer la réussite du positionnement du ménage, le SIAO pourrait prescrire et si nécessaire décider d'une mesure d'accompagnement, notamment d'AVDL⁴¹ et si le contexte local a établi ce partenariat, d'ASLL⁴². Ce positionnement nécessiterait la détermination d'une enveloppe de mesures d'AVDL à la main du SIAO qui devrait veiller à faire retour de cette décision au travailleur social prescripteur qui suit le ménage (ceci est d'autant plus important

⁴⁰ Enquête ANSA précitée.

⁴¹ L'Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL) est une aide fournie à un ménage rencontrant un problème d'accès ou de maintien dans un logement, en raison de difficultés financières, de difficultés d'insertion sociale ou d'un cumul des deux. Il est mené par les travailleurs sociaux d'associations, les opérateurs AVDL. La durée de cet accompagnement est adaptée aux besoins du ménage accompagné.

⁴² Les mesures d'Accompagnement Social Lié au Logement (ASLL), financées par les Départements sur le FSL (fond de solidarité logement) prennent la forme d'un accompagnement individualisé contractualisé. La mission d'accompagnement peut porter sur les points suivants :

- aider et accompagner dans la recherche et l'accès à un logement autonome,
- construire un processus d'accès à un logement adapté,
- aider à la gestion budgétaire pour le maintien dans le logement.

quand le prescripteur n'est pas un travailleur social de structure mais un travailleur social du département qui est amené à poursuivre l'accompagnement global de la famille le cas échéant).

- le SIAO pourrait avoir la possibilité de proposer des candidatures sur les contingents autres que l'Etat, tout en garantissant aux réservataires par sa connaissance des dossiers un juste positionnement des ménages tenant compte de leur composition et de l'adéquation entre les besoins du ménage et les caractéristiques de l'offre de logement ;
- enfin, à l'instar du logement adapté, le SIAO pourrait se voir déléguer la gestion d'une partie du contingent Etat, au moins la part correspondant à l'objectif de relogement des ménages hébergés, relogés temporairement ou à la rue. En pratique, la mission a en effet constaté que les services logement des services de l'Etat n'ont aucune connaissance de ces publics contrairement aux SIAO qui pourraient ainsi assurer la continuité du parcours résidentiel jusqu'au logement de ces ménages et faire le lien entre les prescripteurs et les bailleurs, entre l'évaluation et l'orientation. Si cette option était retenue, elle nécessiterait un certain nombres d'arbitrages afin de la rendre opérationnelle et notamment :
 - la question des ménages concernés avec l'inclusion ou non des autres publics prioritaires et des PU DALO pour lesquels la responsabilité de l'Etat est juridiquement engagée (mais comme elle l'est aussi sur les ménages reconnus PU DAHO dont la charge de rechercher une solution relève de facto des SIAO) ;
 - la question de la fixation du pourcentage/part du contingent Etat ainsi délégué ;
 - la question de la répartition des compétences et des moyens entre les services de l'Etat et des SIAO ainsi que celle de leur articulation à construire en fonction des arbitrages rendus.

[175] La loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté impose un nouveau cadre simplifié de pilotage des attributions et de la gestion de la demande qui s'opère à l'échelle intercommunale. A l'instar de ce que la mission a pu constater dans les départements les plus impliqués dans l'accès au logement, il est important que les SIAO prennent part aux travaux menés dans ce cadre au sein des conférences intercommunales du logement (CIL) et puissent être associés à l'élaboration des conventions intercommunales d'attribution (CIA) en ce qu'elles sont l'outil portant les engagements de chacun des acteurs. Le SIAO à cet égard, s'il dispose bien du vivier de tout ou partie des ménages prioritaires, peut être un atout pour la réussite de cette nouvelle politique d'attribution. Il sera d'une part en mesure de porter les besoins des publics prioritaires et d'autre part de mobiliser l'ensemble des contingents, notamment celui des collectivités et des bailleurs. Certains SIAO ont commencé à participer à ces instances. Pour autant, la mission déplore une absence de ligne de conduite donnée par l'Etat en la matière et en conséquence d'homogénéité de cette place au sein des CIL et pour l'élaboration des CIA.

[176] La mission appelle l'attention sur le fait que les SIAO étant très peu engagés dans le champ de l'accès au logement, ils ne disposent pas aujourd'hui des moyens qui leur permettraient d'assurer ces nouvelles compétences, si un choix était fait en ce sens. Les arbitrages opérés pour la répartition des 150 équivalents temps plein supplémentaires dégagés pour 2021 n'ont pas suffisamment fait de cette mission une priorité et la mission a constaté, au moins pour les 60 ETP accordés à la région Ile-de-France, une dispersion de ces ETP, de façon hétérogène en fonction des départements. En fonction des hypothèses retenues, une étude des moyens à dédier à ces nouvelles missions, dont une partie par transfert de compétences aujourd'hui exercées par les services de l'Etat, devra être réalisée. Outre les ETP, il conviendra de se pencher sur le type de recrutement afin de bénéficier de l'expérience et de l'expertise au sein des SIAO de professionnels du monde du logement.

Recommandation n°1 Un choix stratégique à faire au niveau national, sur la responsabilisation ou non des SIAO sur l'accès au logement des ménages hébergés, logés temporairement et à la rue et des compétences et moyens à faire évoluer en conséquence.

3.2.2 D'autres sujets de renforcement des compétences des SIAO

[177] La mission envisage d'autres évolutions qui, si elles sont moins structurelles que la question du logement, peuvent clarifier et améliorer l'exercice des missions des SIAO.

3.2.2.1 La régulation du secteur du logement adapté

[178] La mission a constaté une situation assez hétérogène concernant le partenariat des SIAO avec les acteurs du logement adapté. Ce partenariat, plus ou moins bien établi, a des incidences directes sur la mission de recensement et de régulation de ce dispositif et par là même d'accès pour les publics les plus défavorisés. L'enquête ANSA portait les mêmes constats⁴³. Les leviers de mobilisation du secteur du logement adapté sont à renforcer.

[179] Le SIAO ne peut jouer son rôle de régulateur que s'il a une connaissance aussi fine que possible des places qu'il régule. Cette connaissance est à améliorer. En effet, même si l'article L 345-2-4 du CASF donne mission au SIAO de recenser « *les logements en résidence sociale ainsi que les logements des organismes qui exercent les activités d'intermédiation locative* », on constate en pratique que ce recensement n'est pas exhaustif dans certains départements ou rendu très difficile par les pratiques hétérogènes des différents acteurs et notamment l'absence d'utilisation totale ou partielle du SI SIAO. A cet égard, la mise en place du système d'enregistrement des logements-foyers⁴⁴ (SELFy) en cours de déploiement permettra un recensement exhaustif des logements⁴⁵. Un accès à SELFy par les SIAO ainsi qu'une interconnexion avec le SI SIAO sont à envisager afin de surmonter la difficulté engendrée par le travail de double ou de triple saisie demandée aux gestionnaires.

[180] Outre la connaissance des logements, les SIAO n'orientent aujourd'hui que sur 30 % des places correspondant au quota réservataire de l'Etat. S'il est difficile d'aller au-delà de ce pourcentage pour les résidences sociales, les foyers jeunes travailleurs et les résidences jeunes actifs eu égard au modèle de financement de ces structures et au public bénéficiaire, il convient de s'assurer que ce quota est respecté dans tous les départements et pour toutes les structures et soumis intégralement à la régulation du SIAO, ce qui n'est pas le cas déjà pour l'ensemble de l'Ile-de-France (cf.2). Se pose aussi la question d'instaurer un principe d'orientation par les SIAO sur l'ensemble des places de pension de famille et de résidence accueil. En effet, les bénéficiaires de ces structures sont prioritairement des personnes « *à faible niveau de ressources, en situation d'isolement ou d'exclusion sociale, et ayant pour la plupart fréquenté de façon répétée les structures d'hébergement* »⁴⁶ et donc des publics suivis par les SIAO. Par ailleurs, l'Etat est le financeur principal de ces structures.

[181] D'autre part, la mission a pu s'interroger sur l'adéquation du modèle économique de certaines structures en rapport avec la réalité des ressources des personnes bénéficiaires, mais également avec certaines exigences plus ou moins formalisées dans les projets sociaux ou les règlements intérieurs

⁴³ Par exemple, seulement 32 SIAO, France entière, recensaient les 30 % de places du contingent Etat pour les résidences sociales et 22 % n'en recensaient aucune.

⁴⁴ La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a étendu le répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) aux logements-foyers (article L. 411-10 du code de la construction).

⁴⁵ Un premier module d'immatriculation des logements-foyers sera complété par un module permettant de gérer les mouvements de par cet de changement d'acteurs et par un module dédié à la collecte.

⁴⁶ Le guide de la pension de famille, accompagner et faciliter les projets, UNAFO.

des structures. Si la décision d'admettre un ménage appartient sans conteste au gestionnaire, un effort de transparence doit permettre de lever certains freins. Si on peut entendre les difficultés liées à la solvabilité des personnes et travailler à améliorer celle-ci, il est difficile de concevoir des refus pour « non maîtrise de la langue française » ou pour une durée de trajet domicile-travail jugée trop importante par le gestionnaire alors qu'elle entre dans les moyennes relevées pour les travailleurs en Ile de France. Plus que de retravailler le modèle économique de ces structures, il convient d'élargir les types de ressources prises en compte pour la solvabilité des personnes. Enfin, ces structures ne dispensant pas d'accompagnement social, elles peuvent être frileuses à l'admission de ménages présentant des problématiques multiples.

Recommandation n°2 Renforcer le rôle de régulation des SIAO sur le secteur du logement adapté en leur donnant une visibilité systématique et totale sur l'ensemble des places et en réaffirmant leur rôle de régulation sur les places du contingent Etat (voire sur l'ensemble des places pour les pensions de famille et résidences accueil).

3.2.2.2 La coordination des acteurs

[182] Cette mission de coordination est décrite au 6° de l'article L 345-2-4 du CASF, il s'agit « *d'assurer la coordination des personnes concourant au dispositif de veille sociale prévu à l'article L. 345-2 et, lorsque la convention prévue au premier alinéa du présent article le prévoit, la coordination des acteurs mentionnés à l'article L. 345-2-6* ».

[183] Le dispositif de veille sociale est défini à l'article D345-8 du CASF et comprend principalement outre le 115, une ou des équipes mobiles appelées « maraudes » et un ou des accueils de jour.

[184] Si la coordination des acteurs de la veille sociale ne fait pas de doute dans les missions données par la loi aux SIAO, la mission a pu constater qu'elle n'était qu'inégalement mise en place dans les départements franciliens et l'ANSA pointe aussi les limites de partenariats peu formalisés avec les acteurs de la veille sociale. Celle-ci doit être réaffirmée en ce qu'elle est un des facteurs de réussite de la stratégie du Logement d'abord en permettant de développer des actions d'aller vers en faveur des publics les plus éloignés et notamment les personnes à la rue. La coordination de ces acteurs par le SIAO doit favoriser le repérage des publics les plus éloignés, les publics en non recours au 115. Par ailleurs, à l'épreuve de la crise sanitaire et du premier confinement du printemps 2020, un grand nombre de SIAO franciliens a pris une place importante dans la coordination des dispositifs d'aide alimentaire.

[185] La mission pense nécessaire d'aller au-delà de la simple coordination par des instances plus ou moins régulières ; il s'agit de conférer au SIAO un rôle dans l'organisation opérationnelle et la complémentarité du dispositif de veille sociale, afin de garantir que les couvertures territoriales et les implantations répondent bien aux besoins des publics. Certains départements d'Ile de France régulent ainsi les maraudes via le lien avec le 115 ; sans aller systématiquement jusqu'à cette régulation, il convient de permettre au SIAO d'être le garant d'une couverture territoriale du département par les maraudes, en mettant en place et en veillant au respect si nécessaire d'un schéma d'organisation voire d'une sectorisation en fonction du nombre de maraudes, ceci sous le pilotage de l'Etat. Ce rôle concernerait obligatoirement les maraudes professionnelles, mais aussi en complémentarité les maraudes bénévoles. L'intérêt de ce rôle est également dans la formation et les messages dispensés par les professionnels ou les bénévoles envers un public en perte de repères et de confiance envers les institutions.

[186] Cette mission passe par la reconnaissance par les acteurs de la veille sociale d'un rôle d'expertise et de ressource des professionnels du SIAO et non seulement du 115, en capacité de conduire un travail sur les pratiques, d'outiller les acteurs du champ et d'animer le réseau.

[187] La mission propose que, sous le pilotage politique de l'Etat, ce rôle de coordination opérationnelle des acteurs et d'animation du réseau local soit étendu, pour les SIAO, aux acteurs de l'hébergement et du logement adapté, afin d'assurer l'organisation et l'adaptation de la réponse aux besoins des ménages, dans une logique de complémentarité et de rapprochement des pratiques. En effet, la mission a constaté une pluralité de projets d'établissement qui ne permettent pour autant pas de répondre à l'ensemble des problématiques des ménages mais qui au contraire tendent à exclure certains d'une prise en charge de proximité. A cette fin, la mission propose que ce rôle soit reconnu et inclus dans les missions des SIAO et ne soit plus dépendant d'une inscription optionnelle dans la convention Etat-SIAO (comme ce qui est prévu aujourd'hui à l'article L345-2-4 du CASF).

Recommandation n°3 Réaffirmer le rôle de coordination des acteurs de la veille sociale du SIAO et en faire le garant de la couverture territoriale du département par les maraudes, sous le pilotage de l'Etat.

Recommandation n°4 Reconnaître son rôle de coordination opérationnelle et d'animation du réseau local de l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement adapté.

3.2.2.3 Le sujet de l'accompagnement social

[188] La mission s'est questionnée sur l'intérêt de positionner les SIAO plus en proximité des usagers, voire de leur reconnaître, par une évolution des textes, une responsabilité dans l'accompagnement social en tant qu'effecteur.

[189] En Ile-de-France, certains SIAO ont d'ailleurs développé des liens avec les usagers qu'il s'agisse de faire les évaluations sociales pour les sortants de détention ou d'appeler les ménages quand ils peuvent les positionner sur une place d'hébergement ou de logement adapté comme dans l'Essonne, la Seine-et-Marne et les Yvelines. Par ailleurs, la création de pôles de juristes au sein des SIAO, l'exercice de mesures d'AVDL avant le dernier appel à projet ou la naissance d'équipes chargées de l'accompagnement des ménages à l'hôtel en leur sein les ont amenés à se positionner dans le champ de l'accompagnement social. L'appel à projet pour la création des PASH les a depuis repositionnés hors de ce champ, en obligeant à mettre les PASH hors du périmètre du SIAO même quand c'est la même structure porteuse. Mais on voit bien que cette question se pose très régulièrement.

[190] La mission considère qu'il convient d'établir une frontière assez étanche entre les missions du SIAO et le fait d'assurer l'accompagnement social. Le SIAO est, en effet, garant de la coordination des réponses qui sont faites par plusieurs opérateurs sur un même territoire : si le SIAO organise les réponses, les coordonne, voire a un rôle de donneur d'ordre, il est important qu'il puisse garder une forme de neutralité dans la répartition de l'activité d'accompagnement, y compris quand la structure juridique qui porte le SIAO supporte également un ou des services d'accompagnement (ce qui est finalement la règle).

[191] Pour autant, il est essentiel que des relations soient organisées, par voie de convention, entre le SIAO et ces opérateurs, quand leurs missions participent directement à l'action et aux responsabilités du SIAO, notamment si demain le SIAO devait être positionné comme le garant d'un dispositif départemental assurant à tous une évaluation en temps utile, ouvrant selon les besoins sur un accompagnement comme la mission le propose pour l'Ile-de-France en 3.3. Ce type de processus doit être encouragé et soutenu par les services de l'Etat.

[192] Au-delà des missions confiées au SIAO, il convient de s'interroger sur la manière dont le SIAO les met en œuvre : avec quels acteurs, selon quelles règles et dans quel cadre.

3.2.3 Des évolutions de missions à accompagner d'une modification substantielle de la gouvernance

[193] Lorsqu'on envisage les modifications qui pourraient être apportées au fonctionnement des SIAO et au périmètre de leurs missions, il apparaît primordial de réexaminer également les modes de gouvernance afin de rendre effectives les évolutions souhaitées.

[194] La mission a beaucoup entendu le mot « confiance » lors de ses déplacements ou entretiens nationaux et régionaux. Si celle-ci ne se décrète pas et trouve son origine ou son absence dans les relations entre opérateurs et gestionnaires dont le SIAO sur un territoire donné, elle ne peut exister sans le soutien, la légitimation des services de l'Etat vis-à-vis du SIAO.

[195] Cette gouvernance doit associer le plus grand nombre d'acteurs et, pour accompagner la dynamique du Logement d'abord, favoriser une plus grande implication des acteurs du logement, qu'il s'agisse des bailleurs mais également des collectivités territoriales eu égard à leurs compétences en matière de construction, d'implantation mais également d'attributions de logement social. L'association des collectivités territoriales vise aussi à travailler de façon concertée les questions connexes, mais tout aussi fondamentales, que sont la domiciliation, la scolarisation des enfants, l'accompagnement global et ainsi faciliter l'accès aux droits des ménages connus du SIAO.

[196] Cette gouvernance partenariale, pilotée par le SIAO et soutenue par l'Etat, doit tenir compte de la volonté des acteurs, de leur niveau de maturité et des dynamiques de territoire. Elle peut revêtir plusieurs formes :

- une logique partenariale pure de type comité des partenaires qui, si elle est intéressante pour le fort niveau d'adhésion qu'elle emporte, semble ne pas suffire en termes de cadre formalisé garantissant sa pérennité ;
- une participation des acteurs aux instances de pilotage du SIAO qui, pour la mission, serait le minimum à généraliser : le SIAO est ainsi considéré par les acteurs prenant place au tour de table comme un objet de travail commun, un outil partagé de régulation et de coordination sur un territoire donné. Le type d'instances est à déterminer et peut se situer à deux niveaux complémentaires : une instance de pilotage telle un comité de pilotage du SIAO qui déterminerait les grands axes de travail de façon annuelle ou biannuelle et un comité de suivi du projet de service du SIAO (encore faut-il qu'ils en soient tous dotés) et qui interviendrait davantage au niveau des procédures et des articulations entre acteurs ;
- une intégration des acteurs à la gestion du SIAO dans le cadre de la structure juridique porteuse (GCSMS ou GIP si l'on souhaite aussi intégrer les bailleurs, le GCSMS ne pouvant accueillir que des membres pouvant être gestionnaires d'établissement ou service social ou médico-social⁴⁷), pour en faire des membres du SIAO. Cette hypothèse nécessite pour être envisagée un fort niveau d'adhésion partenariale et une bonne connaissance préalable des acteurs et ne doit en aucun cas être un prérequis à la dimension partenariale des coopérations sur un territoire donné.

⁴⁷ Article L.312-7 du CASF

[197] La forme de cette gouvernance n'est donc pas une fin en soi : elle est le moyen, le plus adapté en fonction du contexte, pour assurer un partenariat associant le plus largement les acteurs concernés par les politiques de l'hébergement et du logement dans une logique de développement des principes du Logement d'abord sur un territoire donné. C'est la dynamique du territoire, la volonté des acteurs, et les objectifs assignés au partenariat qui doivent en déterminer la forme et par voie de conséquence éventuellement le statut de la structure porteuse du SIAO. L'Ile-de-France est la bonne illustration que ce n'est pas le statut qui est le plus déterminant pour assurer l'intégration partenariale : avec un partenariat exemplaire par exemple dans le Val d'Oise, pour un SIAO porté par une association, ou, à l'inverse, un SIAO très fortement contesté par le milieu associatif dans les Hauts-de-Seine, alors qu'il a été constitué sous forme de GCSMS. L'usager ne doit pas être oublié dans cette gouvernance rénovée au sein de laquelle il a aussi à prendre place.

Recommandation n°5 Ouvrir la gouvernance des SIAO en généralisant au moins la participation des acteurs de l'hébergement et du logement, y compris collectivités territoriales et bailleurs sociaux, aux instances de pilotage du SIAO

3.3 Des évolutions souhaitables en Ile-de-France, en dehors même de la question d'une plus grande unification des SIAO

[198] Les propositions qui suivent sont issues des observations de la mission sur la base de l'analyse des huit SIAO franciliens, qui était le périmètre de la mission IGAS, qui n'a pas eu donc à connaître d'autres situations régionales. Pour autant on ne peut exclure qu'elles soient pour tout ou partie valables pour l'ensemble des SIAO et donc qu'elles pourraient également être prises en compte dans les travaux nationaux en cours, en plus des évolutions nationales envisagées en 3.2. Elles peuvent en tout état de cause être examinées, indépendamment des arbitrages futurs concernant une éventuelle plus grande unification des SIAO en Ile-de-France (cf. 4).

3.3.1 Replacer l'évaluation et l'accompagnement du parcours au cœur de l'action des SIAO pour donner du sens aux dispositifs de réponse en Ile-de-France

[199] Aujourd'hui, l'action des SIAO vise en premier lieu la gestion de dispositifs, la régulation de places, au détriment d'une logique de parcours des ménages au travers d'un suivi assuré par le SIAO, en relais de l'accompagnement fait par les travailleurs sociaux. La masse des demandes et la pression sur l'ensemble des dispositifs renforcent ces mécanismes en Ile-de-France et poussent les acteurs à se retrancher derrière les limites départementales et derrière l'exercice strict des compétences de chaque acteur, au détriment des mises en synergies souvent utiles à la résolution des situations les plus complexes.

[200] Outre les difficultés d'un système d'information qui ne permet pas d'avoir cette vision globale et qualitative du parcours des ménages, l'action du SIAO consiste essentiellement, au-delà de la gestion de l'urgence, à placer les ménages sur des listes d'attente. Le ménage n'est considéré que lorsqu'une place est disponible et non de façon régulière et pro active. A ce titre, le vocable de « ménage » n'est pas neutre. Plus que les personnes ou les usagers, c'est le ménage qui est considéré dans sa globalité en rapport avec l'adéquation à la place vacante à un instant T. En Ile-de-France, cette logique est renforcée par la pression constante enregistrée au 115 et le poids de l'urgence et de la saturation des dispositifs dans les décisions ou non d'orienter les ménages.

[201] L'évaluation de la situation de la personne, et son actualisation régulière, doivent être donc remises au cœur du dispositif car elles conditionnent l'entrée dans un parcours d'hébergement/logement. Elles doivent être également organisées pour les personnes pour qui un temps de mise à

l'abri est nécessaire et pour ceux à la rue, dans le cadre des dispositifs de veille sociale, accueils de jour notamment, afin de rendre effective quand cela est possible la logique du Logement d'abord.

3.3.1.1 Systématiser la démarche d'évaluation dans un délai court

[202] Le SIAO a pour mission «*de veiller à la réalisation d'une évaluation sociale, médicale et psychique des personnes ou familles mentionnées au même premier alinéa, de traiter équitablement leurs demandes et de leur faire des propositions d'orientation adaptées à leurs besoins, transmises aux organismes susceptibles d'y satisfaire*»⁴⁸.

[203] Si le CASF pose le principe de l'évaluation, il n'en encadre nullement les délais de réalisation ou de réactualisation. En Ile-de-France, ces délais sont aujourd'hui incertains, -quand l'évaluation est réalisée- même quand ils sont encadrés comme dans le cadre du cahier des charges des PASH. Quant à la réactualisation des évaluations, elle repose sur des délais variables d'un SIAO à l'autre (cf. annexe n°5). Tout cela n'est pas sans impact sur l'équité de traitement des personnes, cette évaluation conditionnant le début du parcours et son suivi dans la durée.

[204] L'évaluation doit être réalisée dans un délai court, quel que soit le lieu d'accueil du ménage, y compris au sein des dispositifs de veille sociale, notamment les accueils de jour, et le SIAO doit en devenir le garant. Le SIAO doit déterminer une organisation en conséquence en lien avec l'ensemble des équipes sociales du territoire, dont celles du Département et les nouvelles équipes d'accompagnement des ménages à l'hôtel. Le rôle de coordination des acteurs de la veille sociale conféré au SIAO doit lui permettre de multiplier les vecteurs de repérage dans une logique d'aller vers. Il s'agit également de pouvoir mettre en place des dispositifs d'évaluation de façon anticipée/préventive pour certains publics à risque, par exemple pour les jeunes avant leur sortie de l'ASE, comme en Seine-et-Marne où une demande dans le SI-SIAO peut être faite six mois avant la majorité du jeune, ou pour les sortants de maternité, les menacés d'expulsion.... Dès l'évaluation, les personnes doivent être associées étroitement aux démarches les concernant.

Recommandation n°6 Rendre les SIAO responsables et garants de la mise en place d'un dispositif départemental mobilisant l'ensemble des équipes sociales du territoire, garantissant une évaluation dans des délais courts pour tout usager francilien du service public de l'accueil, de l'hébergement et du logement, veille sociale incluse.

[205] L'évaluation étant le point clé, la démarche qui conditionne toute inscription dans un parcours d'hébergement/ logement, celle-ci doit être prioritaire à l'accompagnement, sans bien sûr l'exclure dans la durée si le besoin en a été posé. C'est ce qui a ainsi motivé la PASH de Seine-St-Denis à prioriser l'évaluation sur la mise en œuvre des accompagnements pour les ménages hébergés à l'hôtel, devant l'insuffisance des moyens de la PASH pour assurer l'évaluation et l'accompagnement de l'ensemble des ménages, alors que les autres PASH ont préféré n'engager l'évaluation et l'accompagnement que pour certains ménages, ne voulant pas découpler évaluation et accompagnement.

[206] L'Etat doit définir un cadre temporel de cette évaluation, comme il a commencé à le faire pour les ménages à l'hôtel dans le cadre du cahier des charges des PASH. Pour tenir compte des réalités rencontrées en Ile-de-France et de ce qui a déjà été posé pour les PASH, la mission préconise la réalisation de cette évaluation dans des délais courts, un mois maximum (avec possibilité de prolonger deux fois ce délai en cas de difficultés particulières). C'est sur la base de cette évaluation que devra demain être déterminé le département d'ancre de la personne et donc le SIAO en charge

⁴⁸ Article L345-2-4 du CASF

de suivre son parcours vers le logement, et non pas, comme aujourd’hui, lors de la première prise de contact au 115 (cf.2). Un modèle type de grille d’évaluation serait utilement réalisé par un groupe de travail régional qui pourrait intégrer les principes du Logement d’abord et de la mobilité géographique des ménages. En tout état de cause, celle grille d’évaluation devrait faire une place conséquente à la parole des usagers.

[207] En tout état de cause, une telle évolution nécessitera d’être accompagnée en termes de moyens pour soutenir les différents acteurs et structures responsabilisés sur cette mission première de réaliser une évaluation dans des temps utiles. Au vu de l’expérience actuelle des PASH, il est difficilement envisageable de faire porter cela sur les seuls moyens actuels de la région Ile-de-France : un soutien national sera nécessaire, au vu de la multiplicité des acteurs à mobiliser sur cet enjeu majeur pour cette région, condition pour sortir de la seule gestion par l’urgence.

3.3.1.2 Penser une mise à l’abri garante de la réalisation d’une évaluation

[208] Eu égard à l’importance de la phase d’évaluation et au poids de la demande d’hébergement au 115 en Ile-de-France, la mission propose de repenser la notion de mise à l’abri, qui devrait à l’avenir être conçue, au-delà de la réponse à l’urgence, comme un préalable à la mise en œuvre d’un accompagnement à partir d’une évaluation et du traitement de la demande des personnes. Cette phase préalable doit être circonscrite dans le temps. La mission préconise de ne pas dépasser un délai d’un mois renouvelable deux fois et ce quelle que soit la période de l’année⁴⁹, ce délai étant aligné sur celui de réalisation de l’évaluation (cf. supra). Au-delà de ce délai, la personne doit être considérée comme relevant d’un dispositif d’hébergement et plus de mise à l’abri, cet hébergement pouvant être effectué dans un hôtel long séjour, dans le département de son projet d’insertion, avec transfert de la prise en charge et des décisions de prolongation de séjour au SIAO en charge de la demande d’insertion.

Recommandation n°7 Repenser la mise à l’abri comme un préalable à la mise en œuvre d’un accompagnement à partir d’une évaluation réalisée dans un délai circonscrit dans le temps.

[209] En effet, pour la mission, il est impératif de permettre aux personnes de se projeter dans des délais qui les maintiennent dans une position d’acteurs de leur propre situation.

[210] La mise à l’abri conserve son caractère ponctuel, de réponse à l’urgence, qui peut aller de quelques jours à trois mois maximum (cf. supra). Cette mise à l’abri doit ainsi permettre un début de stabilisation du ménage pour réaliser la première évaluation, qui peut se faire soit dans la structure (par les PASH quand mise à l’abri à l’hôtel), soit via des relais dans les accueils de jour ou les services sociaux de droit commun. Il faut sortir de la logique des très courts séjours avec déplacement des personnes dans des hôtels d’un bout à l’autre de l’Ile de France et encore plus des hébergements à la nuitée, sauf pour les quelques abris de nuit réservés aux grands exclus ou à ceux qui refusent de rentrer dans une logique d’hébergement. Cette mise à l’abri repensée doit aussi permettre si la situation le justifie de passer « de la rue au logement », le débouché n’étant pas nécessairement une place d’hébergement.

[211] La décision d’orienter un ménage vers une structure d’hébergement ne serait plus une décision par défaut, une suite logique de sortie d’hôtel. Elle serait réalisée sur la base d’une évaluation et devrait permettre de remplir des objectifs précis répondant aux besoins des personnes et

⁴⁹ La mission a pu constater que les ménages positionnés sur des places d’urgence hivernales peuvent bénéficier dans plusieurs départements d’une sorte de « coupe file » en sortie de période hivernale au regard du principe de continuité de l’accueil posé par le CASF.

notamment leur situation administrative, leur insertion professionnelle ou une problématique particulière de santé. La mission insiste sur le fait que la mobilité des ménages, qu'elle soit régionale ou nationale, doit être travaillée avec eux dès cette phase, sans attendre que les ménages ne développent un réseau de socialisation durant cette phase transitoire par définition.

[212] La fin de prise en charge de mise à l'abri incombe au 115 qui reste en responsabilité jusqu'à la fin de cette phase préalable pour évaluation. Celle-ci est actée par un relai vers le service hébergement / logement d'un SIAO ou un refus de prise en charge global du ménage, que celui-ci ait trouvé une autre solution ou qu'il n'adhère pas à l'accompagnement et à l'orientation proposés.

[213] Durant cette phase de mise à l'abri, le ménage ne relève pas encore d'un territoire ou d'un autre, les critères d'ancrage n'étant utilisés qu'à son issue. Ce qui compte dans cette phase, c'est bien de mettre en sécurité les personnes qui en ont besoin et d'étudier, avec elle, leur situation.

[214] Ce modèle permet de sortir de l'urgence pour une phase de construction des réponses et de prendre le temps d'écouter les ménages dans leurs demandes, sans préjuger de ce qui est le mieux pour eux.

3.3.1.3 Assurer une revue régulière de la situation des personnes relevant du SIAO

[215] Aujourd'hui, la situation des personnes est revue essentiellement, soit à l'occasion de l'actualisation de leur évaluation, soit lorsqu'une place est déclarée vacante, conduisant à exploiter les listes d'attente.

[216] En accompagnement de la logique du Logement d'abord, il s'agirait à l'avenir de systématiser en interne au SIAO, avec des participants des différentes équipes de celui-ci (115 et hébergement/ logement) et, autant que possible, les maraudes et les PASH, des « revues de parcours » autour des situations des personnes, afin d'être plus proactif dans les accompagnements et/ou réponses à proposer. Cette revue systématique doit permettre de réétudier les situations des personnes installées depuis longtemps dans un dispositif d'hébergement d'urgence ou d'insertion. Elle permettrait également de dynamiser les parcours en s'assurant des réalisations des évaluations sociales pour tous les publics SIAO, y compris ceux du 115, et de leur mise à jour régulière, ainsi que d'une demande de logement social à jour pour toutes les personnes en situation régulière et ayant un minimum de ressources et de leur inscription dans SYPLO⁵⁰. Ces revues de parcours seraient à organiser en complément des dispositifs déjà existants dans certains départements autour des situations complexes.

Recommandation n°8 Généraliser les revues de parcours au sein des SIAO pour réétudier les situations des personnes hébergées depuis longtemps et s'assurer pour l'ensemble des publics SIAO de la réalisation des évaluations, ainsi que des demandes de logement social et inscription dans SYPLO.

[217] Il convient également d'organiser un circuit court à l'interne du SIAO entre le 115 et le pôle hébergement/logement qui permette un signalement autour des situations alarmantes ou particulières, y compris pour celles qui ont fait l'objet d'une DNP. En fonction des volumes, cela peut passer par une réunion dédiée ou par un échange de listes. Bien évidemment lorsque cela est possible, il convient de privilégier l'échange entre professionnels, celui-ci concourant au décloisonnement des logiques et à développer la mise en œuvre de la stratégie du Logement d'abord.

⁵⁰ Sans dépendre des seules remontées plus ou moins organisées des travailleurs sociaux et sous réserve toutefois que l'accès au SNE soit ouvert aux SIAO.

[218] Afin de porter toute l'attention nécessaire à l'évaluation et l'accompagnement du parcours des personnes, remis au cœur des attendus des SIAO en Ile-de-France, la mission propose d'intégrer deux indicateurs au suivi de leur activité, qui devraient demain devenir les indicateurs clés pour évaluer leur action, au-delà des indicateurs de résultat, portant sur les sorties vers le logement :

- le taux de réalisation des évaluations des ménages avec inscription dans un délai (à définir) et le taux de réactualisation avec inscription dans un délai à définir également ;
- le taux de ménages suivis par le SIAO (en situation régulière et avec des ressources minimales) bénéficiant d'une demande de logement social à jour.

3.3.2 Redonner une capacité d'agir aux ménages dès le début du parcours

3.3.2.1 Les ménages sans abri, des usagers pas comme les autres

[219] Il y a presque 20 ans maintenant, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale fixait de nouvelles règles relatives aux droits des personnes. Cette loi, codifiée dans le CASF, réaffirme la place prépondérante des usagers, entend promouvoir l'autonomie, la protection des personnes et l'exercice de leur citoyenneté.

[220] L'usager a donc une place importante dans la définition et l'évaluation des réponses qui sont construites au regard des besoins qu'il exprime.

[221] Or, dans l'organisation mise en place en Ile-de-France, la demande de l'usager (le ménage demandeur d'un hébergement) ne peut s'exprimer qu'au travers d'un travailleur social (plus ou moins en capacité de l'entendre et de la traiter au regard de la pression existante sur tout le champ de l'action sociale). L'usager ne peut pas lui-même faire valoir une demande auprès du SIAO. Entre l'appel au 115 et la demande de logement social faite soit à un guichet soit de façon dématérialisée, l'usager n'a pas voix au chapitre ni pour formuler sa demande ni pour avoir une quelconque action corrective sur les démarches faites par les travailleurs sociaux.

[222] Cet état de fait rend impossible toute action de sa part et toute possibilité d'être acteur de son parcours d'insertion, d'autant qu'il ne maîtrise pas les règles qui sont appliquées à sa situation. La mission préconise que l'esprit de la Loi du 2 janvier 2002 retrouve plus de place dans le fonctionnement des SIAO en Ile-de-France (cf. infra), même si les ménages ne peuvent être considérés au sens strict comme des usagers du SIAO qui ne prodigie pas d'accompagnement et qui ne fait qu'organiser la fluidité et le traitement équitable des demandes.

3.3.2.2 Appliquer l'esprit de la Loi 2002-2 aux SIAO

[223] Sur le versant de l'urgence, les personnes sont des usagers du service 115 et l'ensemble des garanties adossées à ce statut doit leur être concédé. Si dans l'urgence, aucun document ne peut être remis à la personne, un livret d'accueil pourrait être formalisé et remis en même temps que l'attestation d'hébergement par exemple. Ce document devrait permettre au ménage de connaître de façon précise ses droits et les services mis à sa disposition, une fois celui-ci engagé dans un parcours résidentiel, au premier rang desquels l'évaluation. Les personnes devraient également pouvoir avoir accès et demander facilement la rectification des informations données dès le 115 puis lors de l'évaluation qui sera faite de leur situation conditionnant par la suite tout leur parcours. Pour les personnes qui sont en DNP, ce livret d'accueil pourrait également être utile, en complément de l'accès

à Soliguide⁵¹ ou aux fiches pratiques rédigées et mises à jour par la Fédération des Acteurs de la Solidarité Île-de-France en partenariat avec l'association Solinum⁵². Il pourrait être mis à disposition dans les accueils de jour et être distribué par les maraudes, en complément d'un envoi dématérialisé pour ceux qui disposent d'un smartphone.

[224] Par ailleurs, il importe de redonner force et qualité à la mission du SIAO « *de suivre le parcours des personnes ou familles mentionnées audit premier alinéa prises en charge, jusqu'à la stabilisation de leur situation* »⁵³ en replaçant les SIAO, au-delà des réponses immédiates, sur la garantie de l'accompagnement par une gestion plus active du suivi des ménages. Cette mission est à mener en lien avec les travailleurs sociaux prescripteurs, via la systématisation des revues de parcours (cf. supra) et l'activation de l'évaluation, de son actualisation régulière et de l'inscription chaque fois que possible (notamment régularité de séjours) dans une démarche d'accès au logement avec en point d'entrée la réalisation d'une demande de logement social et l'inscription dans SYPLO.

[225] L'amélioration de la place des usagers devrait également se traduire dans les instances du SIAO lui-même. La mission n'a pu constater l'existence d'une place des usagers (qu'elle n'a d'ailleurs pas pu apprécier) que dans deux SIAO⁵⁴ en Ile-de-France. Pour autant, ayant organisé des rencontres avec des usagers, la mission a pu constater qu'ils sont en capacité de formuler des observations et des propositions propres à améliorer la qualité des réponses existantes.

[226] Favoriser la participation des usagers, les rendre acteurs de leur prise en charge ne peut que concourir à changer le regard porté sur eux et les faire passer d'objet d'une politique publique d'urgence qui suscite de nombreuses crispations à sujet, citoyen, qui peut offrir son expérience et ses compétences par une inscription dans les politiques sociales d'un territoire donné.

3.3.3 Une exigence de formalisation à tous les niveaux comme garante d'une qualité d'action partagée

[227] De manière générale, les évolutions possibles doivent se penser et se construire dans un cadre formalisé qui permette ensuite aux acteurs de mesurer les éventuels écarts au cadre et ainsi de réadapter celui-ci pour qu'il réponde au mieux aux besoins des publics et des acteurs.

[228] La nécessité de penser un cadre général d'action des SIAO et de le formaliser pour se donner des règles partagées se situe à tous les niveaux :

[229] Dans les relations avec l'Etat :

L'article L 345-2-4 du CASF prévoit « *une convention est conclue dans chaque département entre l'Etat et une personne morale pour assurer un service intégré d'accueil et d'orientation* ». Le contenu de cette convention est détaillé très précisément à l'article R 345-9 ; il « *fixe les obligations respectives de l'Etat et du service intégré d'accueil et d'orientation et prévoit les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs poursuivis* ». Malgré ce cadre extrêmement précis, dans trois départements, cette convention n'existe pas. A noter par ailleurs que les documents financiers transmis scindent encore sauf pour le Val d'Oise un volet 115 et le reste du fonctionnement du SIAO, en s'appuyant sur le fait

⁵¹ Soliguide.fr est une plateforme en ligne qui référence les lieux et services utiles et accessibles aux personnes en situation de précarité. La DRIHL IDF octroie une subvention qui permet aujourd'hui de couvrir l'ensemble des départements d'Ile de France.

⁵² <https://www.notion.so/Fiches-pratiques-683b4b432e9d4b608e6ab99d1b818193>

⁵³ 4^e Article L345-2-4 du CASF

⁵⁴ SIAO de Paris dans le comité de suivi du projet et SIAO du Val d'Oise dans la commission territoriale (et sans les instances de l'association porteuse)

qu'il s'agit de deux sous actions budgétaires différentes au sein du BOP 177, et alors que les SIAO sont unifiés depuis 2016 (2019 pour Paris).

La mission ne peut que recommander la généralisation de cette convention sous la forme de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. En complément, les services de l'Etat devraient produire une lettre de mission pour la direction du SIAO avec une feuille de route opérationnelle associée, révisable annuellement sur la base d'une évaluation comportant des indicateurs définis régionalement et intégrant les indicateurs clés précités concernant la réalisation des évaluations et des DLS.

[230] Dans les relations avec les partenaires :

Le positionnement du SIAO sur un territoire doit s'appuyer sur des cadres formalisés et validés par les services de l'Etat. La mission préconise le modèle du Val d'Oise qui a produit une charte départementale signée par l'ensemble des acteurs et déclinée en protocoles bilatéraux avec chaque partenaire. Ces documents réinscrivent chaque acteur dans sa place et son rôle et formalisent les engagements réciproques du SIAO avec l'ensemble des acteurs. En fonction des choix stratégiques qui seront arrêtés concernant le positionnement du SIAO dans le champ du logement, ce procédé devra être étendu aux bailleurs sociaux. Il peut s'agir soit de les intégrer à la charte départementale soit d'établir une convention départementale avec une représentation des bailleurs. Ce qui importe c'est d'emporter l'adhésion et l'implication des acteurs dans un cadre de travail partagé où les règles s'appliquent de façon objectivée aux acteurs et puisse ensuite servir de cadre de référence (et au besoin de rappel). A ce titre, sur la base des protocoles bilatéraux, le SIAO du Val d'Oise organise au moins une fois par an un échange bilatéral avec chaque structure signataire, afin de faire un point d'évaluation de l'application du protocole.

[231] Dans le projet porté par le SIAO :

Les SIAO doivent faire un effort de formalisation également et de communication sur l'extérieur des règles de procédures qui les régissent. Comme évoqué supra, l'application au SIAO des principes de la loi 2002-2 amène à proposer l'établissement par chaque SIAO d'un projet de service visant à définir les objectifs du service "*notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement*"⁵⁵. Etabli pour une durée de cinq ans maximum, il a vocation à être largement communiqué et à être réactualisé via des instances associant l'ensemble des partenaires et les usagers. De ce point de vue, la démarche la plus formalisée est celle qui a été réalisée par le SIAO de Paris en 2019-2020.

3.4 L'enjeu crucial d'un système d'information performant et soutenant les évolutions

3.4.1 Un système d'information au service du parcours des personnes

[232] L'enjeu du Logement d'abord est bien de considérer la situation de la personne afin de lui proposer la solution la plus adaptée à sa situation et la plus pérenne possible et la rapprochant du logement. Le SI doit donc traduire cette volonté et être un outil de suivi des parcours des personnes, au-delà d'un simple outil de gestion de places.

⁵⁵ Article L311-8 du CASF

[233] À la suite de la mise en place des SIAO puis des SIAO uniques, l'État a souhaité le développement d'un système d'information commun à l'ensemble des opérateurs : le SI-SIAO. Initié dès 2010⁵⁶, le SI-SIAO comportait à l'origine deux volets distincts, le volet insertion ayant été déployé plus rapidement que le volet urgence qui est resté à la main des SIAO plus longtemps. Cette coexistence de plusieurs SI a récemment pris fin avec la refonte de 2020 et le déploiement d'un SI unique et obligatoire pour l'ensemble des SIAO. En Ile-de-France, le déploiement s'est achevé en novembre 2020 par le SIAO de Paris qui a obtenu un délai compte tenu de l'importance de la bascule eu égard au nombre de situations contenues dans le précédent SI. Cette refonte avait pour objectifs fonctionnels d'améliorer la gestion des demandes d'hébergement ; d'améliorer le « parcours usager » afin d'améliorer sa prise en charge ; de simplifier l'orientation et le suivi des places disponibles ; de centraliser les données à disposition concernant l'hébergement. La fusion des deux volets (urgence et insertion) était une évolution indispensable pour progresser vers le principe du Logement d'abord et la remise en cause des « parcours en escalier » en décloisonnant les systèmes d'information et donc les fonctionnements internes des SIAO.

[234] La réalité est toute autre, car en pratique l'architecture telle qu'elle a été conçue continue à faire vivre au sein du SI-SIAO deux « sous-SI » aux logiques différentes, l'un tourné vers les besoins des 115 et l'autre vers la gestion des demandes d'insertion, seule la base de données des personnes étant transversale.

[235] Par ailleurs, cette refonte a généré une perte de données et un fort mécontentement des utilisateurs liés à des bugs techniques très conséquents et à des résolutions entraînant régulièrement de nouveaux bugs et régressions. La remise en cause de la fiabilité des données a des répercussions très importantes sur le travail au quotidien de tous les utilisateurs⁵⁷ (professionnels du SIAO mais également prescripteurs et gestionnaires de structures).

[236] Enfin, cette refonte a mis en évidence toutes les limites de la gestion de ce projet, marquée par l'absence de cahier des charges, de spécifications fonctionnelles et techniques et de définition partagée des termes utilisés, difficultés auxquelles se heurtent ceux qui viennent de reprendre la gestion du projet et la DIHAL. Celle-ci vient de récupérer la responsabilité du projet dans le cadre du transfert de compétences de la DGCS de la politique d'hébergement décidée au 1er janvier 2021.

[237] Ces difficultés chroniques⁵⁸ couplées au changement de pilote de l'application, ont convaincu le DIHAL de lancer un audit afin de dresser un état des lieux et formuler des préconisations sur l'outil.

[238] Quelle que soient les décisions arrêtées sur la pérennité de ce SI, la mission appelle l'attention sur l'impérieuse nécessité de clarifier l'objet même de celui-ci, de prêter une attention particulière au mode projet afin de partager des définitions claires des termes utilisés, de développer un guide de l'utilisateur et de faire vivre l'outil via un comité utilisateur piloté par les services de l'Etat (avec une représentation nécessaire des services « métier »), en charge d'assurer la mise en œuvre des orientations de politique publique et de traduire finement la ligne des pratiques professionnelles attendues du secteur.

[239] Eu égard à ce qui précède, la mission considère que le SI doit pouvoir rendre compte du parcours des personnes, au-delà des besoins liés à la gestion de places et de demandes. Il doit donc être en capacité de retraduire la totalité du parcours d'une personne de son appel au 115 à son entrée

⁵⁶ Délibération n°2011-224 du 21 juillet 2011 autorisant la Direction Générale de la Cohésion Sociale à mettre en œuvre le traitement des demandes d'hébergement d'urgence et de logement d'insertion

⁵⁷ Selon une note DGCS du 15 mars 2021, le nombre total d'utilisateurs du SI-SIAO est estimé à plus de 43 000 personnes.

⁵⁸ Au moment de la rédaction du rapport les difficultés ne sont toujours pas levées depuis la bascule du 21 septembre 2020 soit 8 mois de dysfonctionnements.

dans un logement pérenne. Tourné vers les personnes, il peut également être étudiée l'opportunité d'un accès de la personne aux données qui y sont inscrites voire de possibles démarches de sa part.

3.4.2 Un système d'information fiable et interfacé soutenant la politique du Logement d'abord

[240] Outre une construction robuste du SI et une fiabilisation de ses données et des extractions possibles, et quelle que soit l'option au final retenue concernant le devenir du SI-SIAO, il convient de réfléchir à une architecture propre à permettre son interfaçage avec d'autres logiciels. Dans le cadre des investigations menées, la mission préconise cette interconnexion au minimum avec SYPL0, le SNE et SELFy afin de faciliter le recensement des places et l'orientation des personnes vers le logement. La mission préconise également d'étudier la possibilité d'un interfaçage avec les futurs logiciels qui seront développés notamment dans le cadre de la gestion en flux⁵⁹ et de la cotation de la demande pour l'attribution des logements sociaux.

[241] Indépendamment de l'accès aux différentes informations via des droits ouverts dans le SI-SIAO et grâce à des interconnexions avec les autres logiciels, il est indispensable, comme cela a été vu précédemment, d'ouvrir des droits pour les professionnels du SIAO dans les logiciels précités. En effet, si on souhaite positionner le SIAO comme « clef de voûte » du Logement d'abord, responsables des parcours d'insertion vers et dans le logement, tout en assurant la coordination efficace des actions d'aller-vers et de mise à l'abri, il faut leur donner une visibilité totale sur ces différents outils : SNE,⁶⁰ via une modification règlementaire, et SYPL0⁶¹, pour permettre aux SIAO la consultation de l'ensemble des ménages afin de favoriser le relogement dans le cadre des liens à construire avec les bailleurs sociaux. Concernant l'accès à SELFy, on peut penser qu'une fois positionnés plus clairement sur le logement, les SIAO entreront dans la catégorie de destinataires suivante « *les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public dans le domaine du logement nécessitant des contacts directs avec les gestionnaires (ex. : observatoires)* »⁶² et pourront bénéficier d'un accès à SELFy.

[242] Enfin le SI-SIAO doit également permettre de choisir un périmètre géographique pertinent pour le parcours de la personne et favorisant les mobilités souhaitées par les ménages. C'est un des enjeux associés à la plus grande unification des SIAO en Ile-de-France, qui supposera de faire reconnaître le niveau régional (qui n'existe pas actuellement⁶³ dans le SI-SIAO), pour accompagner le repositionnement de missions au niveau régional que ce soit par la mutualisation ou par la création d'un opérateur régional (cf. 4).

⁵⁹ Conformément à la loi Elan du 23 novembre 2018, la gestion en flux des réservations de logements sociaux devait entrer en vigueur le 24 novembre 2021, tandis que la cotation de la demande était rendue obligatoire à partir du 1er septembre 2021. Ces échéances sont respectivement ajournées au 24 novembre 2023 et au 31 décembre 2023 par un nouveau paragraphe "III" inséré dans l'article 15 du projet de loi 4D (relatif aux attributions), "considérant que les années 2020 et 2021", marquées par la crise sanitaire et l'installation tardive des nouveaux exécutifs municipaux et intercommunaux, "n'auront pas pu être pleinement exploitées".

⁶⁰ L'accès aux données du SNE est réglementé selon l'article [R441-2-1 du CCH](#) et selon l'article [R441-2-6 du CCH](#).

⁶¹ Mis en place par l'État, à partir d'octobre 2012, c'est un outil de gestion du contingent réservé de l'État, qui permet notamment :• de recenser tous les ménages prioritaires, éligibles au contingent préfectoral ;• de partager ce fichier des ménages prioritaires avec les services logements des préfectures de l'ensemble de la région ;• d'optimiser, pour les services préfectoraux, l'identification des ménages à positionner sur le contingent réservé de l'État, en prenant en compte des critères de priorisation ;• de suivre le relogement effectif de ces publics prioritaires.

⁶² Déclaration CNIL du 21/02/2019.

⁶³ Actuellement le SI ne permet qu'un niveau de consultation privé, départemental ou national. Le choix de ce niveau est à la main du travailleur social qui initie la demande.

Recommandation n°9 Intégrer dans les décisions à prendre concernant le devenir du SI post audit de la DIHAL les besoins relatifs au suivi des parcours des ménages et à une visibilité/gestion au niveau régional.

4 Les voies possibles pour une plus grande unification des SIAO en Ile-de-France

[243] En 2017, les quatre SIAO de Paris et de la petite couronne ont mobilisé un cabinet de conseil pour mener une réflexion collective et prospective autour des enjeux et des sujets de mutualisation dans le contexte de création de la Métropole du Grand Paris⁶⁴. Le rapport final de décembre 2017⁶⁵ présente 3 scenarii avec des degrés d'intégration plus ou moins forts :

- une gestion locale, des mutualisations des fonctions supports et du traitement des circuits spécifiques ;
- une gestion locale, un 115 commun, des mutualisations ;
- une structure unique, le SIAO métropolitain.

[244] Si ces travaux n'ont pas connu de suite opérationnelle en l'absence de volonté forte de la part des principaux acteurs, ils ont permis aux quatre SIAO de travailler ensemble et de se rencontrer, permettant ainsi d'engager des rapprochements qui, sous l'impulsion de l'Etat régional, seront étendus aux SIAO de la Grande couronne dans le cadre de la création du GFRH.

[245] La mission a choisi pour sa part de ne pas restituer de scenarii afin de tenir compte d'une part des évolutions actuelles importantes dans le cadre de la définition des politiques au niveau national et d'autre part de la complexité tenant à la multiplicité des acteurs à embarquer dans la stratégie du Logement d'abord. Enfin, certaines évolutions ne seront possibles sans une volonté politique forte et des modifications au niveau de l'Etat régional et départemental. La mission a préféré présenter des options, mais insiste surtout sur les préalables indispensables à ces évolutions. La question posée à la mission des voies d'une plus grande unification en Ile-de-France pose autant la question de la définition et du pilotage de la politique d'hébergement logement, garantie par l'action des services de l'Etat, que celle de l'organisation, du fonctionnement et de la gouvernance des SIAO.

[246] Les enjeux d'une plus grande unification de l'action des SIAO en Ile de France sont prioritairement regardés sous l'angle de la réponse faite aux usagers. Il s'agit de garantir une équité de traitement sur l'ensemble de l'Ile-de-France sur la base d'une vision globale et intégrée des besoins des publics et des réponses qui leurs sont offertes à cette échelle. Il s'agit également d'assurer la cohérence et la continuité des parcours des personnes au-delà des limites administratives départementales qui sont peu opérantes dans l'espace francilien (cf.1). Du côté de l'Etat, il s'agit de garantir une cohérence de la politique publique sur un territoire élargi ; de renforcer la continuité du service et notamment celle du 115 mais également les circuits de traitement des demandes de logement social ; et de dépasser les logiques de territoire au bénéfice de l'intérêt général, en trouvant

⁶⁴ La Métropole du Grand Paris (MGP), EPCI créé par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 et mis en place en janvier 2016, exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, cinq compétences, dont, en matière de politique locale de l'habitat, l'élaboration du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH).

⁶⁵ « Etat des lieux des missions et outils des SIAO de la Métropole du Grand Paris et scenarios pour une organisation de l'ensemble des missions sur le territoire »

des voies de rééquilibrage organisées et transparentes dans la construction des réponses aux besoins des personnes sans abri et en difficulté de logement.

[247] Enfin les arguments en faveur d'une forme de régionalisation, ne doivent pas faire perdre de vue les enjeux de proximité à l'échelle départementale et infra départementale (avec l'émergence d'une logique intercommunale notamment). La politique d'hébergement et de logement s'articule avec les politiques sociales des conseils départementaux et des communes mises en œuvre par un réseau d'acteurs locaux important nécessitant une interconnaissance forte (cf.4.3.1). La capacité du SIAO à maîtriser cet environnement complexe et évolutif est l'une des clefs de la réussite de ses missions.

4.1 Des préalables à toute évolution vers une plus grande unification

[248] La mission considère que le sujet se situe moins dans les correctifs à apporter à l'outil de la politique publique (le SIAO) qu'à la définition et au portage même de cette politique publique. Il conviendrait de définir en premier lieu ce que l'on souhaite pour l'Ile de France en matière de politique d'hébergement/ logement et de veille sociale et la responsabilité de chaque acteur dans sa mise en œuvre.

4.1.1 Définir une politique régionale et son cadre de pilotage par l'Etat

[249] La mission a constaté de nombreux freins à la continuité des parcours que les seuls SIAO ne sont pas en capacité de lever. En effet, il s'agit avant tout de délimiter les contours et l'organisation de la politique publique d'hébergement et d'accès au logement et de l'articuler avec les politiques sociales. L'affirmation d'une politique régionale associant l'Etat et les collectivités territoriales doit permettre de traiter de façon commune des sujets sensibles et débattus comme le lieu d'exercice des droits de la personne, les implantations des dispositifs de mise à l'abri et d'hébergement, le développement du parc social...

4.1.1.1 Affirmer la nécessité d'une politique régionale en Ile de France

[250] Le nouveau cadre interministériel de développement de la politique publique d'hébergement et d'accès au logement via les transferts de compétences vers la DIHAL et la promotion de la stratégie du Logement d'abord doivent trouver leur pleine déclinaison et traduction au niveau de la région Ile-de-France sous peine d'un décrochage important entre les principes d'action promus et la réalité sur le terrain. Le niveau régional doit exister et porter les messages forts adaptés aux spécificités de l'Ile-de-France et à ses enjeux dans une vision globale. Les expérimentations menées dans les territoires de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord sont peu visibles du niveau régional et développent des politiques locales du Logement d'abord. Il est impératif que le niveau régional donne un cadre d'action, des orientations à partir desquelles décliner les spécificités des départements. La politique régionale ne peut se construire par agrégation, compromis, des huit politiques territoriales, sous peine de ne jamais parvenir au rééquilibrage attendu et à une forme d'organisation interdépartementale concertée qui organise des solidarités réciproques.

Recommandation n°10 Mettre en place un accompagnement au changement afin de promouvoir la stratégie du Logement d'abord à l'échelle régionale sur laquelle adosser la définition de la politique publique et ses objectifs.

[251] La définition de cette politique est d'autant plus importante qu'elle conditionne la possibilité pour l'Etat de porter dans les départements une parole cohérente et identique sur laquelle s'appuyer ensuite pour définir un cadre d'articulation avec les compétences des collectivités territoriales, qu'il s'agisse des départements, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des établissements publics territoriaux (EPT), ou des communes. La mission a constaté que l'absence de cette définition laisse les services de l'Etat départemental composer parfois jusqu'aux principes avec leurs interlocuteurs.

[252] Enfin, la définition et la clarification de cette politique de l'Etat au niveau régional doit permettre de sortir d'une organisation de fait de la solidarité régionale qui s'organise essentiellement à travers la réservation des nuitées hôtelières et de l'action de DELTA.

[253] Cette politique doit se doter d'outils à partir d'une observation régionale, d'un diagnostic partagé des besoins, des ressources existantes et de la programmation des réponses. L'enjeu est d'améliorer collectivement les réponses en faveur des publics cibles. Définir la politique avant de penser les dispositifs doit permettre de partager les enjeux, les réalités dans une forme de transparence qui fait en partie défaut aujourd'hui et ainsi aider à promouvoir l'acceptabilité des dispositifs de solidarité et de rééquilibrage. Construire un consensus politique au niveau régional afin que chaque département en porte réellement les ambitions est le principal défi.

[254] Le préalable est donc bien l'affirmation d'un pilotage politique et stratégique de l'Etat à l'échelle de la région qui détermine l'évolution des SIAO et l'unification des règles et qui permette à travers un discours et des attentes homogènes d'essayer d'embarquer les partenaires locaux au premier rang desquels les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux.

4.1.1.2 Planifier et programmer les réponses aux besoins à l'échelle de l'Ile de France

[255] L'article L345-2 du CASF dispose que : « *Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Cette orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'Etat dans le département prévue à l'article L. 345-2-4. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité* ». Une spécificité de ce dispositif est prévue à l'article L345-2-1 du CASF pour la région Ile-de-France pour laquelle « *un dispositif unique de veille sociale est mis en place à la demande et sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région.* »

[256] L'article L345-2 du CASF définit le dispositif de veille sociale comme étant « *chargé d'accueillir, les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état* ». Son contenu est précisé à l'article D345-8 du CASF⁶⁶. Par ailleurs, Le Conseil d'Etat a fait entrer l'hébergement en

⁶⁶ Pour permettre l'accomplissement des missions définies à l'article L. 345-2, le dispositif de veille sociale comprend un service d'appel téléphonique dénommé " 115 " mentionné au troisième alinéa de l'article L. 345-2-4 et géré par le service intégré d'accueil et d'orientation. En outre, il comprend selon les besoins du département, identifiés par le préfet :

1° Un ou des accueils de jour ;

2° Une ou des équipes mobiles chargées d'aller au contact des personnes sans abri ;

3° Un ou des services d'accueil et d'orientation (SAO).

Les services mentionnés aux 1° à 3° fonctionnent sous l'autorité du préfet du département, dans le cadre de conventions qui précisent l'activité de chaque service, son mode de financement et les indicateurs d'évaluation de son action.

Les services mentionnés aux 1° à 3° sont coordonnés par le service intégré d'accueil et d'orientation.

hôtel au sein du dispositif de veille sociale en considérant que « *si les dispositions de l'article L. 345-2-2 du même code ont instauré un droit à l'hébergement d'urgence des personnes en situation de détresse, la mise en œuvre de ce droit n'implique pas nécessairement qu'il prenne la forme d'un hébergement en hôtel, ce type d'hébergement n'étant qu'une des modalités mises en œuvre par le dispositif de veille sociale en Ile-de-France, dont le Samu social de Paris est l'un des opérateurs.* » (CE, 23 décembre 2011, n°350884).

[257] Il est donc possible d'affirmer juridiquement en Ile-de-France la compétence du Préfet de Région sur le dispositif de mise à l'abri principalement constitué de nuitées hôtelières, en s'appuyant sur l'article L345-2-1 du CASF. Cette compétence devrait se traduire par une planification et une répartition sur l'ensemble des huit départements franciliens du dispositif de mise à l'abri comprenant l'implantation des nuitées hôtelières, qui échappe aujourd'hui à une réflexion partagée, les recherches d'implantation relevant essentiellement de DELTA sans appui d'une programmation régionale des implantations. Ce principe de répartition régionale qui porterait également sur le volume capacitaire devrait ménager la décision en opportunité du lieu d'implantation par les préfets de départements au plus près de la réalité des territoires et des réponses aux autres politiques publiques portées par l'Etat.

[258] Pour aller plus loin, la mission préconise que cette planification et programmation ne s'arrêtent pas au dispositif de mise à l'abri et portent sur l'ensemble des dispositifs d'hébergement et logement adapté/intervisé. Il est indispensable que les objectifs quantitatifs et qualitatifs concernant l'offre -et toute l'offre- soient validés au niveau régional et assumés dans un tour de table réunissant les Préfets de départements avec un pouvoir décisionnel du Préfet de région, qui dépasse le seul exercice actuel du comité de l'administration régionale (CAR). Même si la compétence en matière d'autorisation d'établissements sociaux et médico-sociaux pouvant accueillir des personnes sans domicile fixe dans le cadre de l'hébergement d'urgence demeure au niveau des Préfets de départements, la création d'un schéma régional contraignant doit s'imposer, objectif qui n'a pas été atteint par la mise en place du Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH)⁶⁷.

[259] Si l'on souhaite aller jusqu'à imposer la compétence globale du Préfet de Région sur la planification de l'ensemble de l'offre des dispositifs de la rue au logement, la mission préconise de le traduire juridiquement par une modification des dispositions relatives aux compétences du préfet de région Ile-de-France. Dans le même ordre d'idée, il serait nécessaire que les plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) s'inscrivent dans les orientations du SRHH et portent en annexe le schéma régional dans sa dimension de planification et de programmation.⁶⁸

Recommandation n°11 Faire application de l'article L345-2-1 pour affirmer la compétence du Préfet de région Ile-de-France en matière de mise à l'abri, y compris les implantations et nuitées hôtelières, et, au-delà, faire reconnaître sa compétence en matière de planification et programmation sur l'ensemble de l'offre d'hébergement et de logement adapté/intervisé.

⁶⁷ Le SRHH fixe, en articulation avec la politique du logement, les grandes orientations d'une politique de l'hébergement et de l'accès au logement pour les six années à venir. Il doit ainsi déterminer les objectifs à atteindre en matière de construction et d'amélioration des structures d'hébergement, et répondre aux besoins des personnes en situation d'exclusion, défavorisées ou présentant des difficultés particulières, dans le cadre de la mise en œuvre d'une veille sociale unique.

⁶⁸ A noter qu'aujourd'hui, il inclut déjà en annexes le schéma régional d'accueil des demandeurs d'asile ainsi que les modalités de son suivi, et le schéma départemental de la domiciliation ainsi que les modalités de son suivi et de coordination des acteurs.

[260] Enfin la mission souhaite appeler l'attention sur la nécessité d'inclure les appels à projet et les appels à manifestations d'intérêt lancés dans le domaine hébergement/ logement au sens large dans cette planification globale et en réponse aux besoins priorisés.

4.1.1.3 Piloter la politique régionale

[261] Une fois définie et ses réponses planifiées, la politique régionale doit être pilotée avec conviction et aux niveaux politique et technique. A ce titre en complément de l'action des services de l'Etat (cf. 4.1.2), la mission préconise de missionner les préfets délégués à l'égalité des chances⁶⁹ (PDEC) clairement sur l'animation et la coordination de la politique publique du Logement d'abord sur le territoire départemental et en réseau avec les autres PDEC de la région IDF.

[262] Le réseau des PDEC, animé au niveau régional par le directeur de cabinet du Préfet de région IDF et chargé de préparer et de mettre en œuvre les décisions prises en comité régional d'administration, pourrait se voir positionné sur l'ensemble de la politique d'hébergement/ logement portée conformément aux principes du Logement d'abord. Les PDEC seraient ainsi les porteurs légitimes et les supports du déploiement d'une politique régionale globale et cohérente dans les départements, en lien et en dialogue avec les acteurs locaux.

[263] Au niveau des instances politiques, force est de constater que le comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)⁷⁰, instance co-présidée par le Président du Conseil Régional et le Préfet de Région, ne suffit pas à répondre aux enjeux immédiats de rééquilibrage de l'offre via une programmation volontariste et un schéma d'implantation hôtelier transparent. Au vu de leurs compétences respectives, il convient de créer et de faire vivre, de façon complémentaire, au niveau régional, un cadre spécifique de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales. En effet, la mission a constaté le fait que, de façon réitérée, les collectivités territoriales peuvent être mises devant le fait accompli sur les questions d'implantation ou de création de dispositifs⁷¹, les mettant dans une position de surprise voire de rejet face à l'accueil de publics qu'elles auront in fine à prendre en charge ou simplement leur permettant ensuite de justifier leur opposition à cette prise en charge.

[264] Il serait, à cette fin, utile de mettre en place au niveau régional un espace de dialogue spécifique avec les collectivités territoriales, où chacun pourrait partager l'état de la situation régionale, prendre part à la stratégie collective, ou au moins ne pas dire qu'il la méconnaît, et surtout anticiper les accueils. L'animation par l'Etat de cette réflexion avec les collectivités territoriales pourrait aussi aider à aligner les positions sur les questions sensibles de domiciliation ou d'accès au droit plus largement. Outre les Conseils départementaux, la mission insiste sur l'importance d'associer à ce cadre spécifique de dialogue régional une représentation des communes et des intercommunalités, chacun devant pouvoir s'exprimer de sa place et mettre en œuvre ses compétences propres. Cette instance aurait pour objectif d'une part de lever les freins à l'accueil des publics (en premier lieu aux implantations) et d'autre part de réarticuler globalement la politique d'hébergement/ logement de l'Etat et les politiques sociales des collectivités territoriales.

⁶⁹ Fonction créée fin 2005, le PDEC a pour mission d'animer et de coordonner, avec les élus locaux, le milieu associatif et l'ensemble des acteurs de l'intégration, les dispositifs de l'État dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, du logement, de la rénovation urbaine, de la citoyenneté. Depuis fin 2021, chaque département de l'Île de France est doté d'un PDEC.

⁷⁰ Crée par la loi MAPTAM du 27 Janvier 2014 portant création du CRHH, il assure la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement sur l'ensemble de la région Île-de-France. « Le CRHH réunit des acteurs de différents horizons, des élus locaux, des représentants des principales fédérations professionnelles, des délégués syndicaux, dans un ensemble où chaque partenaire est complémentaire des autres. Il réunit ainsi les conditions nécessaires pour aborder la complexité des enjeux. » (Site internet DRIHL IDF)

⁷¹ Dernier exemple en date avec la mise en œuvre des PASH dont le cahier des charges n'a pas fait l'objet de concertations en amont avec les Départements.

[265] Enfin, parallèlement à la redéfinition du cadre politique et stratégique régional (cf. supra), il conviendrait de repositionner la conférence régionale des SIAO⁷² en instance de travail interinstitutionnelle en associant à ce niveau une représentation régionale des acteurs institutionnels clefs de la politique hébergement/logement. La mission a constaté que cette instance fonctionne trop comme une instance d'accompagnement des pratiques des SIAO, sans d'ailleurs parvenir à remplir cet objectif, ou comme une simple instance d'information. Ce repositionnement de la conférence régionale des SIAO et l'élargissement en conséquence du tour de table ont pour objectif de travailler collectivement et en tenant compte des enjeux des différents acteurs la mise en œuvre opérationnelle des choix stratégiques définies dans les instances politiques. Afin de ne pas alourdir le tour de table, l'instance serait composée de membres permanents et de membres invités en fonction des thématiques⁷³. La mission propose que fassent partie des membres permanents les services de l'Etat, les SIAO, une représentation des gestionnaires de structures, des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales à un niveau technique. Cette conférence revisitée pourrait s'appuyer sur des groupes de travail permanents ou ad hoc pour les travaux les plus opérationnels.

Recommandation n°12 Mettre en place au niveau régional et à un niveau politique un cadre spécifique de dialogue avec les collectivités territoriales et repositionner la conférence régionale des SIAO comme une instance de travail interinstitutionnelle à la composition élargie en conséquence.

4.1.2 Repositionner l'Etat dans son rôle de garant de la cohérence de la politique publique

[266] La récente création du service public de la rue au logement, annoncée le 2 février 2021, ancre ce nouveau service public dans une dimension interministérielle, avec pour objectif de gérer les complexités de mise en cohérence de l'action publique. Cette complexité est encore plus marquée en Ile-de-France et en cette nouvelle période de réorganisation des services de l'Etat.

[267] Si on parvient à définir une politique régionale et son cadre de pilotage par l'Etat (cf. 4.1.1), on obtiendrait ainsi, pour l'organisation régionale, un schéma à 3 niveaux :

- Un niveau politique et stratégique sous la responsabilité du Préfet de région et sur proposition de la DRIHL⁷⁴ ;
- Un niveau de déclinaison partenarial et adapté aux spécificités locales, favorisant l'alignement des acteurs institutionnels, via la conférence régionale des SIAO revue dans ses objectifs, sa composition et son animation ;
- Un outil opérationnel et partagé par les acteurs pour les missions des SIAO remontées au niveau régional, selon les décisions qui seront prises (cf. 4.4.2).

[268] Ce schéma doit trouver son équivalent au niveau départemental, sous le pilotage politique du préfet, appuyé par le préfet délégué à l'égalité des chances et les services de l'UD DRIHL/DDETS, et dans l'évolution de la gouvernance et la reconnaissance de la responsabilité de coordination opérationnelle des SIAO, en lien avec les réflexions nationales (cf.3.2).

⁷² « En Ile-de-France, le représentant de l'Etat dans la région, dans le cadre d'une conférence régionale, coordonne l'action des services intégrés d'accueil et d'orientation de chaque département. » Article L 345-2-9 du CASF.

⁷³ Par exemple l'ARS pour travailler sur les besoins d'articulation avec les réponses sanitaires et médico-sociales, la DISPP pour les besoins spécifiques des sortants de détention, les associations travaillant à l'accompagnement à la mobilité des publics...

⁷⁴ Crée par le décret n° 2010-687 du 24 juin 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans la région et les départements d'Ile-de-France, c'est sur la direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (DRIHL) que repose à titre principal la responsabilité de répondre aux enjeux spécifiques de l'Ile de France.

[269] Ce schéma ne peut fonctionner que s'il s'accompagne d'un repositionnement des acteurs (services de l'Etat et SIAO): l'Etat définit les choix stratégiques, les lignes de direction sont données par ses services et les SIAO les mettent en œuvre au bénéfice des usagers et en nouant les partenariats nécessaires.

[270] La mission préconise de redéfinir en conséquence le rôle et les interventions des services de l'Etat. En effet, quelle que soit l'organisation (UDRIHL ou DD), la mission a constaté un affaiblissement des services de l'Etat dans leur capacité de faire eu égard aux réorganisations successives, aux réductions d'effectifs et à la vacance de postes qui paraît structurelle dans certains départements (notamment du fait de la proximité des administrations centrales plus rémunératrices pour les agents). Dans le même temps, la mission a pu relever des niveaux de délégation de tâches assez différents d'un département à un autre dans la partition services de l'Etat/ SIAO (exemples : labellisation, dossiers DAHO, animation des partenariats...). Il s'agit pour les services de l'Etat de retrouver leur capacité de pilotage de la politique publique et pour cela d'être à une juste distance des opérateurs locaux. Cela implique de s'appuyer sur le SIAO en tant qu'opérateur en charge de porter des missions de service public ; comme indiqué précédemment cela nécessite non seulement une relation de confiance mais également un positionnement des services de l'Etat recentrés sur la définition des objectifs, le contrôle et l'évaluation tenant compte d'indicateurs, le tout formalisé dans une feuille de route.

[271] Il convient d'établir clairement ce qui ressort des compétences et des attributions du SIAO et les laisser gérer et animer les sujets de façon autonome, y compris par une animation des acteurs locaux, et en demandant des rendus comptes. Les services de l'Etat doivent soutenir les SIAO dans leur légitimité d'acteur local, d'outil de mise en œuvre d'une mission d'intérêt général confiée par la puissance publique. Lors de ses déplacements, la mission a relevé des équipes d'encadrement des SIAO professionnalisées et s'inscrivant dans ce chaînage fonctionnel avec les services de l'Etat.

[272] Cela suppose aussi que les services de l'Etat s'inscrivent dans la même ligne d'action politique. Or, la mission a constaté l'absence d'instance régionale réunissant de façon régulière les directeurs des UD DRHIL et des DDETS (voire des DDT pour être sur le même périmètre que les UD DRIHL). La définition des stratégies et des orientations se fait d'abord en comité de direction de la DRIHL, réunissant la directrice régionale et les directeurs des UD, adjoints de la directrice régionale, sans les directeurs des DDETS. Ceux-ci sont réunis mensuellement par la directrice régionale, mais en l'absence des directeurs des UD DRIHL, et pour évoquer des questions souvent déjà pré-arbitrées en CODIR de la DRIHL. Cette organisation laisse ainsi place à une mise en œuvre à deux vitesses des politiques publiques et limite la possibilité de tenir compte de la complexité des enjeux régionaux dans leur ensemble, en alimentant la distinction petite et grande couronne, alors que les enjeux de la région Ile-de-France appellent d'abord à une fédération des efforts et à une plus grande intégration. La création d'une telle instance régulière, avec l'ensemble des directeurs départementaux, DDETS et UD DRIHL, permettrait également d'harmoniser les principales règles de référence de l'action des SIAO et d'organiser la transparence et l'homogénéisation de la politique régionale entre petite couronne et grande couronne. L'implication des DDT donnerait par ailleurs à cette instance une coloration « logement » et donc Logement d'abord, alors qu'aujourd'hui sur la grande couronne les instances existantes n'associent que la DRIHL et les DDETS.

Recommandation n°13 Replacer les services de l'Etat, en veillant à réduire les écarts entre UDRHIL et DD, dans leur rôle de pilote et de coordinateur de la politique publique en assurant une partition des compétences avec les SIAO sur la base d'une feuille de route clairement établie et d'une évaluation a posteriori.

Tableau 8 : Schéma de l'organisation institutionnelle proposée

	<i>Au niveau régional</i>	<i>Au niveau départemental</i>
Pilotage stratégique		
- Niveau décisionnel	Préfet de région avec une compétence reconnue sur la planification et la programmation de toute l'offre y compris implantations hôtelières.	Préfet de département
- Niveau de mise en œuvre	Avec l'appui de la DIRHL et du réseau des PDEC. Dans le cadre d'un dialogue spécifique avec les collectivités territoriales.	Avec appui PDEC et DDETS-UDDRHL
Animation technique	Conférence régionale des SIAO pilotée par la DRIHL et élargie aux principaux acteurs institutionnels de la politique d'hébergement/logement	Gouvernance partenariale rénovée autour du SIAO dans le cadre de la feuille de route définie par l'Etat
Gestion opérationnelle	Nouvel opérateur régional avec capacité juridique (sous statut GIP ou GCSMS) avec : <ul style="list-style-type: none"> - un choix de missions à arrêter (observation, 115, publics spécifiques....), - une reprise des missions du GFRH - une redéfinition des rôles avec le GIP HIS 	SIAO avec : <ul style="list-style-type: none"> - évolution des missions en regard des choix faits concernant l'opérateur régional et au niveau national (logement notamment) - re responsabilisation sur les enjeux autour de l'évaluation et l'accompagnement en lien et par la mobilisation des équipes sociales du territoire

Source : Mission

4.1.3 Harmoniser les définitions, les règles et les cadres d'action

[273] La 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) précise les modalités de mise en œuvre des missions du SIAO et fixe les orientations dans le cadre desquelles les services de l'Etat assurent le pilotage effectif du SIAO, afin notamment de favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile. Elle comporte également en annexe un modèle de convention pluriannuelle d'objectifs entre l'Etat et le SIAO.

[274] Au-delà de ces éléments, la mission a constaté l'absence de documents structurant l'activité et le fonctionnement des SIAO et pouvant servir de base à un cahier des charges précisant les attendus à l'égard des SIAO dans la région Ile-de-France. La tentative d'établir un rapport annuel type s'est également heurtée aux différences de pratiques et de vocabulaire des SIAO, ainsi qu'à une réticence à accepter l'exercice de comparaison. Ainsi, l'outil SIAO manque de cohérence et de visibilité d'un territoire à un autre, étant encore trop dépendant de l'histoire de sa construction. Dans ces

conditions, il est difficile de faire progresser un exercice partagé de la politique publique, malgré l'espace de destin commun que représente le territoire francilien.

[275] Pour faire participer les SIAO à un projet commun en Ile-de-France, il est important de leur donner un cadre d'action minimal partagé. Sans normer dans les moindres détails leur organisation et leur fonctionnement, le cadre donné doit permettre de garantir la prise en charge et l'équité de traitement des publics au sein de la région Ile-de-France. Il convient donc de formaliser, au moins au niveau régional, les règles de priorisation, les règles d'ancrage, la garantie d'une évaluation dans des délais raisonnables que la mission propose d'encadrer. Il convient également de promouvoir les principes du Logement d'abord pour tous ceux qui y sont éligibles, en généralisant les viviers régionaux portés par l'ensemble des SIAO. Ce cadre doit être suffisamment souple pour permettre au SIAO de s'adapter et s'organiser en fonction de sa charge de travail, de l'écosystème qu'il a à coordonner.

[276] La mission préconise également de définir au niveau régional les principaux concepts, définitions clés, règles et de se donner les moyens d'en vérifier l'application. L'animation du niveau régional devrait également permettre de promouvoir les bonnes pratiques, l'innovation sociale, et de mesurer ce qui devrait faire l'objet d'une application homogène. Ces objectifs sont à regarder sous l'angle du bénéfice pour l'usager. Il faut sortir d'une gestion régionale de règles départementales (souvent huit différentes) qui génèrent des différences de traitement injustifiables (cf.2.4). Tout en respectant la liberté associative, la DRIHL et les services de l'Etat départemental sont parfaitement fondés à donner des instructions en la matière aux SIAO et à en vérifier l'application.

[277] Pour que la solidarité interdépartementale fonctionne, il y a également un enjeu de transparence sur les places (nombre, caractéristique, vacance) mais également sur les pratiques avec une nécessité de les rendre comparables à défaut de les uniformiser totalement (cf. 4.3). A ce titre, outre la trame de rapport d'activité, la mission préconise la définition d'indicateurs et de règles de comptage uniques.

Recommandation n°14 Définir au niveau régional, sous l'autorité de la DRIHL, des cadres et des règles harmonisés d'organisation, de fonctionnement et de rendu compte des SIAO. Organiser un cadre transparent d'action au niveau de la région.

4.2 Le choix du périmètre géographique : métropole ou Ile-de-France ?

[278] La question d'une plus grande unification des SIAO en Ile de France interroge sur le territoire pertinent des mutualisations envisagées ou les compétences d'un nouvel opérateur : métropole ou région. La mission a interrogé cette échelle avant tout au regard des bénéfices attendus en matière de réponses et de continuité de parcours pour les publics. Il s'agit de définir le territoire le plus pertinent afin d'apporter un niveau de réponses quantitatives et qualitatives suffisant, tout en permettant les partenariats utiles au développement de la politique du Logement d'abord, articulée avec les autres politiques du champ du logement et les politiques sociales. Cet équilibre se traduit pour les publics par une conciliation entre recherche d'une solution la plus adaptée à sa situation et qualité de vie liée à la durée de transport, la proximité d'un réseau de socialisation soutenant...

[279] La métropole du Grand Paris a vu le jour le 1er janvier 2016. Elle a été créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », et renforcée par la loi du 7 août 2015 de nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ». La métropole du Grand Paris est une intercommunalité, dense et urbaine, qui regroupe la ville de Paris, cent-vingt-trois communes des trois départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et sept communes de l'Essonne et du Val d'Oise.

Elle représente un espace intégré via un réseau de transport et un marché de l'emploi denses, avec des limites départementales poreuses (stations de métro).

[280] Si la Métropole est aujourd'hui absente des sujets relatifs à l'hébergement⁷⁵, on ne peut pas totalement exclure que suite à l'adoption définitive du Plan Métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement⁷⁶ (PMHH), elle n'obtienne des compétences en la matière à moyen terme. En effet, les compétences indissociables suivantes pourront être déléguées de l'Etat à la MGP, par convention, si la métropole en fait la demande, et dès lors que le PMHH sera exécutoire : attribution des aides à la pierre, droit au logement opposable, réquisition, dispositif de veille sociale et d'hébergement. Pour autant, l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission s'est montré très réservé sur cette hypothèse. Par ailleurs, comme la mission a pu le constater, il n'y a pas plus d'unité de politique ou de pratiques homogènes, malgré l'organisation de la DRIHL et de ses UD, à l'échelle de la métropole qu'à celle de la région administrative. Les logiques de territoires et de compétences exercées y sont tout aussi présentes qu'entre petite couronne et grande couronne. En revanche, comme exposé au 1., la tension sur les dispositifs, la concentration des demandes d'hébergement et de logement se situent d'abord à l'échelle métropolitaine. Malgré les efforts de rééquilibrage, cette différence très nette entre la petite couronne et la grande couronne se retrouve également sur la question de l'offre.

[281] Pour autant, la construction d'une réponse à la seule échelle de la métropole constituerait une impasse dans un espace sur saturé au niveau de l'offre. La mission a donc travaillé les pistes d'évolution à l'échelle régionale qui, seule, peut permettre de penser des améliorations dans les parcours des publics et dans leur accompagnement, en ouvrant le champ des réponses possibles, via une offre plus accessible et moins tendue. Par ailleurs, cet espace de réflexion pour la construction du parcours des personnes, permet de le penser aussi à l'extérieur des frontières ainsi définies. Les SIAO, par la coopération développée en Ile-de-France, doivent s'ouvrir à la recherche de solutions dans d'autres territoires, au sein de la région mais également en dehors, via les programmes de mobilité aujourd'hui portés par le GIP HIS⁷⁷ ou des collaborations avec des associations spécialisées⁷⁸. Enfin, une partie des espaces de travail et de transport sont également construits à cette échelle, même si c'est à un degré d'intégration moindre que la métropole : l'espace francilien est aussi une réalité pour une partie de la grande couronne.

⁷⁵ Conformément aux dispositions de l'article L.5219-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), la Métropole du Grand Paris exerce de plein droit, en lieu et place de ses communes membres, des compétences en matière :

- d'aménagement de l'espace métropolitain ;
- de développement et d'aménagement économique, social et culturel ;
- de politique locale de l'habitat ;
- de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie ;
- de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI).

⁷⁶ Elaboration du PMHH engagé par délibération lors du Conseil du 10 février 2017, un premier projet a été présenté au Conseil métropolitain du 28 juin 2018 et a fait l'objet d'un vote favorable des conseillers métropolitains. Après concertation des territoires, le projet sera à nouveau présenté en Conseil métropolitain pour adoption.

⁷⁷ EMILE (Engagés pour la Mobilité et l'Insertion par le Logement et l'Emploi) propose à des personnes vivant en Ile-de-France, en difficulté d'insertion professionnelle et mal-logées, de démarrer un nouveau projet de vie dans un territoire d'accueil riche en opportunités d'emploi et en logements disponibles.

⁷⁸ Le SIAO de Paris a développé des coopérations l'association « Nouvelle Ville, Vie Nouvelle » ou l'association France Terre d'Asile à travers son service CAPI « Clé de France ». (Cf. Guide de l'accès au logement à l'usage des travailleurs sociaux- mai 2017).

4.3 Les missions et activités qui pourraient être envisagées à une échelle régionale

4.3.1 Le SIAO régional unique : une mauvaise réponse à de bonnes questions

[282] Comme vu précédemment, l'espace régional fait sens à la fois du fait de facteurs d'intégration via les réseaux de transport et le marché du travail, ainsi que pour élargir le champ des réponses possibles dans un espace, notamment métropolitain, sur saturé. En grande partie, du fait notamment du phénomène migratoire, la population concernée n'est pas plus parisienne que seine-et-marnaise ; dans ces conditions, on ne peut laisser les départements d'arrivée du fait de la présence de gares, d'aéroports, ou de réseaux de solidarité communautaires faire face seuls à cette pression qui dépasse leurs moyens et capacités de réponse. L'utilisation d'un critère d'ancrage dès le 115, en contradiction avec le principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence, et surtout l'usage restrictif qui en est fait (cf.2.4), est très symptomatique d'une solidarité interdépartementale qui peine à se construire, face à une population que localement tous ne souhaitent pas accueillir.

[283] Les tentatives de rééquilibrage de l'offre qui ont pu être initiées⁷⁹ restent lentes dans leurs effets, du fait qu'elles ne portent que sur l'offre nouvelle donc essentiellement, pour l'hébergement, via la pérennisation des places hivernales. La DRIHL a aussi initié des règles régionales de priorisation en faveur de Paris, voire de la Seine-St-Denis (cf.1.3). Mais là-aussi, l'effet ne peut être que limité, au regard de l'écart entre l'offre et la demande entre les départements franciliens. Au final, comme cela a été vu, ce sont les nuitées d'hôtel qui ont été le facteur le plus important d'intégration régionale, mais dans le cadre d'une solidarité de fait et non organisée/planifiée, dépendant d'abord des disponibilités hôtelières.

[284] Ces constats, alors que la pression de la demande ne cesse de laisser des familles à la rue sur Paris et la petite couronne, ont pu appuyer l'idée, pour changer de dimension, de « braquet », d'un SIAO régional unique, sachant que les préalables évoqués précédemment (un cadre politique régional et un travail préalable d'harmonisation) seraient alors d'autant plus nécessaires. Pour autant, si cette dimension régionale peut avoir pleinement du sens pour la mise à l'abri, pour laquelle la notion d'ancrage territorial n'est pas le critère pertinent et est d'ailleurs dépassée par les conditions actuelles de recours à l'hôtel, l'esprit de la politique du Logement d'abord, c'est, au-delà de la mise à l'abri, de se donner les moyens d'enclencher rapidement l'évaluation et les accompagnements si besoin (cf.3. 3). Or, le dispositif d'évaluation à mettre en place et le réseau d'accompagnements à constituer en appui ne peuvent s'organiser qu'en local, au niveau départemental, car ils reposent sur une implication des conseils départementaux, des collectivités territoriales, des associations, des acteurs de la veille sociale....

[285] De façon plus globale, au regard des attendus vis-à-vis des SIAO et de leurs missions, la régionalisation se heurte à plusieurs limites :

- le besoin de constituer et faire vivre un réseau local de partenaires et le lien à assurer avec les acteurs de 1ère ligne (accueils de jour, maraudes...) ;
- la présence de plusieurs leviers d'insertion au niveau départemental, notamment ceux relevant des conseils départementaux ;
- la difficulté à mener un travail d'accompagnement social sans ancrage territorial ;

⁷⁹ Cf. comme dernière illustration le principe acté lors de la réunion de Préfets du 24 juin 2020 d'un rééquilibrage de l'offre d'hébergement et les propositions de la DRIHL de juillet 2020 pour la mise en œuvre.

- le poids des collectivités territoriales dans l'accès aux droits sociaux (domiciliation/scolarisation) et dans l'accès au logement (rôle dans les CAL) ;
- le rôle et les compétences des préfets de département.

[286] Dans ces conditions, au regard du poids des enjeux concernant le travail autour de l'insertion et de l'accès au logement, qui s'appuient essentiellement sur la mobilisation de réseaux d'acteurs locaux, à une échelle départementale et même infra-départementale via le rôle des communes et demain des intercommunalités, l'action des SIAO reste fortement ancrée dans les territoires. Au-delà d'un certain nombre de sujets qui pourraient être traités à l'échelle régionale (cf.4.3.2), une régionalisation complète de cet outil apparaît pour la mission en décalage avec les attendus forts concernant l'accompagnement des parcours des usagers.

[287] La constitution d'antennes départementales pourrait répondre pour partie à cette réserve. Toutefois, ce modèle ne pourrait s'envisager que dans le cadre d'une intégration complète de l'Etat entre le niveau régional et le département, permettant un alignement Etat-SIAO à tous les échelons territoriaux, ce qui repose sur plusieurs prérequis qui ne sont pas en place aujourd'hui et qui iraient au-delà même de ce qui est envisagé au 4.1. Par ailleurs, se poserait la question de la légitimité des responsables de ces antennes par rapport aux acteurs locaux, notamment les collectivités territoriales, avec le risque en permanence que ceux-ci se tournent vers le niveau régional, identifié comme le lieu réel de décision.

4.3.2 Les cibles de régionalisation envisageables

[288] La mission n'a retenu qu'un seul critère d'examen, pour identifier les missions des SIAO, qui pourraient gagner à être exercées à une échelle régionale : le service rendu à l'usager. De fait, la mission n'a pas repéré de réel enjeu d'économies d'échelle, tout au plus des possibilités, par la mutualisation ou l'optimisation de certains processus via par exemple le recours plus important aux SMS ou l'automatisation des renouvellements hôteliers, de réinjecter des ETP dans des missions actuellement sous investies faute de moyens. En effet, les fonctions support sont aujourd'hui essentiellement supportées par les structures porteuses du SIAO et sont de facto limitées, s'agissant d'organisations, certes importantes par rapport au reste de la France, mais somme tout modestes en taille. Par ailleurs, les SIAO assument aujourd'hui essentiellement des missions de régulation, peu de missions de production, et celle qui était la plus importante, à savoir la réservation hôtelière, est déjà régionalisée.

[289] Sans revenir sur les préalables rappelés au 4.1 pour toute évolution vers une plus grande unification des SIAO au niveau régional, les propositions qui suivent s'inscrivent, par ailleurs, dans un cadre révisé d'organisation de l'accueil et de l'accompagnement des personnes sans domicile fixe, en conformité avec les propositions de la mission au 3.3. Celles-ci remettent en avant les enjeux autour de l'évaluation, comme facteur clé enclenchant le parcours d'insertion, et appellent à repenser en conséquence le cadre de la mise à l'abri comme un préalable à la mise en œuvre d'un accompagnement à partir d'une évaluation réalisée dans un délai circonscrit dans le temps.

[290] Sous ces réserves, la mission a identifié plusieurs sujets qui pourraient faire l'objet d'une organisation régionale, avec, dans certains cas, des options proposées.

4.3.2.1 Les outils de connaissance et de transparence

[291] La mission d'observation sociale gagnerait à être portée et incarnée au niveau régional, avec un mandat clair, permettant de dépasser les différences de pratiques, contrairement à l'OFPRUH

actuel. Il a été à plusieurs reprises pointé les limites actuelles dans la connaissance des publics et de leurs parcours et la nécessité, en parallèle, de pouvoir s'appuyer sur une vision régionale, pour mieux faire partager par tous et par tous les territoires les enjeux d'accueil et d'accompagnement de ces publics, tout en gardant la possibilité de territorialiser les analyses. Il ne s'agit pas ici des fonctions d'observations telles que celles qui sont ainsi appelées au sein des SIAO, très centrées sur la production de données statistiques et sur le soutien au SI-SIAO (cf. 2.3.1), mais de faire émerger une vraie fonction d'observation sociale, intégrant une capacité d'analyse, d'études, et même de recherche, en partenariat avec des universités et organismes de recherche, et en faisant appel à des compétences pluridisciplinaires : démographes, sociologues, data-scientiste...que les SIAO seuls, chacun à leur niveau, ne peuvent constituer. Cette fonction d'observation devrait pouvoir s'appuyer sur un programme de travail pluriannuel, un réseau de partenaires dont les agences d'urbanisme comme l'atelier parisien d'urbanisme (APUR), et un conseil scientifique.

[292] Aux côtés de l'observation, la mission estime également nécessaire pour aider à faire émerger un fait, une conscience, régionale de donner à tous une visibilité sur l'ensemble des places de la région et de leur vacance. Cela suppose une évolution du SI-SIAO qui, à ce stade, ne reconnaît pas le niveau régional (cf.3.4). La mission a déjà fait cette demande à la DGCS qui l'a transmise à la DIHAL dans le cadre des transferts de compétence. Ce point est essentiel car sans cette transparence minimale, il sera difficile de faire sortir chacun de ses références départementales. Par ailleurs, cela suppose que les vacances de places soient demain gérées en temps réel dans le SI-SIAO, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui dans la plupart des départements d'Ile-de-France, où la gestion par mélis domine encore pour la déclaration des vacances de places.

[293] Enfin, dans le même esprit de soutenir l'émergence d'une conscience régionale, il convient, comme c'est le cas déjà pour les ménages reconnus comme prioritaires au titre du droit au logement opposable (DALO) ou la demande de logement des ménages prioritaires, de promouvoir la constitution de viviers régionaux. La mission le propose pour certains publics spécifiques (cf. infra) ; cela pourrait également se poser pour les ménages reconnus prioritaires au titre cette fois du droit à l'hébergement opposable (DAHO), pour qui l'article L441-2-3 du CCH prévoit pourtant la compétence du Préfet de région, mais ce qui suppose ici des évolutions des SI en conséquence⁸⁰.

4.3.2.2 La plateforme du 115

[294] La mission estime que la plateforme du 115 pourrait faire l'objet pour tout ou partie d'une organisation régionale, s'agissant d'une plateforme téléphonique, qui peut être outillée par des outils numériques, permettant de compenser l'absence d'ancrage dans le territoire, et sachant que la mission a pu constater que les écoutants 115 se rendent exceptionnellement dans les structures de leur département et en ont souvent une connaissance préalable limitée. Toutefois, cette option n'est envisageable que dans le cadre de la réorganisation envisagée plus haut de la politique d'accueil et de mise à l'abri. A ce titre, la plateforme du 115 serait recentrée sur la seule mise à l'abri (prises en charge courtes, même récurrentes, en hôtels court séjour, abris de nuit, structures hivernales, dans un délai en tout état de cause circonscrit, cf. 3.3.1.2), la réponse aux besoins immédiats de 1ère nécessité (avec l'appui des outils type soliguide) et l'orientation des primo-demandeurs. L'action du SIAO interviendrait alors post phase de mise à l'abri comprenant la réalisation de la première évaluation sociale, base de tout le dispositif, selon l'organisation mise en place au niveau départemental (cf.3.3.1.1), afin de ne pas enfermer les usagers sine die dans la mise à l'abri.

⁸⁰ Les ménages reconnus prioritaires au titre DALO sont intégrés automatiquement dans SYPLO (interfaçage avec les COMED) qui est constitué sur une base régionale, alors que les ménages reconnus prioritaires au titre du DAHO sont suivis via le SI-SIAO qui ne reconnaît pas, à ce jour, le niveau régional.

[295] La gestion de la mise à l'abri se ferait dans le cadre d'une plateforme régionale unique qui aurait une visibilité et la main sur l'ensemble des places de la région. Cette organisation permettrait de retrouver le principe d'inconditionnalité de l'accueil, sous la seule limite de l'offre disponible, et une équité de traitement à l'échelle régionale. Cela supposerait à l'avenir de partir de la demande de mise à l'abri à laquelle il serait répondu en fonction de règles communes de priorisation et plus en fonction d'un ancrage territorial, et ainsi de mettre fin à la logique où chacun restait « propriétaire » de son public. L'examen de cette demande serait demain inscrit dans une enveloppe régionale (à partir de laquelle serait déterminée la capacité de la région en termes de places, notamment en termes de nuitées hôtelières vu leur poids en Ile-de-France dans la mise à l'abri et selon la programmation des implantations arrêtée dans les conditions vues au 4.1.1.2). Celle-ci serait mobilisée en fonction de ce que l'usager répond à un des critères de priorité régionaux, et plus dans des enveloppes départementales, avec une réponse qui dépend finalement du département (et de la tension que celui-ci connaît) dont il « relève ». S'il répond à une des règles de priorisation régionale, il lui sera d'abord proposé une place dans le département d'où il appelle et, en l'absence de places, dans un autre département, sachant que, dans les périodes de forte tension, même un public prioritaire pourra se trouver en non réponse, l'offre disponible représentant la limite absolue aux réponses pouvant être apportées. En conséquence de cette régionalisation de la mise à l'abri, il conviendrait de définir une règle unique en matière de renouvellement et de fin de prise en charge, pour unifier les règles de gestion des places servant à la mise à l'abri et les mettre en ligne avec les délais circonscrits dans lesquels la mission propose d'encadrer la mise à l'abri.

[296] D'autres options, moins ambitieuses, sont envisageables concernant le 115. Cette régionalisation pourrait ne concerner que les ménages nouvellement arrivés sur le territoire francilien (primo-arrivants), le dispositif régional ne visant alors qu'à répartir la « charge » nouvelle entre les départements, charge à chaque 115 de renvoyer vers une cellule régionale tous les appels de primo-arrivants en vue de régulation entre les SIAO. Une autre option, complémentaire de la précédente, consisterait à mettre en place un 115 régional, qui ne serait qu'un « front office », permettant via un serveur vocatif interactif (SVI) de qualifier la demande, puis soit de renvoyer l'appel vers le SIAO de référence sur des lignes dédiées si la personne est déjà connue, soit de la renvoyer vers la cellule régionale évoquée ci-dessus quand il s'agit d'un primo-arrivé pour répartir les prises en charge entre SIAO ou pour ceux pour qui la demande ou la référence territoriale n'ont pu être qualifiées.

[297] Dans toutes ces options, des conditions sont associées :

- une uniformisation nécessaire des règles en amont ;
- un outillage de la ou des plateformes 115 avec des outils de connaissance et d'orientation dans le réseau territorial des acteurs de la veille et de l'accompagnement social (à l'instar de soliguide en cours de déploiement en Ile-de-France, avec le soutien financier de la DRIHL). L'identification et l'animation de ce réseau devant continuer à relever du SIAO (cf. supra).
- un recours plus large aux possibilités et outils numériques, pour aider au tri et à la bonne orientation des appels via notamment des SVI permettant de gérer des files d'attente différentes, mais aussi pour sortir du tout appel téléphonique, sachant que plusieurs SIAO, par exemple, continuent à faire rappeler une deuxième fois (et donc à faire attendre au téléphone de nouveau des dizaines de minutes) la personne dans la journée pour avoir sa réponse sur sa demande d'hébergement et l'adresse de l'hébergement. A ce titre, la question de la gestion des demandes de renouvellement de prise en charge hôtelière qui embolisent les 115 devrait faire l'objet d'un examen particulier, pour envisager, au minimum, la mise en place d'un SVI permettant de les identifier à part, voire d'une dématérialisation de leur traitement via

l'ouverture d'un dispositif de demande et de traitement en ligne, avec le relais des structures et des accueils de jour pour les accès internet. Ces renouvellements devraient, par ailleurs, être automatisés, au-delà des périodes de mise à l'abri.

[298] La mission n'a pas étudié, dans les délais qui étaient les siens et faute d'un pré-arbitrage⁸¹ permettant d'aller plus loin dans l'analyse, les coûts induits de telles options, qui nécessitent des équipements nouveaux et de revoir complètement l'infrastructure technique. Au point de vue technique, une gestion régionale d'un numéro d'urgence est en revanche faisable, comme le montre l'exemple de la plateforme régionale unique de régulation des appels au SAMU-centre 15 dans l'ex-région Bourgogne.

4.3.2.3 La prise en charge de publics spécifiques

[299] La mission n'a pu que constater le besoin de renforcer la connaissance et le suivi des parcours des ménages impliquant une vigilance et une prise en charge spécifiques à des moments particuliers de leur trajectoire de vie (= publics spécifiques), aujourd'hui pas ou mal identifiés (cf. annexe n°4 sur l'activité des SIAO), malgré les conventions propres qui ont pu être signées concernant notamment les personnes victimes de violence (5/8) et les personnes sortant de détention (5/8). Or, ces publics spécifiques peuvent nécessiter des réponses ciblées pour lesquelles l'échelle départementale n'est pas toujours la plus pertinente au regard soit d'une forme de spécialisation soit d'un besoin d'éloignement nécessaire à la résolution de leur problématique. Demeurer à l'échelle du département peut ainsi mettre en échec le parcours de ces personnes. Il en est ainsi au moins pour les personnes victimes de violence ou sortants de prostitution/de réseaux de traite humaine et les personnes sortant de détention. La mission appelle toutefois l'attention sur le fait de ne pas multiplier la reconnaissance de publics spécifiques au risque qu'il n'y ait plus de place pour le droit commun, tout étant préempté par des publics spécifiques.

[300] Pour ces derniers, une régionalisation de tout ou partie de leur prise en charge pourrait être envisagée, c'est-à-dire soit pour l'ensemble de ces publics, soit seulement en subsidiarité en cas de difficultés, notamment d'un besoin de changement de département.

[301] Au minimum, pour tous les publics spécifiques identifiés comme devant faire l'objet d'un traitement supra-départemental, il conviendrait de mettre en place :

- un cadre régional de convention pour uniformiser les principes d'organisation de la prise en charge ;
- une gestion régionale de tout ou partie des places dédiées, au vu de leur rareté et du besoin d'organiser des orientations entre départements (logique de guichet unique régional pour les places dédiées), ce qui permettrait de gagner de la visibilité sur ces publics et sur l'offre qui leur est dédiée (cf. annexe n°4).

[302] De façon plus spécifique, pour les femmes victimes de violence ou sortants de prostitution/réseaux traite humaine, l'organisation suivante pourrait être définie au niveau régional :

⁸¹ Dans le cadre de convergence de 2016, une telle étude était pourtant envisagée : « *Il est proposé de faire réaliser une étude par l'opérateur gestionnaire du numéro 115 (Orange) pour identifier et évaluer les différentes pistes d'amélioration technique de ses fonctionnalités en Île-de-France.* ». A la connaissance de la mission, cette étude n'a pas été conduite.

- une convention et un protocole-cadre régional pour uniformiser le cadre de prise en charge, reposant sur le principe d'une mise à l'abri/en sécurité immédiate enclenchant un accompagnement spécialisé avec organisation possible d'éloignements géographiques, en s'inspirant, par exemple, de la convention conclue en Seine-et-Marne ;
- une plateforme régionale de mise à l'abri et d'évaluation, intégrée au 115 régional si cette option était retenue, s'appuyant sur une gestion régionalisée des places dédiées et sur un lien direct avec DELTA pour l'enclenchement des nuitées hôtelières, et mobilisant directement le réseau local d'associations spécialisées pour l'accompagnement sur la base de la convention et du protocole précités ;
- au-delà de la mise en sécurité, de l'accès aux places dédiées et du signalement et l'engagement d'un accompagnement spécialisé, le niveau départemental garderait la responsabilité de l'organisation et l'animation du réseau local, ainsi que du suivi du parcours d'insertion et de l'accès au logement, en cas d'inscription durable des personnes dans un schéma d'autonomie.

[303] Concernant les personnes sortant de détention, l'enjeu est différent car ils ne sont pas prioritaires pour la mise à l'abri, s'agissant majoritairement d'hommes isolés sans vulnérabilité supérieure aux autres appels au 115. Pour eux, il s'agirait plutôt d'organiser la régionalisation sur une base subsidiaire pour ceux devant changer de département soit parce que leur département de détention n'est pas leur département d'ancrage, soit parce qu'ils font l'objet de mesures d'éloignement du département. A ce titre, il est à noter que seulement 20 % des sortants de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis sont originaires du département de l'Essonne. Pour ce public spécifique, la mission envisagerait plutôt un dispositif régional d'orientation des sortants de prison relevant d'un autre département s'appuyant sur tout ou partie des places dédiées gérées dans le cadre du guichet unique et sur des relations organisées avec chaque SIAO (qui ont de plus en plus des référents justice en leur sein).

[304] Il conviendra aussi de définir la place des SIAO dans la régulation régionale qu'envisage de mettre en place l'ARS concernant l'accès aux dispositifs sanitaires spécifiques pour les personnes sans domicile fixe (notamment lits halte soins santé ou lits d'accueil médicalisés).

[305] Enfin, la mission souhaite attirer l'attention sur les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), même si ce n'est pas un enjeu de régionalisation. C'est un public oublié, à part pour certains départements actifs sur les contrats jeune majeur qui ont pu organiser des transitions via des conventions avec des FJT ou via des logements passerelles. Aucune convention en Ile-de-France n'a été passée entre les conseils départementaux et les SIAO, pour organiser les transitions et pour au moins systématiser la transmission au SIAO par les services de l'ASE d'une évaluation à jour avant la sortie du jeune de l'ASE, si aucune solution de logement n'avait été identifiée.

4.3.2.4 La question de l'accès au logement

[306] La mission n'a pas retenu l'accès au logement social comme une cible de régionalisation au-delà de la définition nécessaire, comme sur d'autres sujets, de règles régionales de gestion et de priorisation, partagées avec l'association des organismes de logement social de la région Ile-de-France (AORIF) et les bailleurs régionaux. En effet, la question de l'évolution du positionnement des SIAO sur cette question dépend d'abord d'arbitrages nationaux (cf.3.2). A ce titre, la captation des logements et la présentation de propositions de candidature, pour lesquelles un positionnement des SIAO pourrait être envisagé demain, sont difficiles à mettre en oeuvre à l'échelle régionale. L'enjeu opérationnel concernant l'accès au logement porte plutôt sur la coordination des missions logement des SIAO pour s'assurer que les demandes trans-départementales soient portées.

[307] Le modèle développé pour l'accès des ménages prioritaires, notamment ceux reconnus prioritaires DALO, au contingent d'Action logement, reposant sur une gestion régionalisée de l'offre et de la demande de logement, n'est pas apparu opérant pour la mission pour porter les demandes de logement de l'ensemble des publics prioritaires. La mobilisation en faveur du relogement des publics prioritaires repose d'abord sur enjeu de proximité et la création de lien avec les bailleurs et les collectivités territoriales, pour peser dans les conférences intercommunales du logement, voire demain les commissions d'attribution des logements, si les SIAO étaient dotés des moyens et des compétences en la matière, et ainsi impliquer l'ensemble des contingents en la faveur de ces publics.

[308] En revanche, dans le cadre de la reconnaissance d'un opérateur régional pour porter les missions des SIAO qui seraient remontées au niveau régional (cf.4.4), la mission serait favorable à ce que celui-ci reprenne aussi les missions aujourd'hui exercées par le GIP Habitat et interventions sociales (GIP HIS) concernant l'accès au logement des ménages hébergés ou logés temporairement, notamment le dispositif SOLIBAIL et l'interface avec la cellule régionale d'Action logement pour la mobilisation de son contingent au service des publics prioritaires, dans le cadre de son protocole avec l'Etat⁸². Il devrait en être de même pour la mission AGIHL (appui aux gestionnaires d'hébergement pour l'insertion par le logement des ménages hébergés en Ile-de-France), confiée au GIP HIS par l'Etat pour accompagner les centres d'hébergement dans leur capacité à assurer le relogement de leurs publics.

4.3.2.5 Le soutien à l'activité de tous les SIAO

[309] Enfin, certaines fonctions ou compétences pourraient être mutualisées à l'échelle régionale car exercées en soutien à tous les SIAO de la région. Il en serait ainsi pour la création de pôles de compétences ou de missions transversales, nécessitant des compétences spécialisées, difficiles à acquérir au niveau de chaque département, comme cela a été vu précédemment sur la fonction d'observation sociale. Cela pourrait aussi être le cas pour des formations communes.

Recommandation n°15 Arbitrer sur les différentes options proposées par la mission concernant les missions des SIAO qui pourraient être exercées demain dans le cadre d'une organisation régionale : observation, plateforme du 115, prise en charge des publics spécifiques, missions relatives au relogement des ménages hébergés du GIP HIS, actions transversales communes comme la formation. Dans tous les cas, organiser une visibilité régionale de l'ensemble des places de la région et leur vacance et promouvoir la régionalisation des « viviers » de demandeurs.

4.4 La forme et support de cette régionalisation : de la simple coordination au portage par une structure régionale

[310] Le portage des missions, qui selon les options retenues seraient demain exercées dans le cadre d'une organisation régionale, pourrait être envisagé sous différentes formes, plus ou moins structurantes.

4.4.1 Les limites d'un modèle de coordination régionale

[311] Leur exercice pourrait s'inscrire dans le cadre d'une coordination régionale renforcée, en s'appuyant sur l'article L345-2-9 précité qui donne compétence au Préfet de région en Ile-de-France pour coordonner l'action des SIAO dans le cadre d'une conférence régionale. La mission n'est pas

⁸² Protocole d'accord du 26 septembre 2019, pour sa dernière version.

favorable à cette option qui lui paraît insuffisante, rien ne permettant de garantir, dans un cadre aussi peu formalisé, un changement de dimension par rapport à l'animation régionale actuelle, avec toutes les limites pré-indiquées. L'animation de la DRIHL et la conférence régionale des SIAO n'ont pas permis notamment de dépasser les différences de pratiques et se sont heurtées in fine à une application inégale en départements des règles qui ont pu être posées.

[312] Par ailleurs, et c'est sans doute le plus important, au regard de l'objectif poursuivi, cette option ne permet pas juridiquement de faire exercer par le niveau régional en propre des missions opérationnelles, en l'absence de structure porteuse avec capacité juridique constituée à ce niveau. Pour contourner cette difficulté, il conviendrait ensuite, selon les règles arrêtées en commun, d'en confier l'exercice à une structure au profit des autres, comme ce fut le cas pour la réservation hôtelière déléguée au pôle hôtelier du Samu social de Paris. Il peut être supposé, toutefois, que pour des raisons de masse critique, les missions régionalisées soient de facto systématiquement confiées aux deux plus importants SIAO de la région, Paris et la Seine-St-Denis, la capacité de portage des autres SIAO apparaissant plus limitée, avec la question posée de l'acceptabilité pour les autres départements à terme, mais aussi les risques associés de crise de croissance.

4.4.2 Le besoin d'une structure de portage pour les fonctions opérationnelles

[313] Selon l'analyse de la mission, il sera difficile de se dispenser, pour les raisons précédemment exposées, de la constitution d'une structure régionale avec capacité juridique, dès lors qu'il s'agira de porter des missions opérationnelles, comme peuvent l'être les missions relevant de la mise à l'abri ou de la gestion des publics spécifiques. Selon les arbitrages qui seront rendus, cette option pourra devenir de fait inévitable. Cette structure régionale en charge de porter les missions régionalisées des SIAO pourrait prendre plusieurs formes au plan juridique, sachant qu'elle cohabiterait avec le maintien de SIAO au niveau départemental, recentrés sur leurs autres missions. A ce titre, la mission écarte la forme de l'établissement public qui ne pourrait être vu que comme une reprise en main directe par l'Etat, faisant fi de la place historique et actuelle des associations dans la gestion des SIAO.

[314] Il ne peut non plus être fait usage de l'article L345-2-4 du CASF qui prévoit la possibilité d'exercer les missions du SIAO à l'échelle de plusieurs départements, l'organisme en charge de ces missions l'exerçant toutefois sous l'autorité de chaque préfet de département⁸³. En effet, cet article, tel qu'il est rédigé, ne peut être utilisé que pour un transfert de l'intégralité des missions des SIAO et pas seulement une partie d'entre elles. Par ailleurs, cette formule apparaît davantage adaptée pour des missions dont on souhaite mutualiser l'exercice que pour des missions dont on souhaite une intégration régionale.

[315] Deux options juridiques ont donc été identifiées par la mission : GIP ou GCSMS.

[316] Cette nouvelle organisation régionale pourrait prendre la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Cela pourrait avoir du sens pour s'inscrire dans un co-pilotage Etat/SIAO. Pourtant, si, comme la mission le préconise, les fonctions politiques relevant de l'Etat et les fonctions opérationnelles relevant des SIAO étaient à l'avenir mieux distinguées, il n'apparaîtrait pas nécessairement pertinent de recréer de l'ambiguïté et de la confusion, pour une structure qui doit clairement être positionnée sur des fonctions opérationnelles, et pas sur la définition de politiques,

⁸³ « Par dérogation au premier alinéa de l'article L. 345-2 et du présent article, les missions du service intégré d'accueil et d'orientation et des personnes morales concourant au dispositif de veille sociale prévu à l'article L. 345-2 peuvent être exercées à l'échelon de plusieurs départements. A cette fin, une convention peut être conclue entre une personne morale et les représentants de l'Etat dans plusieurs départements pour assurer, sous l'autorité, dans chaque département, du représentant de l'Etat, un service intégré d'accueil et d'orientation intervenant sur le territoire de plusieurs départements. »

celle-ci relevant du cadre proposé par la mission au 4.1. Par ailleurs, le choix du GIP emporte avec lui le statut public des personnels qu'il emploie, avec des risques en termes d'attractivité, au regard de la concurrence directe avec le secteur associatif. En tout état de cause, dans cette option, il conviendrait de repartir de zéro pour la constitution de ce GIP, le seul GIP préexistant dans le champ d'action des SIAO, le GIP HIS, étant très identifié comme un prolongement direct de l'Etat et de la préfecture de région.

[317] L'autre option juridique, qui recueille la préférence de la mission, est la constitution d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS), qui devrait réunir l'ensemble des SIAO de la région, l'Etat y étant associé. Il nous semble que cette option est la plus cohérente avec la nature des missions qui lui seraient confiées, qui sont des missions dévolues par la loi aux SIAO, et avec le repositionnement respectif de l'Etat sur le pilotage politique et des SIAO sur la mise en œuvre opérationnelle, telle que préconisé par la mission. Il serait possible, pour cela, de repartir du GFRH actuel, mais sous réserve d'une révision drastique de ses statuts pour revoir, outre son intitulé, ses missions et sa gouvernance, afin que des responsabilités décisionnelles et de gestion soient clairement définies et assumées, sans avoir à revenir en permanence devant le collectif des huit SIAO. Il peut être aussi considéré qu'il s'agit d'un nouveau projet et donc qu'il serait préférable de repartir de zéro en constituant un nouveau GCSMS, intégrant toutefois les missions du GFRH, qui aurait vocation alors à être dissous. Cette option reposera inévitablement la question du statut de DELTA, qui est un service du Samu social de Paris et qui est aujourd'hui simplement lié au GFRH par un protocole opérationnel, prévu dans la convention constitutive du GFRH. Plus qu'une intégration au GCSMS qui risque de poser des problèmes financiers de trésorerie, au vu des avances de trésorerie nécessaires pour couvrir les charges liées aux nuitées hôtelières, et des problèmes de management au quotidien, la mission préconise que l'exercice de reprise de la convention constitutive soit l'occasion de prévoir la mise à disposition de DELTA au GCSMS avec une responsabilité fonctionnelle reconnue à l'administration du GCSMS. Cette mise à disposition serait rendue indispensable si le GCSMS avait vocation demain à porter la plateforme du 115.

[318] Deux conditions sont toutefois posées dans cette option GCSMS :

- que cela se fasse dans le cadre d'un pilotage étroit par l'Etat en lien avec son repositionnement, pour s'assurer que le GCSMS reste un outil opérationnel et ne devienne pas un contre-pouvoir ;
- que cela s'accompagne d'une vraie capacité de décision de l'organe de gestion du GCSMS pour éviter de continuer à devoir concilier de façon permanente huit pratiques et donc huit positions.

[319] Enfin, dans les deux options, GIP ou GCSMS, la mission est favorable à la réinternalisation des missions confiées aujourd'hui au GIP HIS qui concernent l'action des SIAO (cf.4.3.2.4).

Recommandation n°16 Confier les missions qui seraient exercées à l'échelle régionale, selon les décisions qui seront prises, à un GIP à créer, ou, de façon préférentielle pour la mission, à un GCSMS nouveau ou profondément rénové par rapport au GFRH actuel.

LETTRE DE MISSION



Référence : D20016137

Paris, le 11 DEC. 2020

Le ministre

La ministre déléguée

à

Madame la cheffe de l'Inspection
générale des affaires sociales

**Objet : Mission d'évaluation relative à la mise en place d'un SIAO
unifié en Île-de-France**

Créés par la circulaire du 8 avril 2010, les « Services intégrés d'accueil et d'orientation » (SIAO) ont vocation, sous l'autorité de l'État, à recevoir les demandes d'hébergement et à orienter les personnes sans abri ou risquant de l'être vers la solution la plus adaptée à leur situation. En 2014, les SIAO ont évolué avec la loi ALUR en instances de coordination départementale du dispositif de veille sociale avec un SIAO unique par département, compétent pour toutes les demandes d'hébergement d'urgence et d'insertion.

La spécificité de l'Île-de-France a conduit le législateur dès 2009 à prévoir dans cette région la mise en place d'*« un dispositif unique de veille sociale (...) à la demande et sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région (article L345-2-1du CASF)*. En 2014, est instaurée en Ile-de-France une conférence régionale des SIAO afin de coordonner *« l'action des services intégrés d'accueil et d'orientation de chaque département »* (article L345-2-9).

Dans un contexte d'accroissement constant des besoins et de saturation des dispositifs franciliens d'hébergement et de logement, certaines logiques départementales atteignent leurs limites au regard de la mobilité des personnes et des enjeux partagés entre territoires. L'amélioration de la réponse aux usagers, en particulier dans l'accès au logement, implique de dépasser les limites administratives et de réfléchir à une organisation plus unifiée sur le territoire régional permettant :

- de réaffirmer et renforcer le rôle du SIAO au service du parcours des personnes de la rue au logement en cohérence avec le Plan quinquennal pour le logement d'abord ;
- de garantir une équité de traitement de la demande sur l'ensemble de la région indépendamment du lieu d'émission de l'appel au 115 et de la prescription par un travailleur social ;
- d'améliorer la visibilité sur l'ensemble du parc d'hébergement francilien et de faciliter la mutualisation de la gestion : cela permettrait d'adapter la réponse aux besoins et de rééquilibrer l'offre entre les départements notamment avec une gestion régionale des nuitées hôtelières et des places dédiées à un public spécifique (personnes victimes de violence, sortants de prison, offre médico-sociale...). Ce recensement global de l'offre et notamment des places dédiées permettrait également de limiter les procédures d'admission en direct parfois développées par ces réseaux.

La situation particulière en Île-de-France nécessite par ailleurs de prendre en compte les deux points d'attention suivants :

- le maintien du lien de proximité au niveau départemental : l'analyse des missions des SIAO montre que certaines d'entre elles sont difficilement régionalisables dans l'intérêt du public. Si certaines évolutions comme la régionalisation de la réservation hôtelière mise en place en 2019 en Île-de-France ont permis de mutualiser les moyens des SIAO, d'autres missions semblent moins adaptées à une mise en commun. La relocalisation en cours de l'accompagnement social des ménages hébergés à l'hôtel à l'échelle du département illustre la nécessité de maintenir un ancrage local. En effet, les leviers d'insertion sont prioritairement à l'échelle locale, notamment dans l'articulation avec le conseil départemental (insertion dans l'emploi, scolarisation, aide alimentaire, aides sociales...) ;
- le renforcement de l'intégration des fonctions insertion /urgence : depuis 2019, avec l'intégration au sein du Samu social du SIAO insertion de Paris, les 8 SIAO franciliens assurent les deux missions. La scission reste cependant encore très prégnante dans les différentes organisations avec des pôles distincts. D'après l'enquête menée par la DGCS en 2019 sur les missions des SIAO, seuls 3 SIAO franciliens ont fait le choix d'une organisation plus transversale avec la constitution d'un pôle 115/insertion (gestion partagée des listes d'attente avec une capacité des deux équipes à orienter sur l'ensemble de l'offre 115, urgence à insertion). Cela traduit les difficultés de mise en œuvre de la transversalité alors que celle-ci est indispensable dans le travail de la fluidité de la rue vers le logement.

Compte tenu de la complexité du contexte francilien, de l'enjeu que représenterait une évolution pour la politique de prise en charge des personnes sans domicile en Île-de-France ainsi que de la multiplicité des acteurs concernés, nous vous confions la réalisation d'une mission d'évaluation.

A partir de l'évaluation des missions actuelles des SIAO et des conditions de leur mise en œuvre, cette mission devra apprécier l'opportunité et la faisabilité d'une organisation plus intégrée des SIAO au plan régional, en définir le contour ainsi que les modalités précises (organisation juridique, mode de gouvernance, etc.), sous la forme éventuellement de plusieurs scenarii et de calendriers en plusieurs étapes.

Nous souhaitons que cette mission puisse débuter dès à présent avec la perspective d'un rapport final pour la fin du premier trimestre 2021. Le rapport et ses préconisations devront permettre de déterminer :

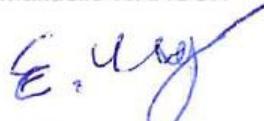
- les pratiques actuelles et le fonctionnement des organisations au regard du service rendu,
- les leviers et les freins à une mutualisation,
- les missions qui pourraient être mutualisées à l'échelle régionale et les besoins de maintien d'un lien de proximité avec l'analyse de différents scenarii en matière d'organisation cible,
- les impacts sur les organisations existantes,
- les articulations nécessaires avec les autres acteurs (ARS, administration pénitentiaire, OFII, collectivités territoriales, bailleurs sociaux etc.).

Cette mission devra être menée en lien avec les acteurs de terrain que sont les SIAO franciliens, les conseils départementaux, les préfets de département et l'OFII, ainsi qu'avec la DGCS et la DIHAL.

Olivier VERAN



Emmanuelle WARGON



LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N°1 : Les différentes structures d'hébergement généraliste, de logement adapté et l'intermédiation locative

ANNEXE N°2 : L'offre d'hébergement et de logement en Ile-de-France

ANNEXE N°3 : La régionalisation des nuitées hôtelières

ANNEXE N°4 : Analyse de l'activité des SIAO en Ile-de-France

ANNEXE N°5 : Analyse de la situation du logement social en Ile-de-France

ANNEXE 1 : Les différentes structures d'hébergement généraliste, de logement adapté et l'intermédiation locative

Source : LES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENT ADAPTÉ DANS LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS, étude APUR mai 2018

[320] Le dispositif « Accueil, Hébergement Insertion » (AHI) est destiné aux personnes en grande difficulté sociale nécessitant une aide globale pour leur permettre d'accéder au logement et de retrouver leur autonomie. Il s'inscrit dans un service public d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Il apporte des réponses immédiates aux personnes en situation d'exclusion, de détresse physique, médicale ou sociale et propose un accompagnement global permettant aux personnes de s'inscrire dans un parcours d'insertion sociale. Ce dispositif global repose sur trois piliers :

- Les structures de premier accueil et d'orientation (dispositif de veille sociale) : 115, maraudes, accueils de jour et SIAO ;
- Le dispositif d'hébergement, composé du dispositif d'hébergement généraliste et des nuitées hôtelières ;
- Le logement adapté, et l'intermédiation locative, susceptibles de constituer une étape intermédiaire vers le logement.

Le dispositif d'hébergement généraliste

[321] Il regroupe les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et les centres d'hébergement d'urgence (CHU) et les nuitées hôtelières.

[322] **Les centres d'hébergement d'urgence** (CHU) permettent la mise à l'abri de toute personne, quel que soit son profil ou son statut administratif, selon le principe d'inconditionnalité de l'accueil. L'hébergement d'urgence se définit par une durée d'hébergement courte, dans la mesure où il a pour objectif d'orienter la personne vers un mode de prise en charge adaptée à ses besoins. Le droit à l'hébergement d'urgence a été défini par l'article 73 de la loi du 25 mars 2009 (loi MOLLE).

[323] **Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) accueillent des personnes ou des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, mais aussi des difficultés de logement, de santé ou d'insertion. Le but est de les aider à accéder à leur autonomie personnelle ou sociale ou de la recouvrer. Créés en 1974, les CHRS sont financés par l'Etat. Certains sont spécialisés dans l'accueil d'un type de public (femmes enceintes, personnes sortant de prison...), d'autres sont des établissements de droit commun dits « tout public ».

[324] **Les nuitées hôtelières** sont mobilisées, sur financement de l'État, à défaut de places disponibles dans les centres d'hébergement d'urgence. Le recours aux nuitées hôtelières est une solution pour répondre à l'accueil inconditionnel des personnes précaires sans logement, pour lesquelles aucune autre solution n'a pu être trouvée. Afin de limiter progressivement le recours à l'hôtel, l'État a mis en place un plan triennal de réduction du recours aux nuitées hôtelières par la

création de places alternatives pérennes : intermédiation locative, places d'alternatives à l'hôtel dites ALTHO, etc.

Le dispositif Hivernal : un dispositif d'hébergement saisonnier (a priori) non pérenne

Le dispositif d'hébergement hivernal répond à la demande d'hébergement d'urgence exprimée lors des mois d'hiver pour protéger les personnes sans-abri des risques liés au froid. Pour répondre à ces besoins, l'État et ses nombreux partenaires augmentent à partir du mois de novembre les moyens humains et financiers consacrés à la prise en charge des personnes sans-abri. En plus de ces places, en cas de grand froid (températures réelles ou ressenties particulièrement basses), des gymnases et des salles communales peuvent être mobilisés.

La période hivernale représente l'opportunité de reprendre contact avec des personnes ayant renoncé à faire appel au dispositif le reste de l'année. Dans les structures de renfort hivernal, les efforts réalisés depuis quelques années ont permis d'améliorer sensiblement la qualité de l'accueil hivernal dans la région, ainsi que l'accompagnement social des personnes accueillies.

Le déploiement du dispositif hivernal nécessite d'anticiper au plus tôt sa mise en place afin de traiter le plus en amont possible les situations pouvant se dégrader et limiter les prises en charge dans l'urgence.

L'Humanisation des centres d'hébergement : des meilleures conditions d'accueil

L'humanisation est une condition essentielle à la réinsertion sociale, dans la mesure où il s'agit d'offrir des conditions d'hébergement se rapprochant le plus possible des normes du logement. Depuis la Loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'Agence Nationale de l'Habitat (l'ANAH) est compétente pour favoriser l'amélioration des structures d'hébergement en lien avec la DIHAL qui coordonne les actions de prévention de l'errance et d'humanisation des centres d'hébergement.

Les logements adaptés : résidences sociales, pensions de famille et résidences accueil

[325] Les résidences sociales sont des logements adaptés qui offrent un logement temporaire à des personnes en capacité d'occuper un logement autonome, mais éprouvant des difficultés particulières d'ordre économique ou social. Ce sont des habitats de petite taille associant des appartements privatifs et des espaces collectifs (salle de réunion, buanderie, cuisine familiale).

[326] Les résidences sociales ont été créées par trois décrets du 23 décembre 1999. Elles sont régies par les dispositions du code de la construction et de l'habitation (CCH) et précisées par les articles R351-55, R353-156 et L633-1. Elles ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement (conventionnement APL). Le propriétaire peut être un organisme de logement social ou une association ayant obtenu l'agrément de la maîtrise d'ouvrage insertion (MOI). Les résidences sociales peuvent être entièrement créées ou provenir de la transformation de foyers de jeunes travailleurs ou de foyers de travailleurs migrants. Quatre principaux profils de publics y sont accueillis : les travailleurs migrants, les jeunes actifs, les grands exclus et les publics précaires.

[327] Le diagnostic du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement décrit ainsi les différents types de structures et les publics qu'elles accueillent :

- les foyers de travailleurs migrants (FTM) ou RS-FTM (issus de la transformation des FTM) logent encore principalement des hommes seuls, le plus souvent originaires du Maghreb ou d'Afrique subsaharienne, un bon nombre d'entre eux étant présents dans la même résidence depuis plus de 10 ans (ils bénéficient du maintien dans les lieux), et pour lesquels se posent des problématiques liées au vieillissement et à l'isolement. Les RS FTM s'ouvrent progressivement à l'accueil d'un public plus diversifié.

- les résidences sociales ex nihilo accueillent un public plus diversifié et font cohabiter : des personnes qui n'ont pas de grosses difficultés et sont davantage confrontées à des difficultés temporaires d'accès au logement de droit commun ; des personnes qui nécessitent un travail d'accompagnement plus important visant à consolider leur autonomie. Ces dernières ont souvent connu un parcours en CADA ou CHRS auparavant. Il s'agit de personnes plus fortement désocialisées avec des difficultés sociales plus ou moins importantes (violences conjugales, rupture d'hébergement, troubles de santé mentale ou addiction...).
- les foyers de jeunes travailleurs (FJT) logent un public jeune (70 % ont moins de 24 ans) et mixte (49 % de femmes), en cours de formation ou disposant d'un premier emploi (88 % de jeunes travailleurs dont 21 % en alternance). Du fait de leur jeune âge et de situations professionnelles encore précaires, 56 % vivent sous le seuil de pauvreté.

[328] Les pensions de famille (ex « maisons relais) constituent une modalité particulière de résidence sociale, s'inscrivant dans une logique d'habitat durable, sans limitation de durée, offrant un cadre semi-collectif valorisant la convivialité et l'intégration dans l'environnement social. Elle est destinée à l'accueil de personnes au faible niveau de ressources, dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde, et dont la situation sociale et psychologique rend impossible, à échéance prévisible, leur accès à un logement ordinaire (...). Les pensions de famille accueillent ainsi essentiellement des hommes, isolés, âgés de plus de 45 ans, bénéficiaires des minimas sociaux, qui ont connu des itinéraires résidentiels chaotiques.

[329] Les résidences accueil constituent quant à elles une modalité de pensions de famille. En plus de la présence d'un hôte ou couple d'hôtes, un accompagnement sanitaire et social est formalisé d'une part avec le secteur psychiatrique et d'autre part par un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) ou un service médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH).

L'intermédiation locative

[330] L'intermédiation locative a pour objectif de favoriser la sortie des familles de l'hébergement, le plus souvent hôtelier, vers un logement temporaire, afin d'assurer la -souvent- nécessaire transition entre l'hébergement et le logement pérenne. Plusieurs dispositifs existant dans ce cadre, qui font appel soit au mandat de gestion, notamment via des Agences Immobilières à Vocation Sociale, soit à un dispositif dans lequel une association, financée par l'État, loue le logement à un propriétaire et en assure la gestion locative et l'accompagnement social du ménage occupant.

Il existe deux dispositifs d'intermédiation locative structurants en Ile-de-France : Louez Solidaire et sans risque financé par la ville de Paris et mis en œuvre sur le territoire parisien ; Solibail financé par l'État et mis en œuvre dans le reste du territoire. Dans ce dispositif, une association, agréée et financée par l'État, loue un logement à son propriétaire⁸⁴ pour y accueillir un ménage sortant d'hôtel. Le ménage s'acquitte auprès de l'association d'une redevance, et prend en charge le paiement des fluides et de l'assurance locataire. L'association assure la gestion locative de l'appartement, les réparations locatives et, si besoin est, la remise en état du bien au départ de l'occupant, conformément à l'état des lieux d'entrée et à l'usage normal du logement. Pour la commune, Solibail, dont les logements conventionnés entrent dans le décompte prévu par la loi SRU, permet de

⁸⁴ Le propriétaire peut bénéficier d'une déduction fiscale jusqu'à 85 % sur le montant des loyers perçus, et peut aussi, le cas échéant, ne pas être soumis à la taxe sur les logements vacants si le logement est demeuré inoccupé plus d'un an. Il est également éligible aux financements de l'ANAH pour les travaux d'amélioration qu'il souhaite réaliser.

contribuer à la mixité sociale en favorisant une répartition harmonieuse des logements sur son territoire.

ANNEXE 2 : L'offre d'hébergement et de logement en Ile-de-France

[331] La présente annexe est construite à partir des documents suivants :

- Le socle de données hébergement et logement adapté/traitement DRIHL-SOEE/au 31 décembre 2016 et au 31 décembre 2019 ;
- Les cartographies de l'offre par dispositifs réalisées par la DRIHL-SOEE ;
- L'enquête AHI de la DGCS au 30 juin 2020 ;
- Un socle de données arrêtées au 31 mars 2021 relatif aux implantations et aux prises en charge hôtelières réalisé à la demande de la mission par DELTA.

[332] Cette annexe a pour objectif de dresser une photographie la plus récente et exhaustive possible de l'ensemble de l'offre d'hébergement/logement en Ile-de-France, ainsi que de sa répartition à l'intérieur de ce périmètre géographique. La mission s'est concentrée sur les dispositifs qui proposent un hébergement et n'a donc pas intégré le dispositif de veille sociale dont le rôle sera pour autant majeur dans la réussite de la mise en place du Logement d'abord.

[333] Cette annexe ne traite que des dispositifs financés sur le BOP 177. Elle n'intègre donc pas les autres dispositifs et notamment les hébergements financés par le BOP 303.

1 Analyse globale de l'offre francilienne

1.1 Une part très importante de l'offre concentrée en Ile-de-France avec un recours hors norme à l'hôtel

[334] L'offre, notamment d'hébergement, est fortement concentrée en Ile-de-France avec des déséquilibres au sein de la région :

	Part des départements franciliens/ région IDF et part de la région IDF/ France entière sur la base des données de l'enquête AHI au 30 juin 2020 et base INSEE au 1er janvier 2018									
	Part en nombre d'habitant	Part du dispositif hôtel	Part du dispositif d'hébergement généraliste	Part dans dispositif FJT et FTM	Part dans dispositif résidence sociale	Part dans dispositif pension de famille et RA	Part dans dispositif intermédiation locative	Part dans logement adapté	Part dans tous dispositifs	
Paris	17,8%	40,8%	43,7%	9,8%	28,9%	44,1%	18,2%	22,0%	30,9%	
Seine et Marne	11,6%	5,6%	7,0%	5,3%	5,9%	7,1%	11,2%	6,6%	6,8%	
Yvelines	11,8%	1,6%	3,8%	11,5%	7,1%	4,7%	10,0%	8,3%	6,5%	
Essonne	10,6%	5,3%	6,2%	11,1%	7,9%	6,4%	10,2%	8,7%	7,7%	
Hauts de Seine	13,3%	10,8%	9,1%	11,9%	8,6%	11,9%	17,3%	10,8%	10,1%	
Seine Saint Denis	13,4%	23,1%	18,0%	24,4%	17,8%	10,6%	20,0%	18,9%	18,5%	
Val de Marne	11,4%	8,3%	7,3%	13,1%	16,3%	8,7%	18,6%	15,2%	12,0%	
Val d'Oise	10,1%	4,6%	4,9%	12,9%	7,5%	6,4%	12,6%	9,4%	7,6%	
Ile-de-France	18,8%	78,2%	47,8%	59,6%	41,8%	18,0%	43,0%	44,9%	46,1%	

Source : Enquête AHI au 30 juin 2020 et socle des données DRIHL 2019 pour l'intermédiation locative à Paris

[335] Alors qu'elle représente 18,8 % de la population nationale enregistrée au 1^{er} janvier 2018, l'Ile-de-France concentre plus de 78 % des nuitées hôtelières au niveau national et représente près de 48 % du dispositif global de l'hébergement généraliste. Au niveau du logement adapté et intermédiaire, elle représente presque 45 % avec un pic à 59,6 % concernant les dispositifs FJT et FTM. Au total, l'Ile-de-France concentre plus de 46 % des réponses en matière d'hébergement et de logement adapté.

[336] Par ailleurs, au sein même de la région Ile-de-France, on remarque des déséquilibres importants, avec une forte concentration des dispositifs sur Paris (30,9 %) et la Seine-St-Denis (18,5 %) ; ces deux territoires représentant à eux seuls environ la moitié du dispositif d'hébergement/ logement adapté francilien. Les déséquilibres sont plus importants sur l'hébergement avec des rapports de 1 à 11 entre Paris et l'Essonne, qui s'expliquent par le recours massif aux nuitées hôtelières depuis le début de la crise sanitaire notamment. Le rapport passe de 1 à 3 sur le dispositif de logement adapté et intermédiaire entre Paris (22 %) ou la Seine-Saint-Denis (18,9 %) et la Seine-et-Marne (6,6 %).

[337] D'autre part, l'Ile-de-France recourt massivement aux nuitées hôtelières dans le cadre de son dispositif d'hébergement généraliste : un minimum de 40 000 « places » est ainsi financé sur le BOP 177 depuis 2016.

Département	Nombre de places d'hôtel (moyenne journalière réalisée en 2016)	Nombre de places d'hôtel (moyenne journalière réalisée en 2019)	Nuitées hôtelières au 01/03/2021	Evolution 2016/2019 des nuitées hôtelières	Evolution 2019/2021
Paris	16345	17293	19140	5,8%	9,6%
Seine-et-Marne	2393	2364	3640	-1,2%	35,1%
Yvelines	445	723	1080	62,5%	33,1%
Essonne	1389	1841	3105	32,5%	40,7%
Hauts-de-Seine	2829	3987	4310	40,9%	7,5%
Seine Saint-Denis	8152	9361	12358	14,8%	24,3%
Val-de-Marne	3156	3217	5709	1,9%	43,7%
Val d'Oise	760	1270	3163	67,1%	59,8%
Ile de France	35469	40056	52505	12,9%	23,7%

Source : Tableau des nuitées hôtelières réalisé par la DRIHL à la demande de la mission pour les données 2016 à 2019 et document DELTA « Implantation des hébergements 01-03-2021 »

[338] Le plan triennal de réduction du recours aux nuitées hôtelières (2015-2017) n'a pas permis d'en contenir le développement. En effet, on constate sur l'Ile de France une augmentation des nuitées hôtelières de 12,9 % de 2016 à 2019 avec un rééquilibrage de l'implantation vers les départements de la grande couronne (sauf la Seine et Marne). Paris et la Val de Marne jugulent cette augmentation avec +5,8 % sur Paris et +1,9 % sur le Val de Marne. En pourcentage, ce sont les Hauts de Seine qui enregistrent la plus forte augmentation sur la période (+40,9 %).

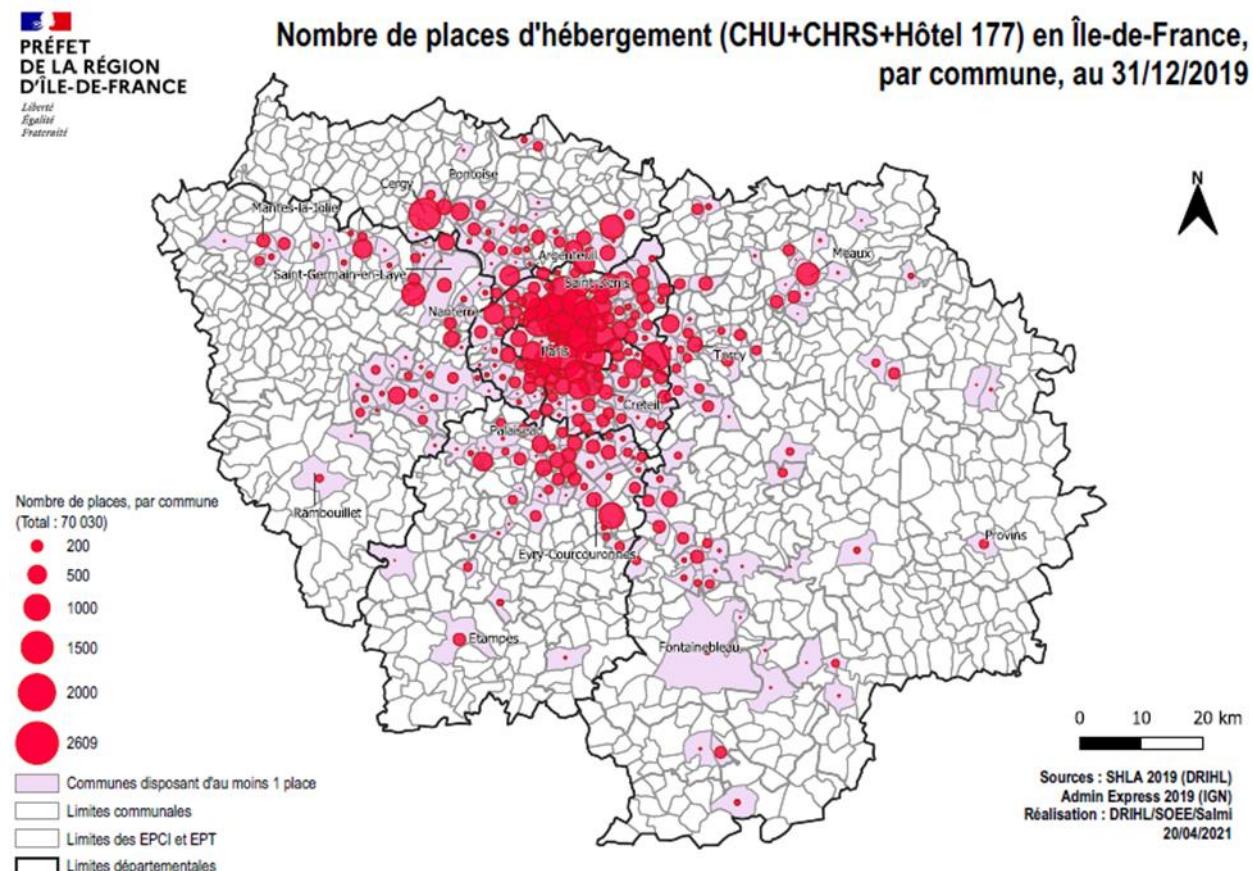
[339] Sur la période 2019/2021 (chiffres arrêtés au 1er mars 2021), on constate une augmentation sensible du recours à l'hôtel favorisé par la crise sanitaire et le besoin de mise à l'abri conséquent et immédiat. L'augmentation sur la période en Ile de France est de 23,7 % ; elle concerne l'ensemble des départements franciliens. En pourcentage, Paris et les Hauts-de-Seine affichent les

augmentations les plus faibles (respectivement 9,6 % et 7,5 %). En pourcentage, à l'exception du Val de Marne (+43,7 %), les plus fortes hausses (au-dessus de +33 %) se situent sur la grande couronne démontrant ainsi l'effort de rééquilibrage intra régional ; le Val d'Oise connaît la plus forte augmentation avec +59,8 %.

[340] En juin 2020, la part de l'hôtel dans le dispositif d'hébergement généraliste représente de 75 % en Seine-St-Denis à 25 % dans les Yvelines. Il atteint (47 % en Seine-et-Marne, 50 % en Essonne, 54 % à Paris et 55 % dans le Val d'Oise) la moitié du dispositif d'hébergement dans la plupart des départements et les dépasse largement dans le Val de Marne (66 %) et dans les Hauts-de-Seine (69 %). Au 31 mars 2021, DELTA travaille avec 840 établissements (augmentation de son parc de 10 % à compter du premier confinement du printemps 2020) qui accueille de 1 à 516 personnes. 16 hôtels accueillent entre 322 et 516 personnes (35 entre 200 et 516 personnes) avec des concentrations sur certaines villes comme par exemple Saint-Denis qui accueille au 31 mars plus de 950 personnes en nuitées hôtelières, 935 à Bobigny, presque 600 à Garges-les-Gonesse...

1.2 Une concentration de cette offre sur Paris et la petite couronne, malgré des efforts de rééquilibrage

Cette concentration s'observe notamment sur l'offre d'hébergement généraliste et se confirme sur tous les dispositifs (cf. 2).



[341] Le tableau ci-dessous présente les évolutions en pourcentage des différents parcs de nuitées hôtelières, d'hébergement, de logement adapté et d'intermédiation locative par département sur la période 2016/2019 :

Département	Evolution 2016/2019 des nuitées hôtelières	Evolution 2016/2019 des places d'hébergement	Evolution 2016/2019 du nombre de places en logement adapté	Evolution 2016/2019 de nombre de places en intermédiation locative
75	5,8%	21,7%	6,5%	13,9%
77	-1,2%	66,3%	14,8%	35,1%
78	62,5%	54,2%	0,0%	38,4%
91	32,5%	33,9%	12,8%	47,5%
92	40,9%	48,2%	0,7%	22,3%
93	14,8%	44,6%	-0,2%	32,3%
94	1,9%	31,7%	17,9%	24,0%
95	67,1%	44,2%	3,7%	49,8%
Ile-de-France	12,9%	35,7%	6,2%	29,4%

Source : *Socles de données DRIHL pour l'hébergement et le logement adapté ; tableau DRIHL réalisé à la demande de la mission pour les nuitées hôtelières*

[342] Concernant l'hébergement, on constate que la Seine-et-Marne a augmenté son nombre de places de 66 % et les Yvelines de 54 %. Sur le logement adapté, on constate également le développement de l'offre en Seine-et-Marne et dans l'Essonne pour la grande couronne. Ces efforts de rééquilibrage peinent encore à répartir une offre qui reste concentrée sur Paris et la Seine-Saint-Denis (cf. 1.1) et ont été fortement contrariés par les effets de la crise sanitaire et la mise à l'abri massive via les nuitées hôtelières.

[343] Le tableau ci-dessous présente les taux d'équipement en matière d'hébergement et de logement adapté et intermédiaire pour 1 000 habitants. Il a été construit avec les données les plus actualisées possibles et intègre donc les nuitées hôtelières au 31 mars 2021 :

Tableau 1 : Taux d'équipement en matière d'hébergement et de logement adapté et intermédiaire

	Population totale (base INSEE 2018)	Taux d'équipement hôtel + hébergement pour 1000 hab	Taux d'équipement logement adapté + intermédiation loc pour 1000 hab	Taux d'équipement tous dispositifs pour 1000 hab
75	2192485	8,4	11,3	19,7
77	1428970	6,1	4,9	10,9
78	1466448	4,1	6,2	10,4
91	1311028	6,7	7,4	14,1
92	1635499	4,1	7,3	11,4
93	1639416	9,4	12,7	22,1
94	1405700	6,6	12	18,7
95	1248901	7,6	8,3	15,9
IDF	12328447	6,7	9	15,7
Paris/ Petite couronne	6873100	7,2	10,9	18,1
Grande couronne	5455347	6	6,6	12,7

Source : *Socles de données DRIHL pour l'hébergement et le logement adapté ; tableau DRIHL réalisé à la demande de la mission pour les nuitées hôtelières*

[344] On constate une concentration de cette offre sur Paris et la petite couronne avec un taux d'équipement (= rapport du nombre de places/ population globale) tous dispositifs confondus de + de 22 en Seine-St-Denis. La moyenne de Paris et la petite couronne est de plus de 18 places pour 1000 habitants quand celle de la grande couronne est de 12,7.

[345] Les rapports sont du simple au double entre des départements comme les Yvelines ou les Hauts-de-Seine et Paris en termes de taux d'équipement de l'hébergement généraliste. On constate que certains départements de la grande couronne tels l'Essonne et surtout le Val d'Oise, ont un taux d'équipement qui se rapprochent de la moyenne régionale ; ce qui indique un effort de rééquilibrage, notamment via les nuitées hôtelières (cf. 1.1).

2 Analyse de l'offre par dispositif

2.1 L'hébergement

[346] L'offre d'hébergement est constituée des nuitées hôtelières et de l'ensemble des places d'urgence et de stabilisation/ insertion, qu'elles soient implantées au sein d'un CHRS ou non. Cette offre n'intègre pas les places hivernales non pérennisées qui sont ouvertes chaque année à partir du mois de novembre en réponse à la demande d'hébergement d'urgence exprimée lors des mois d'hiver pour protéger les personnes sans-abri des risques liés au froid. De l'hiver 2017/2018 à l'hiver 2019/2020, soit sur trois ans, l'Etat a pérennisé plus de 7700 de ces places en Ile-de-France⁸⁵, dont presque la moitié sur Paris et 60 % sur Paris et la Seine-Saint-Denis. Les objectifs de rééquilibrage actuels incitent à la pérennisation en grande couronne des places qui se situent dans le coût cible donné par la DGCS.

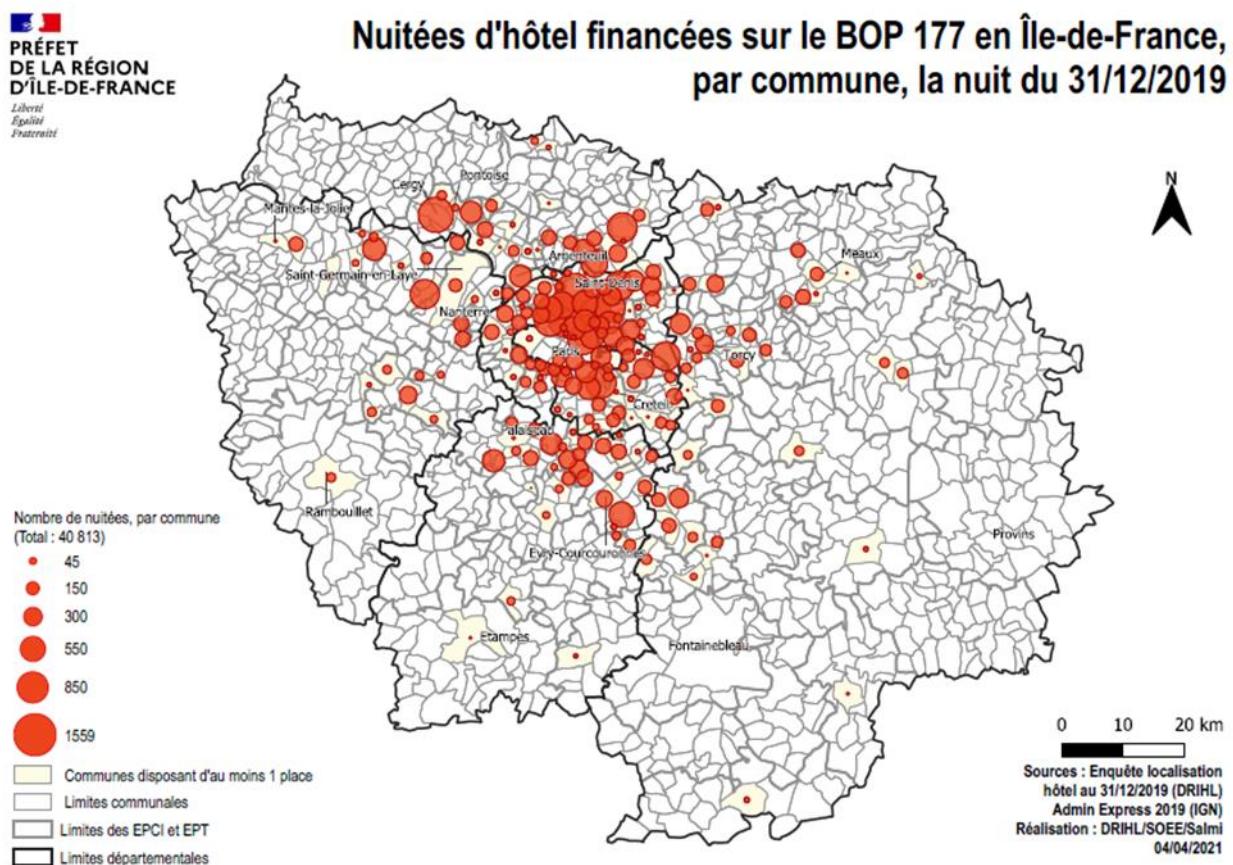
Tableau 2 : L'offre d'hébergement en Ile-de-France (y compris nuitées hôtelières)

Année	Dpt	Places d'hôtel (nuitées/365)	Places de RHVS	Places urgence hors CHRS	Places insertion et stabilisation hors CHRS	Total des places hors CHRS	Places urgence en CHRS	Places insertion et stabilisation en CHRS	Total des places en CHRS	Total des places d'hébergement	Places d'hébergement hors hôtel	Part des places d'hôtel dans l'ensemble des capacités d'hébergement
juin-20	Paris	18 532	0	8 627	2 357	10 984	187	4 255	4 442	33 958	15 426	54,6%
juin-20	Seine-et-Marne	2 559	183	1 781	40	1 821	0	852	852	5 429	2 870	47,1%
juin-20	Yvelines	716	134	1 245	0	1 245	221	603	824	2 919	2 203	24,5%
juin-20	Essonne	2 412	276	1 378	0	1 378	61	714	775	4 841	2 429	49,8%
juin-20	Hauts-de-Seine	4 884	0	830	327	1 157	289	715	1 004	7 045	2 161	69,3%
juin-20	Seine Saint-Denis	10 473		1 979	291	2 270	143	1 093	1 236	13 979	3 506	74,9%
juin-20	Val de Marne	3 759		853	196	1 049	270	627	897	5 705	1 946	65,9%
juin-20	Val d'Oise	2 069	48	1 012	24	1 036	0	642	642	3 795	1 726	54,5%
juin-20	Total	45 404	641	17 705	3 235	20 940	1 171	9 501	10 672	77 671	32 267	58,5%

Source : Tableau DGCS enquête AHI 2019-2020

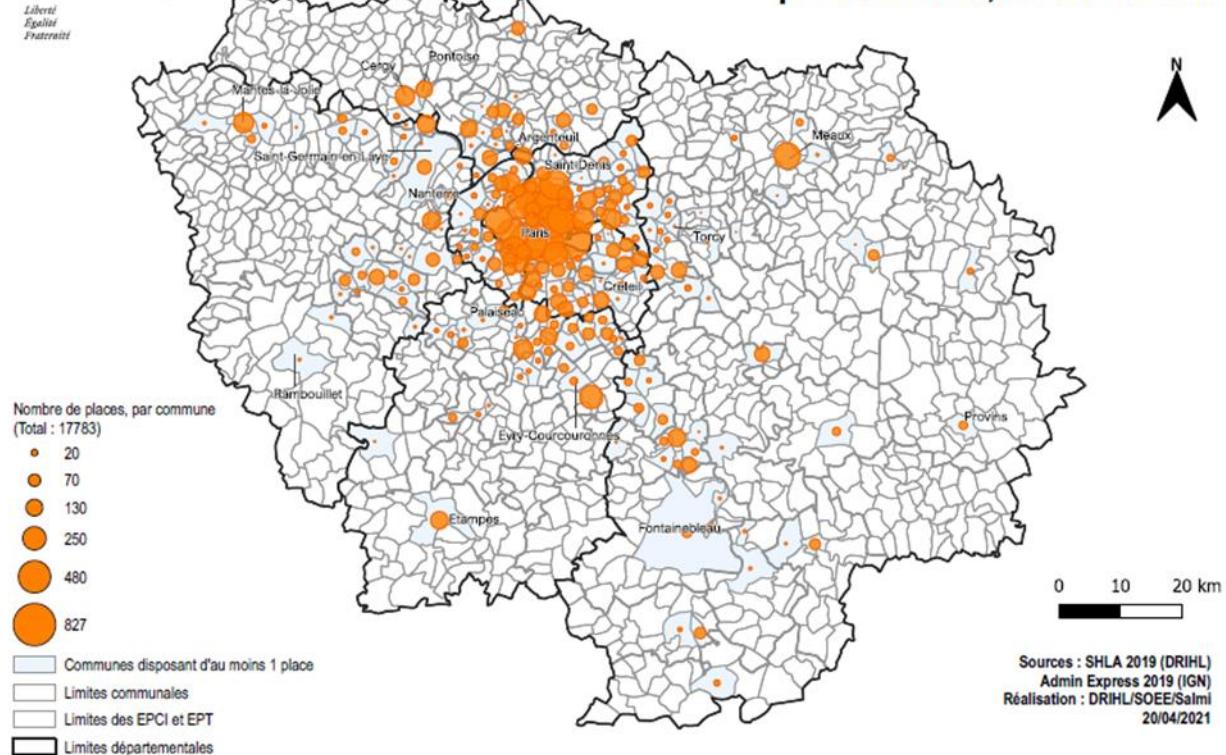
⁸⁵ Source Tableau DRIHL Pérennisations hivernales Hiver 2015-2016 à Hiver 2019-2020

[347] Avec ses presque 34 000 places, Paris concentre 43,7 % de l'offre globale d'hébergement avec une part de nuitées hôtelières de 54,5 % de cette offre. La Seine-St-Denis représente 18 % de l'offre globale et appuie sa réponse à 74,9 % sur des nuitées hôtelières. A eux deux, Paris et la Seine-Saint-Denis concentrent 61,7 % de l'offre francilienne. Les autres départements, dans l'ordre croissant représentent 9 % pour les Hauts-de-Seine, 7,3 % pour le Val de Marne, 7 % pour la Seine et Marne, 6,2 % pour l'Essonne, 4,9 % pour le Val d'Oise et 3,8 % pour les Yvelines.



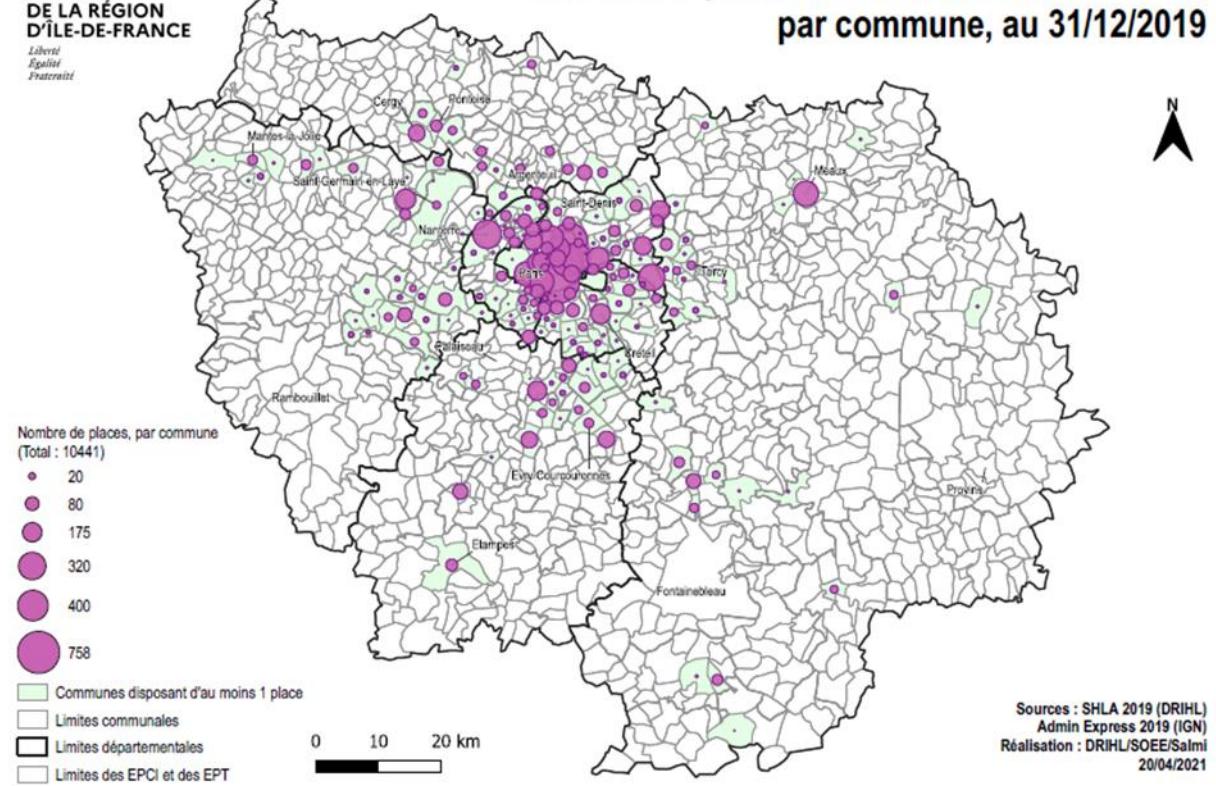

**PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Nombre de places en CHU en Île de France, par commune, au 31/12/2019




**PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Nombre de places en CHRS en Île-de-France, par commune, au 31/12/2019



[348] Sur la base des éléments actualisés par DELTA à la demande de la mission pour les nuitées hôtelières, nous avons pu calculer des indicateurs de taux d'équipement par département de ces différents dispositifs :

Tableau 3 : Taux d'équipement en places d'hébergement

	Population totale (base INSEE 2018)	Nb personnes PEC hôtel/ assimilés nuitées hôtelières au 31/03/2021	Taux de recours nuitée hôtelière pour 1000 hab	Nombre de places d'hébergement (hors hôtel) au 31/12/2019	Taux d'équipement hébergement pour 1000 hab	Total hébergement plus hôtel	Taux d'équipement global pour 1000 hab
75	2192485	7801	3,6	10571	4,8	18372	8,4
77	1428970	5835	4,1	2766	1,9	8601	6
78	1466448	3881	2,6	2196	1,5	6077	4,1
91	1311028	6267	4,8	2573	2	8840	6,7
92	1635499	3970	2,4	2661	1,6	6631	4
93	1639416	11581	7,1	3798	2,3	15379	9,4
94	1405700	6562	4,7	2779	2	9341	6,6
95	1248901	7500	6	1945	1,6	9445	7,6
IDF	12328447	53397	4,3	29289	2,4	82686	6,7
Paris/ Petite couronne	6873100	29914	4,3	19809	2,9	49723	7,2
Grande couronne	5455347	23483	4,3	9480	1,7	32963	6

Source : Tableau DGCS enquête AHI 2019-2020 ; tableau DELTA réalisé à la demande de la mission pour les nuitées hôtelières

[349] Globalement, la pression tend à s'équilibrer entre Paris et la petite couronne (7,2 places pour 1 000 habitants) et la grande couronne (6 places pour 1 000 habitants), notamment par un rééquilibrage des nuitées hôtelières (4,3 tous départements).

[350] Si on regarde au niveau des départements d'Ile-de-France, on constate des différences assez importantes :

- sur les nuitées hôtelières, on arrive à un rapport de 1 sur 3 entre les Hauts-de-Seine et la Seine-St-Denis avec des indicateurs élevés dans le Val d'Oise et dans une moindre part dans l'Essonne (à noter que les chiffres présentés intègrent d'une part les effets de la crise sanitaire et d'autre part la mise en œuvre des décisions de rééquilibrage régional) ;
- sur l'offre d'hébergement en centre, le rapport est également de 1 à 3, entre les Hauts-de-Seine et Paris. On constate par ailleurs, un déséquilibre entre Paris et la petite couronne et la grande couronne. Ces constats se vérifient par l'étude des cartes Hôtels, CHU et CHRS, où l'on constate d'ailleurs que la pression s'accentue encore davantage sur Paris et la petite couronne s'agissant des places d'urgence ;
- à l'intérieur même de la petite couronne les différences sont très significatives : par exemple entre la Seine-Saint-Denis qui a un taux global d'équipement de 9,4 pour 1000 habitant et les Hauts-de-Seine, un taux de 4.

2.2 Le logement adapté

[351] L'offre de logement adapté est constituée des places de foyers jeunes travailleurs, de foyers de travailleurs migrants, de résidences sociales et de pensions de familles dont les résidences accueil (cf. Annexe1).

Tableau 4 : L'offre de logement adapté en Ile-de-France

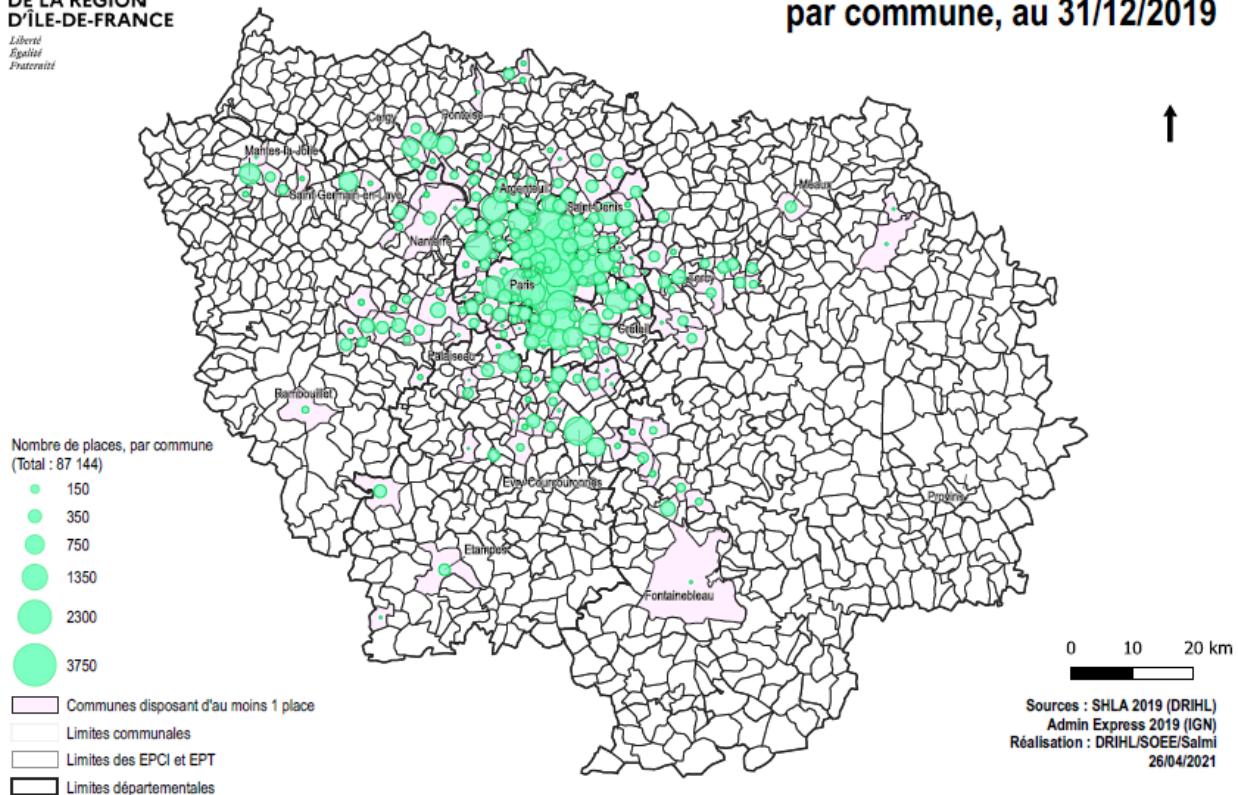
Département	Places de FJT	Places de FTM	Places de résidences sociales (hors pensions de famille)	Places de pensions de famille	Dont places de résidences accueil	Total des places de logement adapté
Paris	1 108	1 390	16 829	1 517	130	20 844
Seine et Marne	1 191	154	3 436	245	78	5 026
Yvelines	740	2 199	4 138	163	30	7 240
Essonne	112	2 733	4 576	221	65	7 642
Hauts de Seine	267	2 792	4 989	411	61	8 459
Seine St Denis	0	6 242	10 326	366	69	16 934
Val de Marne		3 361	9 493	298	107	13 152
Val d'Oise	286	3 028	4 366	222	0	7 902
Ile de France	3 704	21 899	58 153	3 443	540	87 199

Source : Tableau DGCS enquête AHI 2019-2020

[352] Avec un total de presque 21 000 places, Paris concentre un quart de l'offre en matière de logement adapté. Paris et la Seine-St-Denis totalisent 43 % de l'offre. Le Val-de-Marne est assez bien doté avec 15 % de l'offre. La Seine-et-Marne, avec ses 5 000 places, ne dispose que de 5,8 % de l'offre de logement adapté et est ainsi le département le moins bien équipé pour répondre aux besoins du public qui remplit les conditions pour accéder à un logement. Les autres départements se situent dans une fourchette relativement homogène entre 7 240 places pour les Yvelines et 8 500 pour les Hauts-de-Seine.

[353] L'étude qualitative des sous dispositifs reste difficile à analyser en raison des actuelles transformations des parcs (notamment FTM) et des projets des structures qui ont un impact non négligeable sur les caractéristiques des publics accueillis. Rappelons ici qu'il n'existe pas de principe d'accueil inconditionnel et que la décision d'admission se joue en commission d'attribution, commission dans lesquelles les SIAO ne siègent pas.

Nombre de places en logement adapté en Île-de-France, par commune, au 31/12/2019



[354] Concernant les taux d'équipement :

Tableau 5 : Taux d'équipement en places de logement adapté

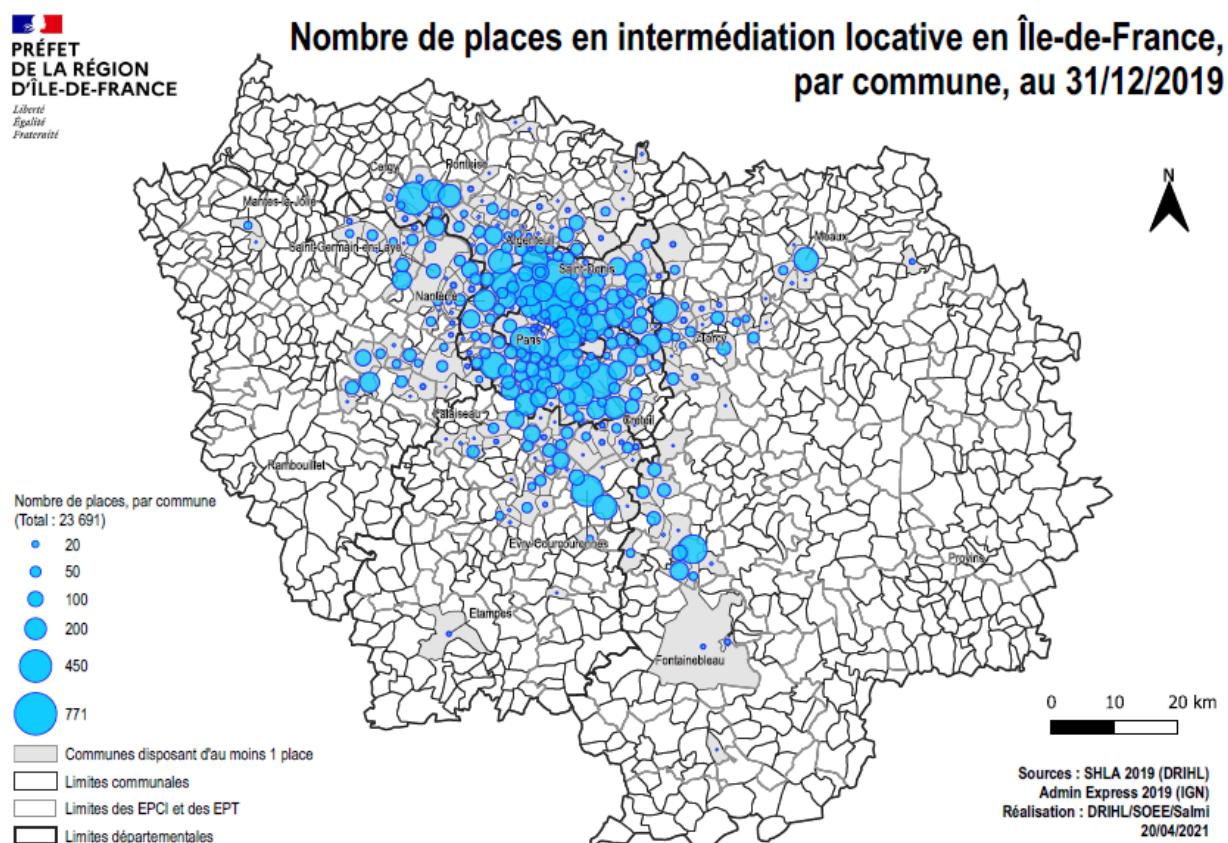
	Population totale (base INSEE 2018)	Nombre total des places de logements adaptés (PF, FJT, FTM et RS) au 31/12/2019	taux d'équipement logement adapté pour 1000 hab
75	2192485	21072	9,6
77	1428970	4813	3,4
78	1466448	7242	4,9
91	1311028	7642	5,8
92	1635499	8514	5,2
93	1639416	16807	10,3
94	1405700	13152	9,4
95	1248901	7902	6,3
IDF	12328447	87144	7
Paris/ Petite couronne	6873100	59545	8,7
Grande couronne	5455347	27599	5,1

Source : Tableau DGCS enquête AHI 2019-2020

[355] Les dispositifs de logement adapté sont encore plus concentrés sur Paris et la petite couronne que pour l'hébergement. On est dans un rapport du simple au triple entre la Seine-et-Marne et les départements de la petite couronne (à l'exception des Hauts-de-Seine).

2.3 L'intermédiation locative

[356] L'offre en la matière repose sur les deux dispositifs existant en Ile-de-France Louez Solidaire à Paris et Solibail sur les autres départements franciliens.



[357] Solibail étant un dispositif régional, l'analyse des différences entre départements n'est pas nécessairement pertinente. Pour autant, il convient d'inclure ce dispositif dans les efforts de rééquilibrage et de capter des logements qui offrent un panel de réponse le plus large possible pour les ménages ; ce dispositif étant prioritairement proposé à des ménages pris en charge sur des nuitées hôtelières.

Tableau 6 : L'offre de logements en intermédiation locative en Ile-de-France (en places)

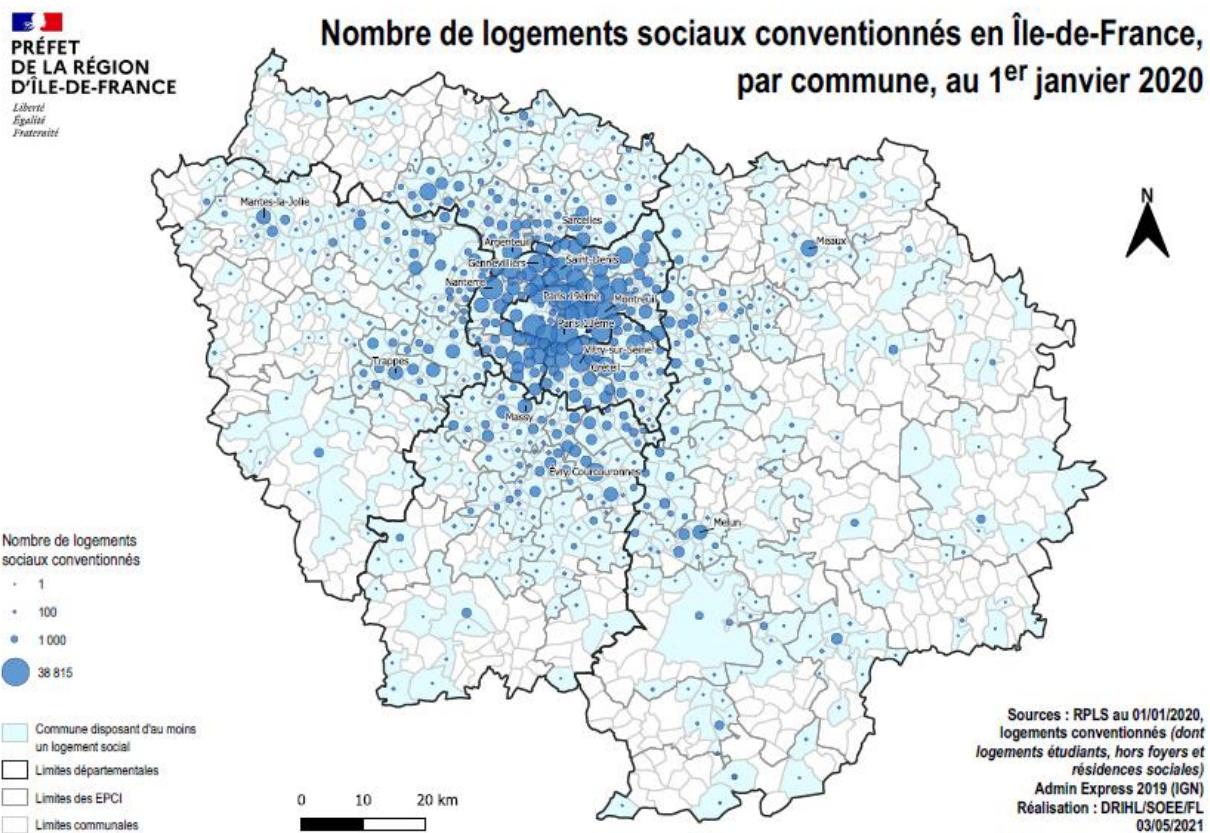
	Population totale (base INSEE 2018)	Nombre total de places en Intermédiation Locative au 31/12/2019	Taux d'équipement intermédiation locative pour 1000 hab
75	2192485	3811	1,7
77	1428970	2227	1,6
78	1466448	1887	1,3
91	1311028	2006	1,5
92	1635499	3502	2,1
93	1639416	4009	2,4
94	1405700	3754	2,7
95	1248901	2496	2
IDF	12328447	23691	1,9
Paris/ Petite couronne	6873100	15076	2,2
Grande couronne	5455347	8616	1,6

Source : Tableau DGCS enquête AHI 2019-2020

[358] On constate une nouvelle fois une offre plus importante sur Paris et la petite couronne que sur la grande couronne, appelant à développer le dispositif dans les départements de la grande couronne les moins dotés, pour un dispositif très utile dans l'accès au logement autonome : les Yvelines puis l'Essonne et la Seine-et-Marne, seul le Val d'Oise étant légèrement au-dessus de la moyenne régionale.

- Le logement social

[359] La cartographie ci-dessous rend compte du nombre de logement sociaux conventionnés en Ile de France au 1^{er} janvier 2020. L'analyse de cette offre en lien avec la demande est développée à l'annexe 5.



ANNEXE 3 : La régionalisation des nuitées hôtelières

[360] La présente annexe est une synthèse construite à partir des documents suivants :

- « Présentation PHRH/DELTA : Gestion de l'offre hôtelière à vocation sociale en Île-de-France » de DELTA ;
- La « note DELTA Note CA 18032021 – Finalisation de la régionalisation » en sa partie « Bilan Régionalisation des nuitées hôtelières » ;
- Le document DELTA « Implantation des hébergements 01-03-2021 » ;
- Le document de présentation de la DGCS du 12 septembre 2019 « Fonctionnement, avantages et inconvénients du Pôle Hébergement et Réservation Hôtelière (PHRH) et duplication possible pour d'autres régions »
- La note de mars 2021 de l'Administrateur du Groupement Francilien de Régulation Hôtelière sur les travaux et constats du groupement.

1 La genèse de la régionalisation

[361] Depuis 2007, le Pôle Hébergement et Réservation Hôtelière (PHRH) du Samusocial de Paris gère les nuitées hôtelières du 115 de Paris et d'autres prescripteurs parisiens. Dès 2009, le PHRH a été sollicité par les services de l'Etat ou les 115 eux-mêmes, pour élargir sa mission aux départements de Seine-Saint-Denis (115/93), de Seine-et-Marne (115/77), ainsi qu'aux partenaires que sont la CAFDA, et les services sociaux du département de Paris pour les familles prises en charge au titre de l'ASE.

[362] En février 2018, le Préfet de Région a demandé au Samusocial de Paris et à son Pôle Hébergement et Réservation Hôtelière de proposer une offre de service pour la gestion des nuitées hôtelières des cinq autres SIAO franciliens (soit les SIAO des Yvelines, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et du Val d'Oise). Dès juillet 2018, une lettre de cadrage a énoncé des objectifs concernant tant l'optimisation de la régulation des nuitées hôtelières qu'une nouvelle modalité d'accompagnement, par des acteurs locaux, des ménages hébergés à l'hôtel. Le souhait du Préfet de Région et des Préfets de départements était de recourir à un outil unique de réservation de nuitées hôtelières permettant de mettre fin :

- à des pratiques concurrentielles des hôteliers ;
- à des conditions de réservations différencierées en termes de prestations selon les SIAO réservataires et selon le recours ou non à des sociétés intermédiaires de réservation ;
- à la complexité de mener les objectifs de rééquilibrage des capacités d'hébergement entre les territoires. Cet opérateur doit également favoriser l'ancre des familles sur le bon territoire.

[363] Le PHRH, déjà en charge de près de 35 000 nuitées hôtelières en Ile-de-France, est désigné en 2019 comme l'outil de cette réservation régionale, intégrant ainsi plus de 10 000 nuitées supplémentaires. Dans une seconde lettre de cadrage du 29 octobre 2018, l'Etat indique que c'est un

Groupement de Coopération Sociale et Médico-social (GCSMS) constitué des 8 SIAO d'Ile de France qui portera l'opérateur régional unique de la réservation hôtelière.

La gestion des nuitées hôtelières des 5 derniers SIAO a débuté en octobre 2019 avec les SIAO des Yvelines, de l'Essonne et du Val d'Oise, pour se finaliser en janvier 2021⁸⁶ avec l'intégration des nuitées des SIAO des Hauts-de-Seine puis du Val-de-Marne.

2 Le support de cette régionalisation : le groupement francilien de régulation hôtelière (GFRH)

2.1 La constitution d'un GCSMS⁸⁷

[364] Le GCSMS dénommé Groupement Francilien de Régulation Hôtelière (GFRH) a été créé le 24 juin 2019, à l'initiative des gestionnaires des huit SIAO franciliens, sur demande du Préfet de Région et des Préfets de département.

[365] Sa convention constitutive s'inscrit dans le souhait de l'Etat de mutualiser la réservation hôtelière à l'échelon régionale, pour éviter une concurrence entre réservataires et, de fait, une possible inflation des prix. Il doit permettre une meilleure maîtrise des coûts, la mise en place d'un cadre contractuel unifié et d'un contrôle homogène de qualité tout en simplifiant la relation fournisseur. Le groupement doit aussi favoriser une meilleure répartition et un meilleur équilibre des volumes de nuitées dans les différents départements, une convergence des pratiques et une circulation plus efficace et plus transparente des données d'activité concernant la réservation hôtelière. Chaque SIAO demeure l'organe prescripteur et commanditaire de ses nuitées hôtelières au regard de ses besoins et des plafonds de réservation hôtelière qui lui sont fixés par les services de l'Etat.

[366] Pour ce faire, le Groupement se dote d'un Administrateur élu en son sein par l'Assemblée Générale pour un mandat de 24 mois non renouvelable (art 16.1). Ces deux premières années, les représentants des associations ESPERER 95 (administrateur) et Interlogement 93 (administrateur suppléant) ont été élus. Une lettre de cadrage annuelle est donnée au Groupement par la DRIHL indiquant le cadre de la régionalisation et les principes de régulation qui s'appliquent à tous les départements d'Ile-de-France, ainsi que le contexte spécifique de chaque département.

[367] Le groupement s'appuie sur le Service de réservation hôtelière (DELTA) géré par le Samu Social de Paris pour :

- gérer le parc d'hébergement hôtelier ;
- réserver les nuitées hôtelières et contrôler l'effectivité de l'occupation des chambres ;
- mettre en œuvre les principes et critères de régulation fixés par l'Etat ;
- harmoniser et contrôler les conditions matérielles d'hébergement et du bien-être des familles ;
- assurer un reporting des nuitées hôtelières à travers la mise en place d'un tableau de bord ;

⁸⁶ La crise sanitaire ainsi que les dysfonctionnements du logiciel SI-SIAO ont en effet retardé ces deux dernières intégrations.

⁸⁷ Cf. convention constitutive du GFRH du 29 juin 2019 en fin d'annexe

- présenter toute proposition pour l'amélioration de la coordination de la réservation hôtelière au sein de la politique régionale de l'hébergement et tout projet ou réflexion permettant de réduire le recours à l'hôtel (projet d'alternative à l'hôtel, de rachat d'hôtel, de transformation de bâtiment...).

[368] Cette lettre de cadrage a été produite au dernier trimestre 2019 pour l'année 2020. La crise sanitaire a rapidement rendu caduque une partie de ce cadre, notamment les plafonds de réservation hôtelière. Pour autant, l'objectif de régionalisation a été atteint début 2021 via l'opérateur régional.

2.2 Pour gérer un opérateur régional unique : DELTA

[369] Créé en 2007 après une phase d'expérimentation et d'audit, le Pôle Hébergement et Réservation Hôtelière (PHRH) est un service du Samu social de Paris qui offre une prestation globale de « gestion des nuitées hôtelières » à différents organismes prescripteurs. En 2021, dans le cadre de l'évolution de son périmètre, le PHRH devient DELTA.

2.2.1 Les missions de DELTA

[370] La gestion des nuitées hôtelières pour le compte de prescripteurs est une chaîne d'actions qui comporte la recherche et l'achat des nuitées, leur régulation et leur attribution aux ménages dont la demande d'hébergement a été jugée recevable par les prescripteurs et transmise à DELTA, le contrôle qualité des prestations hôtelières, ainsi que le développement des services supplémentaires améliorant la vie quotidienne.

[371] DELTA, grâce à ses équipes d'opérateurs de réservation, d'intervenants terrain et de médiateurs, inscrit son action dans un hébergement social de qualité des familles prises en charge :

- La bonne orientation des ménages : le bon ménage, dans la bonne chambre, adaptée à sa composition familiale, à son lieu d'ancrage territorial et avec les prestations les plus adaptées possible à sa situation ;
- La stabilisation de l'hébergement : il s'agit là d'ancrer les ménages dans un territoire, en évitant les ruptures d'hébergement ;
- Les bonnes conditions d'accueil des ménages : DELTA doit contrôler les lieux d'hébergement en s'assurant du bon accueil, de conditions de vie décentes et de la bonne tenue des éléments contractualisés avec les hôteliers. Il mène également des actions pour la plupart financées via du mécénat, visant à améliorer le quotidien des ménages, en particulier des enfants : création de 45 bibliothèques en hôtel avec animation par des bénévoles ; stages de découvertes multisports pour des adolescentes, animations sportives pour des femmes hébergées en hôtel ; participation des femmes au débat permanent, participation des femmes aux projets de création de cuisine partagée avec des structures d'hébergement (etc....) ;
- La bonne régulation des places : afin de s'assurer d'un traitement équitable des différents prescripteurs partenaires.

2.2.2 L'organisation actuelle de DELTA

[372] DELTA est ouvert et opérationnel du lundi au vendredi de 9h à 1h et de 9h à 20h30 le week-end. En dehors de ces horaires, une astreinte est mise en place afin de répondre à toute sollicitation

des prescripteurs et hôteliers. Afin de réaliser ses missions, DELTA dispose d'une équipe pluridisciplinaire d'une centaine de salariés organisée en 6 pôles :

-Le pôle Prospection :

Ce service a pour objectif de développer tant l'offre quantitative que l'offre qualitative. Il consiste en la recherche de nouveaux partenaires hôteliers et d'alternatives à l'hôtel via des nouvelles formes d'hébergement.

-Le pôle Réservations :

Ce service a pour mission la recherche de disponibilités hôtelières dans le parc contractualisé afin de mettre à l'abri les ménages dont la prise en charge est demandée par les prescripteurs de nuitées. Il assure une régulation des places, en respectant l'équité de traitement des demandes.

-Le pôle Qualité :

Pour contrôler et améliorer les conditions d'hébergement et de vie des ménages à l'hôtel, DELTA s'appuie sur des équipes de terrain sectorisées.

Les intervenants terrain sont chargés d'analyser, évaluer et faire évoluer le parc hôtelier fournisseur de nuitées. Ils se rendent dans les établissements pour contrôler les prestations fournies, tant sur l'aspect structurel de l'établissement que sur les relations entretenues par le personnel hôtelier et les ménages hébergés. Ce contrôle qualité est basé sur la charte qualité élaborée par DELTA et s'effectue à l'aide d'un outil informatique relevant 74 points de vérification (41 sur les parties communes et 33 dans les chambres). Ils sont également chargés de veiller à améliorer les prestations de l'hôtel, sur la base de la contractualisation de l'établissement.

Les médiateurs, quant à eux, ont pour mission de veiller au bien-être des ménages au sein de leur hébergement hôtelier et son territoire, de répondre aux différentes demandes d'interventions et de résoudre les conflits divers et variés.

Toutes ces activités répondent aux deux principes directeurs et transversaux de la médiation sociale : "aller vers" et "faire avec" les personnes.

-Le pôle Développement du « mieux vivre à l'hôtel » :

Ce service a pour mission, en lien avec le pôle Mécénat du Samusocial de Paris, de rechercher des financeurs et des partenaires pour créer des actions à destination des usagers et des hôteliers avec pour objectif de favoriser un mieux vivre à l'hôtel et aux alentours. Les domaines couverts par ces actions sont divers, et concernent tant les dimensions éducatives, socio-culturelles que la sensibilisation et la promotion à la santé, et la formation des hôteliers à l'accueil du public.

-Le pôle Communs :

Ce pôle est constitué d'un pôle Ressources, d'un pôle Relations institutionnelles et d'un pôle « Relations fournisseurs ».

-Le pôle Statistiques :

Ce service a vocation à accompagner Delta dans sa gestion quotidienne de l'activité et à aider à son pilotage.

3 Une mise à l'abri massive répondant aux enjeux de rééquilibrage régional

[373] La crise sanitaire a rendu possible une captation et une mise en place de nouveaux partenariats hôteliers d'opportunité. La professionnalisation de DELTA a permis d'assurer une réponse rapide et de qualité à des prix contenus. La crise sanitaire a conduit l'Etat à valider un déplafonnement des enveloppes dès le mois de mars 2020, afin de pouvoir répondre à la mise à l'abri du plus grand nombre de personnes. Le volume de prise en charge à l'hôtel pour les SIAO dont les nuitées sont gérées par DELTA a été augmenté de plus de 18 % avec des écarts liés aux règles de régulation.

[374] Pour autant, avec les besoins de tous les territoires, DELTA a maintenu la priorité d'orientation au SIAO local, conformément à l'objectif de relocalisation qui lui a été fixé. Malgré cette augmentation exceptionnelle du nombre global, l'objectif de rééquilibrage géographique est aujourd'hui enclenché. Ainsi, Paris passe de 26,57 % de ses nuitées implantées sur son territoire en 2019 à 34,9 % début 2021. La Seine-Saint-Denis passe de 63,67 % en 2019 à 70,60 % en 2021. La Seine-et-Marne et le Val d'Oise ont 99,8 % de leurs orientations qui sont faites sur leur département.

[375] Ces chiffres, même s'ils indiquent clairement une inflexion vers une orientation de proximité, sont dépendants de l'implantation du parc hôtelier en Ile-de-France qui ne pourra jamais correspondre exactement aux besoins locaux.

3.1 L'objectif de relocalisation des ménages

[376] L'hébergement des ménages se fait prioritairement sur le département orienteur. Cette règle fonctionne très bien pour les SIAO dont la « file active » de personnes hébergées à l'hôtel est modeste (Seine-et-Marne, Yvelines et Essonne). D'autres SIAO tels les SIAO de Paris et de Seine-St-Denis ont nécessairement recours à des nuitées extraterritoriales pour pouvoir répondre aux besoins d'hébergement exprimés auprès d'eux. Pour le SIAO de Paris, il est impossible de prendre en charge l'ensemble des nuitées (17 305 places attendues en moyenne sans le public DDP migrant), dans le territoire parisien qui, bien qu'étroit, regroupe 7 000 places d'hébergement hôtelier gérées par le PHRH.

[377] De nombreux prescripteurs orientent depuis plusieurs années leur public sur le territoire du département de la Seine-St-Denis conduisant à un ancrage réel de certains ménages sur le territoire rendant compliquée la réorientation. Cette situation est, à ce jour, la seule limite à la possibilité pour le SIAO de Seine-Saint-Denis de demeurer contenu dans son département. Les orientations massives faites courant 2020 ont eu un impact sur les orientations intra et extra départementales. Ainsi, afin de répondre au plus grand nombre de demandes, DELTA a été contraint de proposer des orientations en dehors des territoires d'origine de certains SIAO (exemple du SIAO de l'Essonne). Pour les SIAO de Seine-et-Marne, des Yvelines et du Val d'Oise, il s'agit d'orientations limitrophes.

3.2 Implantation des prises en charge DELTA au 01/03/2021

Tableau 1 : Répartition géographique et par structure d'orientation des nuitées hôtelières au 1er mars 2021 en Ile-de-France

Prescripteurs	75	77	78	91	92	93	94	95	Total IDF	% Intra
SIAO 75	6699	1318	1931	1741	997	1881	1987	2586	19140	35 %
DDP Migrant	151	34	37	21	6	76	36	59	420	
SIAO 77		3633				7			3640	99,80 %
SIAO 78			1072					8	1080	99,20 %
SIAO 91	1	22	42	2946		8	76	10	3105	94,90 %
SIAO 92	207	290	179	73	2362	210	422	567	4310	54,80 %
SIAO 93	388	352	607	465	306	8845	450	945	12358	71,60 %
SIAO 94	221	112	35	948	256	546	3529	62	5709	61,80 %
SIAO 95			4					3159	3163	99,90 %
SIAO 95 ASE								258	258	100 %
CAFDA	707	454	611	425	85	173	252	485	3192	
HUDA	5	51	13		113	48	28	5	263	
VDP	1556	36	24	37		91	31	33	1808	86 %
Total	9935	6302	4555	6656	4125	11885	6811	8177	58446	

Source : document DELTA « Implantation des hébergements 01-03-2021 »

3.3 L'implantation au regard du développement de l'offre

[378] DELTA a connu une forte augmentation de ses capacités hôtelières à partir de mars 2020 qui s'est additionnée à l'intégration des parcs utilisés par les SIAO des Yvelines, de l'Essonne et du Val d'Oise en octobre 2019. En effet, en mars 2020, l'arrêt de l'activité touristique a permis à DELTA de développer de nombreux partenariats d'opportunité depuis le premier confinement. Lors du premier confinement, ces partenariats ont pu se faire directement afin de répondre aux urgences de mise à l'abri (hors territoires des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne). Puis à partir du second semestre 2020, les règles d'implantation ont été rétablies (avis préalable des services locaux de l'Etat).

Tableau 2 : Evolution des implantations hôtelières et volumes de prise en charge entre 2019 et 2020

	75	77	78	91	92	93	94	95	Total Idf	
2019	Nb communes (distincts)	13	39	23	35	18	30	25	28	211
	Nb Hôtels (distincts)	172	53	45	76	42	129	48	63	628
	Nb chambres (en moyenne)	3 057	1 746	1 057	1 261	569	3 280	866	1 515	13 352
	Nb personnes (en moyenne)	6 982	4 653	2 994	3 684	1 456	9 304	2 404	4 498	35 975
2020	Nb communes (distincts)	17	42	26	35	17	30	24	28	219
	Nb Hôtels (distincts)	204	60	52	77	42	130	51	69	685
	Nb chambres (en moyenne)	3 709	2 001	1 459	1 898	590	3 767	932	2 402	16 759
	Nb personnes (en moyenne)	8 185	5 334	4 057	5 473	1 501	10 438	2 648	6 959	44 594
Evolution	Nb communes (distincts)	30,8%	7,7%	13,0%	0,0%	-5,6%	0,0%	-4,0%	0,0%	3,8%
	Nb Hôtels (distincts)	18,6%	13,2%	15,6%	1,3%	0,0%	0,8%	6,3%	9,5%	9,1%
	Nb chambres (en moyenne)	21,3%	14,6%	38,0%	50,5%	3,8%	14,8%	7,6%	58,6%	25,5%
	Nb personnes (en moyenne)	17,2%	14,6%	35,5%	48,5%	3,1%	12,2%	10,2%	54,7%	24,0%

Source : Note DELTA Note CA 18032021 – Finalisation de la régionalisation

[379] La forte augmentation des nuitées dans les départements des Yvelines, de l'Essonne et du Val d'Oise s'explique par l'intégration de la gestion des nuitées des SIAO territoriaux par DELTA en octobre 2019. Hormis les Hauts-de-Seine, l'augmentation reste soutenue dans tous les départements. Cette augmentation s'est faite via deux dynamiques différentes selon les territoires. À Paris, en Seine-et-Marne ou dans le Val-de-Marne, les nuitées supplémentaires sont surtout le fruit de nouvelles collaborations (nouveaux hôtels), alors qu'en Seine-St-Denis et dans le Val d'Oise, elles sont fournies essentiellement par des hôteliers déjà partenaires de DELTA, qui ont développé leurs possibilités de réservations en période de confinement.

4 Un modèle à éprouver et des limites à lever

[380] La première limite à prendre en compte est celle qui sera imposée par la sortie de crise aussi bien par les hôteliers qui souhaiteront reprendre un usage touristique de leurs sites (d'autant que se profilent de grands évènements sportifs dès 2023) que par les contraintes budgétaires qui vont à nouveau peser sur le BOP 177 et ne vont pas permettre de poursuivre cette politique de mise à l'abri massive. Des choix vont devoir s'opérer et il sera nécessaire que l'Etat donne ses orientations au GFRH pour cette nouvelle étape. La décision (ou l'absence de décision) ne devra pas reposer in fine sur la seule gestion des nuitées hôtelières via DELTA.

[381] DELTA gère la complexité du pilotage francilien et doit s'adapter à huit fonctionnements différents qui nous l'avons vu au 2 du rapport peuvent parfois arriver à des situations de rupture d'équité pour les ménages. DELTA a commencé à rencontrer les 8 SIAO et les 8 PASH, mais une

homogénéisation des pratiques est nécessaire pour plus de simplicité et de fluidité. Cette harmonisation doit être pilotée par les services de l'Etat sous la direction de la DRIHL.

[382] Sur la question des implantations, DELTA gère aujourd'hui les nouvelles implantations en sollicitant les services de l'Etat départemental et se heurte à des positionnements locaux qui n'entrent pas toujours en cohérence avec la ligne arrêtée au niveau régional. Une procédure claire et partagée doit être créée et communiquée pour permettre à DELTA de retrouver sa place d'opérateur dans la mise en œuvre des directives données par la DRIHL.

[383] Enfin, sur la question de la transparence, la mission a constaté une grande frilosité de la DRIHL à communiquer des informations de façon transversale (services de l'Etat et SIAO franciliens) et partenariale (notamment vis-à-vis des collectivités territoriales).

ANNEXE 4 : Analyse de l'activité des SIAO en Ile-de-France

1 Remarques préliminaires : Des limites fortes à l'analyse et à la comparaison de l'activité des SIAO

[384] Cette annexe a été constituée à partir des sources suivantes :

- Enquête de données réalisée par la mission IGAS auprès des 8 SIAO d'Ile-de-France, complétée par une demande complémentaire sur les pratiques des SIAO ;
- Données fournies par la DRIHL, à la demande de la mission, concernant les nuitées hôtelières et les demandes d'hébergement non pourvues (DNP) ;
- Enquête annuelle AHI (accueil-hébergement-insertion) de la DGCS ;
- Tableau des implantations hôtelières fourni par DELTA au 1^{er} mars 2021.

[385] La mission s'est heurtée, de fait, à l'impossibilité d'exploiter en l'état les rapports d'activité des SIAO construits sur des logiques différentes (par exemple certains suivent l'activité en nombre de personnes et d'autres en nombre de ménages), des modalités de comptage différentes (certains comptent les seules demandes venant de personnes différentes, d'autres toutes les demandes même si elles émanent de la même personne) et avec des définitions non normalisées. La seule exception en la matière concerne les demandes d'hébergement non pourvues (DNP) pour lesquelles une notice nationale a été publiée par la DGCS. Malgré cela, certains SIAO continuent à calculer leurs propres DNP à côté de ce qu'ils appellent les DNP-Etat. Certains écarts traduisent également des différences de pratiques non explicitées. Par exemple, le nombre de demandes à traiter dans l'année est très dépendant de la durée de validité d'une demande : 2 demandes dans l'année pour une actualisation tous les 6 mois comme dans l'Essonne ou la Seine-St-Denis ; 4 dans l'année en cas d'actualisation tous les 3 mois comme dans le Val d'Oise. De même le nombre d'orientations faites par le SIAO va être différent selon que le SIAO présente une seule candidature par place vacante ou deux ou trois comme dans le Val-de-Marne.

[386] Il n'existe ainsi en Ile-de-France aucune trame régionale pour les rapports d'activité ou simplement de définition régionale des principaux indicateurs clés pour l'activité d'un SIAO et donc aucun cadre permettant de normaliser un compte rendu d'activité ou de procéder à des comparaisons interdépartementales. Cette définition unifiée des principaux indicateurs d'activité des SIAO n'est pas plus présente au niveau national, à l'exception précédemment citée des DNP. La mise en place d'un système d'information national, le SI-SIAO, a constitué en la matière une occasion manquée, car elle n'a pas été accompagnée de l'élaboration et la diffusion d'un dictionnaire des principaux termes et indicateurs utilisés.

[387] La mission a donc procédé à une enquête ad hoc auprès des huit SIAO de la région, en centrant son analyse sur l'année 2019 pour avoir une année d'activité « normale » et neutraliser dans l'étude d'activité l'effet « COVID ». Au vu des difficultés récurrentes des systèmes d'information nationaux portant sur les SIAO (SI-115 et SI-SIAO puis SI-SIAO) et des différences de date de fusion des SIAO

urgence et insertion, il a été décidé d'en rester à la seule année 2019, sans autre année de référence et donc sans possibilité de mesurer des évolutions dans le temps.

[388] Malgré ces limites acceptées par la mission dès la construction de l'enquête, les données remontées des SIAO dans le cadre de celle-ci restent globalement très parcellaires, ce qui traduit pour partie les difficultés du SI-SIAO mais aussi une très forte hétérogénéité de l'analyse des données au sein des SIAO. Pour trois départements, les données transmises sont très limitées (Essonne, Hauts-de-Seine et Paris), conduisant à les « neutraliser » sur plusieurs indicateurs, Paris parce qu'il n'a pas conservé d'export des bases 2019, l'Essonne parce qu'il ne dispose que du SI-SIAO comme outil, et les Hauts-de-Seine parce qu'ils ont été piratés et ont perdu leur outil tiers. Au final, seuls les SIAO du Val d'Oise et de la Seine-St-Denis ont été en capacité de fournir des données quasi complètes et a priori fiables, en partie aussi parce qu'ils ont conservé des outils tiers à côté du SI-SIAO.

[389] Au final, il a été impossible pour la mission de disposer de plusieurs données de base pour l'activité des SIAO contraignant la possibilité de mener une étude comparative de celle-ci.

[390] A ce titre, toutes les données qui suivent sont à prendre avec précaution car elles proviennent de la déclaration des SIAO et, malgré la notice de remplissage fournie par la mission (cf. Infra), celle-ci ne peut garantir que les SIAO ont bien comptabilisé de la même façon les données demandées.

2 Effectifs des SIAO

[391] Pour 2019, les effectifs prévisionnels des 8 SIAO d'Ile de France sur les missions qui leur sont confiées par la loi, hors fonctions supports ou administratives pures, ainsi que hors les missions portées par le SIAO mais qui ne relèvent pas des missions légales comme les maraudes ou l'action réfugiés dans le Val-de-Marne ou plus globalement les moyens consacrés à l'accompagnement des ménages à l'hôtel⁸⁸, s'établissaient à 364,37 ETP.

[392] Les tailles des SIAO franciliens sont très disparates : de 21,65 ETP dans l'Essonne à 118,5 ETP à Paris. 3 SIAO ont entre 20 et 30 ETP (Essonne, Seine-et-Marne et Yvelines), 3 entre 30 et 40 ETP (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Val d'Oise) et 2 SIAO plus de 50 ETP (Seine-St-Denis et Paris). Aucun rapport ne peut être établi entre les effectifs du SIAO et l'activité car si on essaie de rapprocher les ETP globaux du SIAO de deux grands indicateurs d'activité que sont les appels au 115 et le nombre de demandes nouvelles d'hébergement-logement, on est dans des rapports du simple au triple sur chacun de ces deux indicateurs d'activité ramenés aux effectifs, selon les SIAO, et en plus dans des rapports parfois inversés selon qu'on se réfère à l'activité au 115 ou à l'activité d'hébergement/logement (H/L). Par exemple les SIAO de Paris et des Hauts-de-Seine seraient mieux dotés que la moyenne au regard de l'indicateur H/L mais en revanche très sous-dotés au regard de l'indicateur 115. Pour les SIAO du Val d'Oise et des Yvelines ce serait l'inverse : bien dotés par rapport à la moyenne régionale par rapport à l'indicateur 115 mais très sous-dotés par rapport à l'indicateur hébergement-logement.

⁸⁸ Il est à noter que les PASH, financées sur ses moyens par la DRIHL, représentent un effort majeur en termes d'effectifs, avec près de 316 ETP en prévisionnel pour 2021.

Tableau 1 : Effectifs des SIAO au regard des grands indicateurs d'activité

Département	Effectif total prévisionnel 2019 SIAO	Part département dans effectif SIAO régional	Nombre d'appels au 115/ ETP prévisionnel 2019	Nombre de demandes d'HL/ETP prévisionnel 2019
Paris	118,5	32,5 %	35738	156
Seine-et-Marne	28,34	7,8 %	7584	325
Yvelines	29,11	8,0 %	5237	443
Essonne	21,65	5,9 %	ND	384
Hauts-de-Seine	32,24	8,8 %	36027	199
Seine-St-Denis	59,32	16,3 %	18416	247
Val-de-Marne	45,07	12,4 %	9198	133
Val d'Oise	30,14	8,3 %	9058	349
Total	364,37	100,0 %	22012	237

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO

[393] En pratique, aucune analyse de charge n'a été conduite dans aucun département ni au niveau régional. Aucun indicateur de charge n'a été travaillé, l'allocation de moyens humains est historique et est reproduite à l'identique chaque année, avec des renforts éventuels pour la période hivernale ou pérennes sur des missions ad hoc.

[394] La moitié des effectifs « théoriques » des SIAO est consacrée à la plateforme d'écoute du 115 avec un minimum à 34 % dans les Yvelines à près de 55 % pour Paris et la Seine-St-Denis. Près de 180 ETP au total travaillent sur les plateformes du 115 : d'une dizaine d'ETP dans les Yvelines à 65 ETP en théorie à Paris.

[395] Un peu plus d'un tiers des effectifs des SIAO est consacré aux missions hébergement/logement, de 25,4 % dans l'Essonne à 53,1 % dans les Yvelines.

Tableau 2 : Part des effectifs des SIAO consacrés au 115 et aux activités d'hébergement/logement

Département	Effectif prévisionnel 2019 consacré au 115	%effectifs 115 dans l'effectif total théorique	Effectif prévisionnel 2019 sur les activités H/L	%effectifs HL dans l'effectif total théorique
Paris	65	54,9 %	43,5	36,7 %
Seine-et-Marne	12,92	45,6 %	12	42,3 %
Yvelines	9,8	33,7 %	15,47	53,1 %
Essonne	11,35	52,4 %	5,5	25,4 %
Hauts-de-Seine	14,82	46,0 %	10,25	31,8 %
Seine-St-Denis	32,33	54,5 %	15,49	26,1 %
Val-de-Marne	20,07	44,5 %	15	33,3 %
Val d'Oise	12,18	40,4 %	8,61	28,6 %
Total	178,47	49,0 %	125,82	34,5 %

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO

3 Activité du 115

3.1 Remarques préalables

[396] Les données sur le nombre d'appels sont dépendantes à la fois de la demande intrinsèque mais aussi des pratiques des SIAO, selon qu'ils pratiquent encore les hébergements à la nuitée, qu'ils demandent de rappeler pour avoir l'adresse de l'hôtel finalement accordé ou la transmettent par SMS et selon les pratiques de renouvellement des prises en charge hôtelières.

[397] Par ailleurs, l'analyse de la demande d'hébergement et de la demande non pourvue ne peut être faite à partir des données transmises par les SIAO car, malgré la notice fournie explicitant les définitions, les SIAO ont manifestement comptabilisé de façon différente. Par exemple, l'Essonne aurait plus de demandes d'hébergement au 115 que Paris et la Seine-St-Denis qui aurait 7 fois moins de demandes que Paris. Certaines données sont par ailleurs incohérentes avec ainsi 10 demandes d'hébergement en moyenne par appel décroché au 115 dans l'Essonne.

[398] Les SIAO, au moins avant la régionalisation des réservations hôtelières, n'avaient qu'une vision partielle des nuitées hôtelières, ils ne connaissaient que celles qu'ils prescrivaient, sans vision globale sur celles aussi réalisées dans leur département sur prescription des autres SIAO. Ils ont donc été dans l'impossibilité de fournir des données en la matière, permettant de différencier les nuitées hôtelières dans leur département, sur la base de leur prescription ou de celle d'un autre SIAO. La DRIHL a en revanche fourni à la mission le nombre de nuitées hôtelières par SIAO prescripteur en 2019 et DELTA a pu fournir un tableau des implantations des nuitées hôtelières par département et par SIAO prescripteur au 1/03/2021, permettant de donner une vision complète à date.

[399] Les données recueillies sur le nombre de demandes de prestations hors hébergement et le nombre de demandes non pourvues sont trop parcellaires, en pratique non disponibles pour la moitié des SIAO, pour permettre une exploitation, confirmant ainsi la nécessité notamment de renforcer le lien SIAO et maraudes, un des principaux fournisseurs des prestations hors hébergement. Ceci souligne aussi la faible intervention de plusieurs SIAO sur la mission de « coordination des acteurs de la veille sociale », au premier rang desquels les maraudes professionnelles.

3.2 Analyse

[400] La répartition des appels au 115 en 2019 est très inégale. Paris à lui seul reçoit plus de 50 % des appels au 115 de la région, les Hauts-de-Seine et la Seine-St-Denis autour de 15 % des appels chacun. Ces trois départements concentrent ainsi 80 % des appels au 115 et près de 90 % des appels 115 se font dans la petite couronne et à Paris. Les Yvelines sont le département qui reçoit le moins d'appel (2 %). Sur les appels décrochés, la répartition reste très inégale avec 41,5 % des appels décrochés pour le seul département de Paris, mais les écarts se resserrent car dépendant aussi des capacités de réponse mis en face des appels : Paris et les départements de la petite couronne représentent ainsi un peu plus de 70 % des appels décrochés.

[401] Le taux de décroché au 115 est très faible en région Ile-de-France : en moyenne 14,2 % en 2019, interrogeant ainsi sur la capacité du 115 à être une porte d'entrée accessible pour les personnes sans abri dans leur demande d'aide et d'accompagnement, ou tout simplement d'écoute. Le taux de décroché est là-aussi très inégal même s'il ne dépasse 50 % dans aucun département : autour de 10 % à Paris, en Seine-St-Denis et Hauts de Seine à 33 % dans le Val d'Oise, 38 % en Seine-et-Marne et le maximum de 45 % dans les Yvelines.

Tableau 3 : Répartition des appels passés au 115 et des appels décrochés

Département	Nombre total d'appels au 115 en 2019	Part du département dans la totalité des appels	Nombre d'appels décrochés par le 115	Part du département dans la totalité des appels décrochés	Taux de décroché
Paris	4 234 904	53,6 %	465 091	41,5 %	11,0 %
Seine-et-Marne	214 917	2,7 %	81 987	7,3 %	38,1 %
Yvelines	152 460	1,9 %	68 424	6,1 %	44,9 %
Essonne	352 626	4,5 %	77 905	7,0 %	22,1 %
Hauts-de-Seine	1 161 507	14,7 %	118 072	10,5 %	10,2 %
Seine-St-Denis	1 092 445	13,8 %	109 865	9,8 %	10,1 %
Val-de-Marne	414 554	5,2 %	108 537	9,7 %	26,2 %

Val d'Oise	273 015	3,5 %	89 562	8,0 %	32,8 %
Total	7 896 428	100,0 %	1 119 443	100,0 %	14,2 %

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO

[402] Le premier facteur explicatif de ces faibles taux de décroché et de leur inégalité est l'importance du nombre d'appels, de la demande. Il est important d'indiquer que nous n'avons toutefois aucun moyen pour caractériser la nature des différents appels : une part plus ou moins importante est générée aussi par le fonctionnement du SIAO, selon notamment ses pratiques en matière de renouvellement des prises en charge.

[403] Les moyens de réponse mis en place sont aussi très différents. On est dans un rapport de 1 à 4 en matière d'ETP d'écoutants « théoriques » ramené au nombre d'appels au 115 : autour de 22 000 appels par écoutant au 115 dans les Yvelines et le Val d'Oise contre autour de 90 000 pour Paris et les Hauts de Seine. Si on prend en référence les ETP présents au 31/12/2019, 7000 appels en moyenne sont décrochés sur les plateformes 115 par ETP relevant de la plateforme 115 (*NB : tous ne sont pas des écoutants mais cela relève ensuite de l'organisation interne des plateformes*), ce chiffre variant de 3 400 appels décrochés par ETP en Seine-St-Denis à 9 600 appels par ETP à Paris. Pour autant, il n'y a pas de rapport apparent entre le taux de décroché et le nombre d'appels par ETP de la plateforme : ainsi Paris et la Seine-St-Denis ont à peu près le même taux de décroché, alors qu'il y a quasiment 3 fois plus d'appels décrochés par ETP de la plateforme à Paris qu'en Seine-St-Denis et deux fois plus si on ramène les appels décrochés aux seuls ETP d'écoutants 115.

Tableau 4 : Rapport entre le nombre d'appels et les effectifs au 115

Département	Nombre d'écoutants 115 "théorique"	Nombre d'appels par écoutant 115 "théorique"	Effectif présent au 115 au 31/12/2019	Nombre d'appels décrochés par ETP présent au 115 au 31/12/2019	Nombre d'appels décrochés par écoutant 115 présent au 31/12/2019
Paris	45,50	93 075	48,5	9 590	12 239
Seine-et-Marne	8,92	24 094	11,92	6 878	10 932
Yvelines	6,84	22 289	7,87	8 694	12 509
Essonne	8,50	41 485	9,85	7 909	9 738
Hauts-de-Seine	12,82	90 601	14,54	8 120	9 416
Seine-St-Denis	19,00	57 497	32,4	3 391	5 916
Val-de-Marne	16,82	24 646	19,14	5 671	6 030
Val d'Oise	12,25	22 287	14,39	6 224	6 397
Total	130,65	60 440	158,61	7 525	9 170

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO

[404] Pour les raisons évoquées plus haut, les données fournies par les SIAO sur les demandes d'hébergement au 115 et les demandes non pourvues ne sont pas exploitables. Les données fournies sont incertaines dans leur mode de calcul voire incohérentes (91). Si on s'en tient aux données sur les DNP fournies à la mission par la DRIHL, en 2019, une demande d'hébergement sur deux en Ile-de-France n'aurait pas trouvé de réponse, ce taux variant entre 9 demandes non pourvues sur 10 en Seine-St-Denis, plus de deux sur trois à Paris à 1 demande sur 4 non pourvue dans le Val-de-Marne et le Val d'Oise, 1 sur 10 dans les Hauts-de-Seine et 3 % dans l'Essonne.

3.3 Focus sur les nuitées hôtelières

[405] Les SIAO n'ont pas été en mesure de fournir pour 2019 des données concernant l'ensemble des nuitées hôtelières dans leur département quel que soit le SIAO orienteur, sauf Paris, n'ayant pas avant la régionalisation des nuitées hôtelières de vision sur les ménages envoyés dans un hôtel de leur département sur orientation d'un autre SIAO. Les données qui suivent sont donc issues d'une demande auprès de la DRIHL, de l'enquête AHI de la DGCS et de DELTA (ex PHRH), la plateforme régionale de réservation hôtelière.

[406] En 2019, 1 4589 050 nuitées d'hôtel ont été réalisées en Ile de France, soit 40 056 personnes hébergées chaque nuit à l'hôtel en moyenne (données DRIHL). Les nuitées hôtelières ont représenté ainsi en 2019 plus que les places d'hébergement en structure de la région (40 056 places hôtelières mobilisées par nuit en moyenne versus 30 819 places d'hébergement en structure généraliste, données enquête AHI à décembre 2019). Au total, le recours à l'hôtel représentait 57 % de l'ensemble de l'offre d'hébergement généraliste de la région en décembre 2019 avec là-aussi de grandes disparités : 73 % de l'offre mobilisable pour le SIAO de Seine-St-Denis versus 25 % pour le SIAO des Yvelines.

[407] Avec le COVID, la mobilisation des nuitées hôtelières s'est encore accrue avec 47 334 nuitées hôtelières en moyenne par jour en 2020 (soit 17 171 606 nuitées sur l'année, soit une augmentation de près de 18 %).

[408] En neutralisant l'effet COVID et donc l'année 2020, les nuitées hôtelières ont augmenté dans la région de près de 13 % entre 2016 et 2019 malgré le plan régional de réduction des nuitées hôtelières 2015-2017. Le département de Paris en a consommé 43 % en 2019 à lui seul, la Seine St-Denis 23 %. A eux deux ces départements mobilisent les 2/3 des nuitées hôtelières de la région. Le département des Yvelines à l'inverse consomme moins de 2 % des nuitées hôtelières de la région, sachant que dans ce département les places d'hôtel ne représentent que 25 % de l'offre globale d'hébergement généraliste, comme cela a été indiqué plus haut, ce qui témoigne d'une moindre pression de la demande dans ce département.

Tableau 5 : Répartition et évolution des nuitées hôtelières

Département	Part de l'hôtel dans l'offre globale d'hébergement en décembre 2019	Nuitées hôtelières sur l'année 2016	Nuitées hôtelières sur l'année 2019	Evolution 2019/2016	Part du département dans les nuitées hôtelières
Paris	56,5 %	5 965 804	6 311 948	5,80 %	43,26 %
Seine-et-Marne	45,4 %	873 529	862 731	-1,24 %	5,91 %
Yvelines	24,7 %	162 413	263 978	62,54 %	1,81 %
Essonne	43,1 %	507 046	671 948	32,52 %	4,61 %
Hauts-de-Seine	64,7 %	1 032 431	1 455 169	40,95 %	9,97 %
Seine-St-Denis	73,2 %	2 975 557	3 416 945	14,83 %	23,42 %
Val-de-Marne	61,7 %	1 151 867	1 174 168	1,94 %	8,05 %
Val d'Oise	39,2 %	277 377	463 379	67,06 %	3,18 %
Total	56,9 %	12 946 024	14 589 050	12,69 %	100,00 %

Source : Tableau DRIHL réalisé à la demande de la mission pour les nuitées hôtelières et enquête AHI de la DGCS

[409] En termes d'implantation de ces nuitées, la régionalisation de la réservation hôtelière complète depuis février 2021 avec l'inclusion des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne permet d'avoir une vision détaillée par SIAO prescripteur et par département d'implantation des nuitées hôtelières. Au 1^{er} mars 2021, 4 départements ne voient orientés leurs ménages quasi exclusivement que dans leur département (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne et Val d'Oise). A l'inverse, seulement 35 % des ménages orientés par le SIAO de Paris restent dans le département, c'est 62 % pour les ménages orientés par le SIAO du Val-de-Marne et 72 % pour ceux relevant du SIAO de Seine-St-Denis, grâce à une politique volontariste de « réimplantations » des mises à l'abri des ménages de la Seine-St-Denis dans leur département.

[410] Le département de Paris fonctionne essentiellement pour lui-même puisque 87 % des ménages hébergés à l'hôtel dans ce département sur prescription d'un SIAO le sont sur orientation du SIAO de Paris. C'est le cas aussi dans une moindre mesure pour la Seine-St-Denis où désormais près des ¾ des ménages hébergés à l'hôtel dans ce département le sont sur orientation du SIAO du département. A l'inverse les départements des Yvelines, de l'Essonne et du Val d'Oise sont des départements « d'accueil » avec moins de 50 % des ménages hébergés à l'hôtel dans ces départements orientés par ces SIAO (27 % pour les Yvelines). C'est partiellement vrai aussi pour le Val-de-Marne avec 54 % des ménages hébergés à l'hôtel dans ce département orientés par ce SIAO. Cela s'explique par une inadéquation entre les lieux de disponibilité de l'offre hôtelière et les lieux de pression de la demande d'hébergement. Mais on voit des situations « paradoxales » avec des ménages envoyés dans d'autres département alors que le département du SIAO dont ils relèvent accueillent parallèlement des ménages d'autres départements en nombres proches. Ainsi les Hauts-de-Seine « exportent » 1948 ménages, alors qu'ils « accueillent » 1559 ménages orientés par d'autres SIAO. De même, le Val-de-

Marne « exporte » 2180 ménages alors qu'il en « accueille » 2935. Par ailleurs, même si une politique volontariste a permis de rééquilibrer les choses pour la Seine-St-Denis mise en situation de répondre plus prioritairement à la demande exprimée sur son territoire que précédemment, il n'en reste pas moins que ce département « exporte » encore 3513 ménages alors qu'il en « accueille » en parallèle 2652.

Tableau 6 : Poids des orientations intra-départementales et des orientations par un autre département

Département (données 1 ^{er} mars 2021)	% des ménages orientés par le SIAO du département restant dans le département	% des ménages hébergés à l'hôtel dans le département sur orientation du SIAO du département	Nombre de ménages du département hébergés hors du département	Nombre de ménages orientés par un autre département hébergés dans le département
Paris	35 %	87 %	12441	817
Seine-et-Marne	99,8 %	63 %	7	2094
Yvelines	99,2 %	27 %	8	2794
Essonne	94,9 %	48 %	159	3227
Hauts-de-Seine	54,8 %	60 %	1948	1559
Seine-St-Denis	71,6 %	76 %	3513	2652
Val-de-Marne	61,8 %	54 %	2180	2935
Val d'Oise	99,9 %	43 %	4	4178

Source : Données fournies par la mission par DELTA

[411] La Seine-St-Denis est le 1^{er} département d'implantation des nuitées hôtelières d'Ile-de-France, tout SIAO prescripteur confondu, avec 22 % des nuitées hôtelières au 1^{er} mars 2021, puis Paris (mais essentiellement pour ses besoins propres) et le Val d'Oise (à 43 % seulement pour ses besoins) avec 14 % des nuitées hôtelières de la région. Ces deux départements accueillent ainsi des ménages à l'hôtel dans une proportion très supérieure à leur part dans la population régionale (21,9 % des ménages à l'hôtel en Seine-St-Denis contre 13,3 % de la population régionale et 14 % des ménages à l'hôtel dans le Val d'Oise contre 10,1 % de la population régionale). A l'inverse, 3 départements (Paris, Yvelines et Hauts-de-Seine) accueillent nettement moins de ménages à l'hôtel que leur part dans la population régionale : 14,3 % versus 18 % à Paris, 7,4 % versus 11,8 % dans les Yvelines et 7,5 % versus 13,2 % dans les Hauts-de-Seine.

Tableau 7 : Poids respectif des départements dans les nuitées hôtelières de la région

Département (données 1 ^{er} mars 2021)	Part du département dans la population régionale	Part des nuitées hôtelières de la région réalisées dans le département	Rapport entre le nombre de ménages « accueillis » et le nombre de « ménages exportés »
Paris	18 %	14,3 %	0,07
Seine-et-Marne	11,5 %	10,9 %	299
Yvelines	11 %	7,4 %	349
Essonne	10,6 %	11,8 %	20,3
Hauts-de-Seine	13,2 %	7,5 %	0,8
Seine-St-Denis	13,3 %	21,9 %	0,75
Val-de-Marne	11,4 %	12,3 %	1,35
Val d'Oise	10,1 %	14 %	1 044,5

Source : Données fournies à la mission par DELTA

[412] Au final, ces différentes données concernant l'activité du 115 avec les limites précédemment indiquées montrent bien la pression bien plus forte qui s'exerce sur la petite couronne et en premier Paris et la Seine-St-Denis.

[413] A l'inverse, les nuitées hôtelières montrent bien comment les départements de grande couronne deviennent des terres « d'accueil » via les mises à l'abri organisées par les 115. Le département le plus emblématique est le Val d'Oise qui porte 14 % des implantations de nuitées hôtelières de la région et, avec toutes les limites que représente un tel indicateur, « accueille » 1000 personnes à l'hôtel sur son territoire pour une personne du Val d'Oise orientée par lui dans un autre département pour la prise en charge à l'hôtel (1 pour 300 en Seine-et-Marne et 1 pour 350 dans les Yvelines).

4 Activité globale hébergement/logement

4.1 Remarques préalables

[414] Les données de 2019 sont encore plus parcellaires que pour l'activité du 115, limitant très fortement toute exploitation et encore plus comparabilité de celles-ci. Pour deux départements, les données globales sur l'activité d'H/L sont manquantes : les Hauts-de-Seine et Paris qui n'a pu fournir ni le nombre d'orientations effectuées en 2019 par le SIAO vers une structure d'hébergement ou de logement, ni le nombre de nouveaux ménages labellisés dans SYPLLO en 2019.

[415] Seul le SIAO du Val d'Oise (qui gère les demandes d'hébergement/logement dans un outil tiers, base ACCESS) a pu compléter les données demandées par dispositif : hébergement d'urgence, hébergement d'insertion, logement adapté par catégorie, logement intermédiaire. Le SIAO de Seine-St-Denis a également pu compléter l'essentiel des données, il dispose lui aussi d'outils tiers pour les

demandes d'hébergement/logement. Les Hauts-de-Seine n'ont pu le renseigner qu'en ménages du fait de la perte de leur outil tiers.

4.2 Analyse

[416] Les demandes d'hébergement/logement en 2019 sont mieux réparties entre les départements que pour l'activité au 115, que ce soit en part globale ou rapportées à la population. Si Paris et la Seine-St-Denis portent la part la plus importante de la demande d'H/L, ce sont dans des proportions plus équilibrées avec les autres départements : 21 % pour Paris, 17 % pour la Seine-St-Denis, puis 4 départements entre 10 et 15 % de la demande, Hauts-de-Seine et Val-de-Marne se partageant la dernière place avec chacun 7 % de la demande régionale. On compte par ailleurs 7,1 demandes nouvelles en 2019 pour 1000 habitants dans la région, cette proportion variant de 4 pour 1000 habitants dans les Hauts-de-Seine à 9 pour 1000 habitants dans les Yvelines et la Seine-St-Denis.

[417] Les moyens affectés aux activités relatives à l'hébergement et au logement sont eux-mêmes très variables : d'un ETP pour 425 demandes nouvelles à Paris en ramenant à l'ensemble des ETP du SIAO consacré aux activités d'hébergement/logement à 1 ETP pour 1513 dans l'Essonne.

[418] La tension offre/demande est en revanche partagée. En dehors de Paris, pour qui cette donnée n'est pas disponible en personnes (le projet de service du SSP donne le chiffre de 1 demande sur 7 donnant lieu à une admission), on compte dans la région en moyenne 1 demande sur 4 qui donnera lieu à une admission, y compris l'accès à un logement social, ce rapport allant de 1 demande sur 3 en Seine-et-Marne à 1 demande sur 7 dans les Hauts-de-Seine.

Tableau 8 : Répartition des demandes nouvelles d'hébergement/logement et rapport au regard des admissions de l'année

Département	Nombre de nouvelles demandes d'hébergement/ logement auprès du SIAO hors 115 (en personnes)	Nombre de demandes nouvelles/ 1000 hab	Part du département dans les demandes nouvelles d'H/L	Nombre de demandes nouvelles/ ETP "théorique" H-L	Rapport demandes nouvelles/admissions de l'année (en personnes)
Paris	18500	8,5	21 %	425	ND
Seine-et-Marne	9223	6,6	11 %	769	3,0
Yvelines	12890	9,0	15 %	833	5,4
Essonne	8324	6,4	10 %	1 513	4,1
Hauts-de-Seine	6420	4,0	7 %	626	6,9
Seine-St-Denis	14666	9,0	17 %	947	3,5
Val-de-Marne	5984	4,3	7 %	399	ND
Val d'Oise	10 527	8,6	12 %	1 223	4,2

Total	86534	7,1			4,3
--------------	--------------	------------	--	--	------------

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO

[419] La référence à l'hébergement reste très présente puisque, dans les 4 départements pour lesquels cette donnée existe (Essonne neutralisé car donnée incohérente), les préconisations d'orientations vers l'hébergement, d'urgence ou d'insertion, validées par le SIAO en 2019, sont 2 à 3/4 fois plus importantes que celles vers le logement adapté et intermédiaire (hors logements passerelles et ALT), sans qu'il ne soit possible de distinguer ce qui relève du poids relatif de l'offre qui influencerait les préconisations voire encouragerait des préconisations par défaut, ou ce qui serait lié aux pratiques des prescripteurs et chargés d'orientation ou enfin aux caractéristiques du public (poids des personnes à droits incomplets). En tout état de cause, l'hébergement reste bien la réponse principale proposée aux ménages par les SIAO. Au niveau des admissions, l'écart se réduit entre hébergement et logement adapté/intervallé, en étant très dépendant du nombre de places effectivement vacantes dans l'année et des politiques d'admission des structures.

[420] L'accès au logement autonome reste par ailleurs encore très limité, sans que ce ne soit bien sûr l'action du seul SIAO qui puisse être ainsi évaluée, cet accès dépendant déjà en premier lieu de l'offre de logement social accessible pour des publics précarisés (cf. analyse logement social). Ainsi, sur les 5 départements qui ont renseigné le nombre de personnes suivies par le SIAO admises dans un logement autonome dont un logement social dans l'année 2019, on compte au mieux 1 demande sur 11 demandes nouvelles reçues au SIAO qui s'est traduite par un accès au logement autonome en Seine-St-Denis contre dans le cas le plus défavorable 1 demande sur 37 demandes nouvelles dans le Val-de-Marne. Sachant toutefois que l'accès au logement est inenvisageable pour toute une partie du public suivi par les SIAO, notamment du fait de leur situation administrative irrégulière.

[421] Pour en rester à la seule action des SIAO, on peut déjà constater des disparités importantes entre les SIAO sur l'activité de labellisation, qui est leur principale responsabilité en matière d'accès au logement. En moyenne dans la région (Paris exclu), les labellisations faites par le SIAO en 2019 représentent 18,5 % des labellisations totales dans SYPLA, mais seulement 7 % dans les Hauts-de-Seine (processus en cours de relance de cette activité) et 11 % dans le Val-de-Marne contre 25 % dans le Val d'Oise, 28 % en Seine-et-Marne et même 30 % dans l'Essonne. On est dans un rapport de 1 à 3 pour le nombre de labellisations pour 100 demandes nouvelles d'hébergement/logement : autour de 10 dans les Hauts-de-Seine, Seine-St-Denis et Yvelines, autour de 20 pour la Seine-et-Marne, le Val-de-Marne et le Val d'Oise et à plus de 30 pour l'Essonne. Par ailleurs, à ce stade, les ménages repérés dans le cadre de l'activité de labellisation sont ceux essentiellement déjà pris en charge sur un dispositif régulé par le SIAO, avec rarement activation parallèle des dispositifs de veille sociale (maraudes, accueils de jour...) pour aller chercher aussi les ménages à la rue.

[422] L'essentiel des admissions réalisées sur orientation des SIAO ne se font pas en pratique vers le logement autonome, même si sa part dans les « admissions/réponses » n'est pas non plus négligeable. Pour les 4 départements pour lesquels les données ont pu être fournies, la part du relogement autonome dans l'ensemble des admissions 2019 (hors hôtels et hors logements passerelles et ALT, pour lesquels les chiffres ne sont pas disponibles pour quasiment tous les SIAO et ont donc été neutralisés) varie entre 15 % (Yvelines) et 33 % (Seine-St-Denis), avec 19 % pour le Val d'Oise et 23 % pour Paris.

Tableau 9 : Poids du logement dans l'activité des SIAO et dans les « sorties »

Département	Rapport entre les préconisations d'orientation hébergement// Logement adapté et intermédiaire*	Rapport entre les admissions en hébergement et les admissions en logement adapté et intermédiaire*	Rapport entre les demandes d'H-L nouvelles de l'année et le nombre d'admission dans un logement autonome	Part des relogements dans les admissions SIAO de 2019	Part des labellisations 2019 faites par le SIAO sur la totalité des labellisations SYPL 2019	Rapport labellisations de l'année pour 100 nouvelles demandes d'hébergement-logement (en ménages)
Paris	3,4	2,7	11	23 %	ND	ND
Seine-et-Marne	ND	1,4	ND	ND	28 %	21,38
Yvelines	3,7	1,6	34	15 %	15 %	10,54
Essonne	2,0	2,1	ND	ND	30 %	31,28
Hauts-de-Seine	ND	ND	ND	ND	7 %	9,44
Seine-Saint-Denis	2,1	0,9	11	33 %	16 %	9,87
Val-de-Marne	ND	ND	37	ND	11 %	17,50
Val d'Oise	2,6	0,7	25	19 %	25 %	17,12

* hors logements passerelle et ALT

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO et données DRIHL sur la labellisation SYPL 2019

5 Analyse par dispositif d'hébergement/logement adapté ou intermédiaire

5.1 Remarques préalables

[423] Les données pour l'année 2019 sont extrêmement fragmentaires, car la source principale devrait être le SI SIAO, avec toutes ses limites actuelles de fonctionnement, restreignant toutes les possibilités d'historisation et donc de retour vers l'année 2019. Ceux disposant d'outils tiers, notamment la Seine-Saint-Denis et le Val d'Oise, ont pu être les plus complets. Les Hauts-de-Seine en perdant leur outil tiers ont perdu tout historique et toute donnée en personnes. Les données des Hauts-de-Seine sont donc uniquement en ménages, pour les données existantes (pas de données fournies concernant les structures d'hébergement). L'Essonne ne comptabilise les places déclarées

vacantes aussi qu'en ménages et donc les données calculées pour les admissions par rapport aux places déclarées vacantes l'ont été en ménages (le reste en personnes). Les données de Paris sont aussi limitées du fait des difficultés de transition des données avec la fusion seulement en 2019 des SIAO urgence et insertion et l'absence de réalisation d'un export de la base 2019, ainsi que du fait qu'ils ne suivaient pas en 2019 les données relatives aux orientations et aux places vacantes. Le SIAO de Paris déclare également ne pas réguler les places de foyer de travailleurs migrants et une partie des places de résidence accueil, ainsi que les ALT.

[424] Les données ALT ou autres logements intermédiaires (logements passerelles notamment) sont inexploitables et ont donc été totalement neutralisées dans l'analyse.

[425] La mission a concentré son analyse sur deux indicateurs :

- Le taux d'admission par rapport aux orientations du SIAO, ce qui permet de rendre compte de l'efficacité du processus par rapport aux déclarations de vacances de places, mais aussi de la légitimité/reconnaissance du rôle du SIAO par rapport au dispositif. Les SIAO, sauf dans le Val de Marne pour le logement adapté (plusieurs candidatures présentées par ordre de priorité toutefois), présentent en général une candidature (orientation) par place déclarée vacante et ne seront amenés à en proposer une deuxième que si l'admission n'a pu se faire sur refus du ménage ou de la structure, au risque d'une reprise par le gestionnaire. Plus l'écart entre le nombre d'orientations par le SIAO et le nombre d'admissions est grand, plus cela traduit un problème de fluidité dans le processus, dont l'origine peut être multiple : inadéquation des propositions du SIAO par rapport aux attentes du ménage ou au projet de la structure, trop fortes exigences de la structure par rapport à un public par principe précaire puisque suivi par le SIAO, manque de travail avec les prescripteurs qui entraîne un manque de préparation des ménages et peut engendrer des refus de leur part....Cette donnée est disponible en général pour 7 départements (Paris exclu), sachant que les données pour les Hauts-de-Seine sont en ménages ;
- Le taux d'admission par rapport aux places déclarées vacantes, qui permet de s'assurer qu'il n'y a au final, quel que soient les problèmes de fluidité éventuels dans le processus, pas de « perte » de places pour les publics suivis par le SIAO. Cette donnée est en général disponible pour 6 départements (Seine-et-Marne et Yvelines exclus), avec des données en ménages pour l'Essonne et les Hauts-de-Seine.

[426] Il est précisé que pour le Val d'Oise les admissions directes ont été neutralisées, pour ne rester que sur les admissions sur orientation du SIAO, ce département ayant fourni cette précision.

5.2 Analyse

[427] Concernant l'hébergement d'urgence (CHU/HUAS/ALTHO), les taux d'admission par rapport aux orientations du SIAO sont autour de 80 % pour quatre départements mais seulement de 65 % pour un département (Yvelines), avec toutefois pour ce département beaucoup de refus ménages. Pour les 3 départements pour lesquels les données existent, les taux d'admission en hébergement d'urgence (CHU/HUAS/ALTHO) par rapport aux places déclarées vacantes sont proches ou égaux à 100 %. Ces deux données confirment ainsi que sur l'HU le pouvoir d'affectation directe et rapide du SIAO est globalement respecté, d'autant que l'écart entre les orientations et les admissions s'explique en partie par des refus ménages. Pour autant, il reste un écart lié à des refus structures qui interrogent au regard de l'inconditionnalité de l'accueil, surtout quand, comme cela a pu être rapporté à la mission dans certains départements, ce refus est justifié au regard de la non régularité du séjour ou de l'absence de ressources.

[428] Pour les CHRS et CHS, les admissions par rapport aux places déclarées vacantes sont de l'ordre de 90/100 %, confirmant le rôle d'orienteur du SIAO, avec toutefois un taux à seulement 81 % pour l'Essonne (en ménages). En revanche, quand on regarde les taux d'admission par rapport aux orientations, on constate que le processus est moins fluide que pour l'hébergement d'urgence avec des taux qui tournent autour de 60/65 % et qui tombent même en dessous de 60 % pour deux départements (56 % pour le Val-de-Marne et 53 % pour l'Essonne). Cela confirme les échanges que la mission a pu avoir avec les structures d'hébergement lors des tables rondes organisées en département, avec une mise en avant beaucoup plus fréquente du projet d'établissement ou des équilibres de peuplement, dans leurs échanges avec les SIAO, conduisant à des échanges et refus intermédiaires plus nombreux avant admission.

[429] Pour les structures de logement adapté, les taux d'admission par rapport aux places déclarées vacantes sont beaucoup plus disparates (sur 5 réponses exploitables) : de 50 % dans les Hauts-de-Seine, 52 % en Seine-St-Denis, 69 % à Paris, 91 % dans le Val d'Oise à 100 % dans le Val-de-Marne. Pour ce dernier, il ne peut être exclu que sa pratique de présenter systématiquement 3 candidatures pour une place vacante participe à expliquer ce résultat. Pour autant, le Val d'Oise qui présente une seule candidature à la fois dépasse les 90 % d'admission par rapport aux places déclarées vacances. Les taux d'admission par rapport aux orientations SIAO sont surtout beaucoup plus bas que pour les structures d'hébergement, à l'exception notable du Val d'Oise avec un taux de 81 %, les autres départements tournent plutôt autour de 50 %, mais seulement 32 % dans les Hauts-de-Seine. Le taux très faible du Val-de-Marne (35 %) s'explique par le choix fait dans ce département de faire 3 orientations par place vacante. Cela confirme la moindre fluidité du processus SIAO-logement adapté, avec beaucoup plus de refus en première intention par rapport aux orientations des SIAO, et une part des refus structure plus importante (pas de donnée demandée sur ce point, mais cela apparaît dans les rapports d'activité). Sur ce secteur, il existe une vraie tension entre l'offre indispensable que représente le logement adapté pour le relogement des ménages sans abri ou hébergés et les exigences économiques ou en termes de publics de ces structures au regard de leur modèle de financement et de fonctionnement, conduisant à aller chercher plutôt les ménages les moins défavorisés et présentant le moins de problématiques annexes dans le public SIAO.

Tableau 10 : Taux d'admission par type de structure

Département	Taux d'admission en HU// orientations SIAO	Taux d'admission en HU// places déclarées vacantes	Taux d'admission en CHRS// orientations SIAO	Taux d'admission en CHRS// places déclarées vacantes	Taux d'admission dans un logement adapté// orientations SIAO	Taux d'admission dans un logement adapté// places déclarées vacantes
Paris	ND	ND	ND	100 %	ND	69 %
Seine-et-Marne	78 %	ND	65 %	ND	46 %	ND
Yvelines	65 %	ND	62 %	ND	47 %	ND
Essonne	82 %	91 %	53 %	81 %	52 %	ND
Hauts-de-Seine	ND	ND	ND	ND	32 %	50 %
Seine-St-Denis	80 %	92 %	65 %	88 %	50 %	52 %
Val-de-Marne	ND	ND	56 %	113 %	35 %	105 %
Val d'Oise	82 %	105 %	65 %	99 %	81 %	91 %

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO

NB : les taux d'admission par rapport aux places déclarées vacantes peuvent être supérieurs à 100 % car les déclarations de vacances et les admissions peuvent chevaucher deux années. Avec des déclarations de vacances de places faites en 2019 des places pourvues en 2020 et des admissions réalisées en 2019 pour une place déclarée vacante en 2018.

[430] Lorsqu'on regarde par sous-dispositif au sein du logement adapté, on constate également une plus grande difficulté d'accès et une moindre fluidité pour les structures jeunes travailleurs que pour les résidences sociales. Ainsi en résidence sociale, les taux d'admission par rapport aux places déclarées vacantes sont à 80 % pour les plus bas, contre 38 % pour les admissions en FJT Seine-St-Denis, 40 % à Paris, 53 % dans le Val d'Oise (mais 88 % dans le Val-de-Marne). Les Hauts-de-Seine se distinguent significativement avec seulement 57 % d'admissions par place déclarée vacante pour les résidences sociales. Ce taux tombe à 25 % pour les FJT... On retrouve des différences comparables concernant les taux d'admission par rapport aux orientations SIAO pour 4 des 7 départements pour lesquels ces données sont disponibles : 39 % pour les FJT versus 82 % pour les résidences sociales à Paris, 41 % versus 61 % dans l'Essonne, 43 % versus 62 % en Seine-St-Denis ou encore 54 % versus 68 % dans le Val d'Oise. Dans le Val de Marne, Seine-et-Marne et Yvelines, les situations des admissions en résidence sociale et FJT au regard des orientations SIAO sont plus proches (autour de 45/50 % en Seine-et-Marne et dans les Yvelines et autour de 35 % pour le Val-de-Marne mais toujours à analyser au regard de la pratique de présenter trois candidatures par place vacante). Ce

sont les Hauts-de-Seine qui présentent à nouveau les taux les plus bas (31 % pour les résidences sociales et 20 % pour les FJT). Les données pour les autres structures de logement adapté sont inexploitables (données que pour la Seine-St-Denis et le Val d'Oise pour les FTM ; très peu de vacances et d'admissions pour les pensions de famille et les résidence accueil).

[431] Pour Solibail et Louez solidaire, le taux d'admission par rapport aux orientations SIAO est d'environ 60 %, avec une dispersion assez modérée pour les 5 départements pour lesquels ces données existent, de 47 % dans les Hauts-de-Seine à 63 % dans les Yvelines. Sans être négligeable, ce taux n'apparaît pas pleinement satisfaisant pour un dispositif très normé qui devrait garantir plus d'adéquation offre/demande, et au regard de son rôle majeur dans l'insertion par le logement pour les publics suivis par les SIAO.

Tableau 11 : Taux d'admission par type de dispositif de logement adapté et pour le logement intermédiaire

Département	Taux d'admission en résidence sociale par rapport aux nombres de places déclarées vacantes	Taux d'admission en résidence sociale par rapport aux orientations SIAO	Taux d'admission en FJT par rapport aux nombres de places déclarées vacantes	Taux d'admission en FJT par rapport aux orientations SIAO	Taux d'admission dans un logement intermédiaire/orientation SIAO
Paris	82 %	82 %	40 %	39 %	ND
Seine-et-Marne	ND	47 %	ND	44 %	ND
Yvelines	ND	45 %	ND	53 %	27 %
Essonne	96 %	61 %	53 %	41 %	63 %
Hauts-de-Seine	57 %	31 %	25 %	20 %	47 %
Seine-St-Denis	78 %	62 %	39 %	43 %	57 %
Val-de-Marne	115 %	34 %	88 %	36 %	ND
Val d'Oise	80 %	68 %	53 %	54 %	61 %

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO

6 Publics spécifiques

[432] La mission a sollicité des données auprès des SIAO concernant 4 publics spécifiques : les jeunes sortant de l'ASE, les personnes sortant de détention, les personnes victimes de violence conjugale voire intrafamiliale, ainsi que les orientations en lits d'accueil médicalisés (LAM) et lits halte soins santé (LHSS) pour les personnes présentant des problématiques de santé.

[433] Concernant ce dernier point, les SIAO ont tous signalé, hors Paris, n'avoir pas de connaissance des orientations et admissions dans ces structures, n'ayant aucune place dans le circuit concernant

ces structures médico-sociales relevant de l'ARS et plusieurs ont précisé ne pas avoir non plus de connaissance de l'offre disponible.

[434] Les données concernant les autres publics sont difficilement exploitables en l'état car souvent inexistantes ou trop parcellaires.

[435] Toutefois 4 départements ont pu fournir des données sur les orientations concernant les jeunes sortant de l'ASE (pour l'un seulement sur les demandes d'insertion, hors urgence). Les admissions en Seine-St-Denis et dans le Val-de-Marne représentent 13 % des préconisations d'orientation en 2019. Ce taux remonte à 27 % dans l'Essonne et même à 67 % dans le Val d'Oise. Majoritairement, ces jeunes sont admis dans des structures de logement adapté, mais aussi pour le seul Val d'Oise en logement intermédiaire.

[436] Concernant les personnes victimes de violence, trois départements (Essonne, Val-de-Marne et Val d'Oise) ont pu fournir des données à peu près complètes. Deux départements ont fourni des données incomplètes : la Seine-St-Denis n'a pas pu indiquer le recours au logement adapté, intermédiaire ou autonome, les Yvelines de leur côté ne disposent pas d'indicateur de demande. Par ailleurs, les Hauts-de-Seine ont répondu en ménages et pas en personnes. Paris et la Seine-et-Marne n'ont pas pu fournir de données sur ce public spécifique. Pour les départements disposant de données, on constate que c'est un public non négligeable en nombre (plusieurs centaines de personnes) avec une demande forte autour du 115/mise à l'abri. Au-delà du traitement de l'urgence, tous les dispositifs d'hébergement, places dédiées et généralistes, et de logement adapté/intervallaire, sont mobilisés.

[437] Pour les personnes sous main de justice sortant de détention, on parle, en dehors de Paris et de l'Essonne, de quelques dizaines de personnes par an par département pour les 3 autres départements qui ont fourni des données sur cette population et pour les publics qui se sont identifiés ainsi. Aucune donnée n'est en revanche exploitabile avec suffisamment de SIAO répondant. Il est juste possible de remarquer des admissions plus marquées en CHRS/CHS que pour les publics spécifiques précédents.

[438] Il ne peut donc être que constaté le besoin de renforcer la connaissance et le suivi des parcours des ménages impliquant une vigilance et une prise en charge spécifiques à des moments particuliers de leur trajectoire de vie (=ces publics spécifiques), aujourd'hui pas ou mal identifiés, malgré les conventions propres qui ont pu être signées concernant notamment les femmes victimes de violence (5 départements sur 8) et les personnes sortant de détention (5/8). En revanche, si des conventions ont pu être signées dans certains départements avec les conseils départementaux concernant les publics relevant de leurs compétences, notamment les femmes enceintes et familles avec enfants de moins de 3 ans, aucune convention spécifique n'a été signée avec le SIAO et/ou l'Etat concernant les jeunes sortant de l'ASE.

[439] Cette observation du besoin de renforcer la connaissance porte aussi sur l'offre d'accueil : les données remontées des SIAO et les données de l'enquête AHI sur les femmes victimes de violence ne sont ainsi pas identiques pour la plupart des départements (hors Paris et Seine-St-Denis). Par ailleurs, 3 départements (Paris, Seine-et-Marne et Hauts-de-Seine) ne donnent aucune donnée concernant les places dédiées aux personnes sortant de prison.

7 Quelques données de comparaison sur les pratiques des SIAO

[440] Le tableau suivant rend compte de façon plus globale de quelques différences de pratiques significatives, à la fois pour le traitement de l'usager et pour l'activité du SIAO et ses relations avec ses partenaires, et qui concernent au final tous les champs d'activité du SIAO.

Tableau 12 : Quelques différences de pratiques significatives entre SIAO

Département	Durée de validité d'une demande d'hébergement/ périodicité de réactualisation	Périodicité de rappel au 115 pour un renouvellement de prise en charge à l'hôtel	Condition de régularité de séjour pour l'accès à centre d'hébergement d'insertion - CHRS et CHS	Une demande d'H/L peut-elle donner lieu à plusieurs préconisations d'orientation validées par le SIAO ?	Sur une place vacante de logement adapté, plus d'une candidature à la fois peut-elle être présentée ?	La fiche AFFIL ⁸⁹ est-elle utilisée dans le cadre de la remontée de ménage prêts au relogement
Paris	3 mois	Courts séjours: Tous les 2 jours pour une 1re demande (demande valable 48h) Le jour de la sortie de courts séjours pour les renouvellements Long séjour: renouvellement automatique	Non	oui	non	non
Seine-et-Marne	3 mois	15 jours	Oui	non	non	oui
Yvelines	3 mois	15 jours	Oui	non	non	oui
Essonne	6 mois	28 nuits pour les personnes accompagnées par la PASH / 14 nuits pour les autres	en fonction du projet d'établissement	oui	non	non

⁸⁹ Fiche permettant aux travailleurs sociaux d'évaluer les capacités des ménages et leurs besoins d'accompagnement en vue de l'accès au logement développée par l'Association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement.

Hauts-de-Seine	4 mois	28 nuits	en fonction du projet d'établissement	non	non	oui
Seine-St-Denis	6 mois (SI-SIAO) et demande de renouvellement "manuelle" pour les orientations logt intermédiaire et Solibail : suite demande gestionnaires	3 mois	en fonction du projet d'établissement	oui	non	non
Val-de-Marne	2 à 3 mois	Courts séjours : 3 à 4 nuits / Longs séjours : 8 à 10 jours puis renouvellement automatique	Oui	non	oui	non
Val d'Oise	3 mois	Pour les ménages stabilisés 1 fois par mois. Pour les autres ménages, le jour de leur fin de prise en charge	Oui	oui	non	non

Source : enquête de la mission IGAS auprès des SIAO

Notice de remplissage de l'enquête de données auprès des SIAO	
1. Effectif SIAO	<p>Les effectifs prévisionnels correspondent aux effectifs théoriques tels qu'inscrits au tableau des emplois de la structure. Ils sont à compléter en ETP, y compris dans la déclinaison par catégorie de personnels.</p> <p>Les effectifs présents correspondent aux personnels effectivement recrutés. Ils sont à compléter en ETP, y compris dans la déclinaison par catégorie de personnels.</p>
	<p>Les effectifs à compléter sont ceux correspondant aux missions confiées par la loi au SIAO, indépendamment de la structuration interne retenue au sein de l'association/GIP/GCSMS :</p> <p>*doivent donc y être intégrés les effectifs correspondant à ces missions, même si pour des choix internes d'organisation ils sont hors SIAO, mais intégrés dans un autre service de l'association/GIP/GCSMS (parfois le cas par exemple pour les missions logement)</p> <p>*à l'inverse doivent en être retirés les effectifs qui sont au sein des SIAO mais qui ne correspondent pas directement aux missions confiées par la loi au SIAO (art. L345-2-4 CASF), comme par exemple les équipes des maraudes</p> <p>*les effectifs consacrés à l'accompagnement social des ménages à l'hôtel sont également à retirer.</p>
	<p>L'ensemble de ces données sont demandées au 31/12/2019 en prévisionnel et en effectif présent, ainsi que pour l'année 2021 en prévisionnel. Si l'affectation des renforts prévus pour 2021 au titre des 150 ETP nationaux n'a pas été arbitrée encore, il convient de les positionner sur les fonctions envisagées par le SIAO dans son expression de besoins.</p>
2. Activité 115	<p>Les demandes sont à comptabiliser sur toute l'année 2019, selon le principe d'une demande par jour par personne.</p> <p>Le nombre total de demandes d'hébergement correspond au total des demandes créées par les SIAO-115 sur l'année, comptabilisées selon le principe d'une demande par jour par personne.</p> <p>La notion de demande non pourvue correspond à celle retenue dans la notice DGCS sur l'indicateur national "taux de demandes d'hébergement non pourvues-DNP". Il s'agit du nombre de demandes d'hébergement enregistrées par les SIAO-115 en 2019, comptabilisées selon le principe d'une demande par jour par personne, n'ayant pas débouché sur une proposition d'hébergement pour l'un des motifs « refus 115 » suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Absence de places disponibles ; - Absence de places compatibles avec la composition du ménage ; - Problème de mobilité (y compris lié à une situation de handicap) ; - Fin de prise en charge 115 ; - Refus du 115 lié à la problématique du demandeur (pathologie lourde, ...) - Refus du 115 lié à la problématique du demandeur (présence animal) ; - Refus lié au comportement de l'usager (problème d'agressivité, sous l'emprise de psychotropes...) ; - Refus de la structure d'accueillir la personne pour toute autre raison.
	<p>Le nombre de nuitées hôtelières correspond au nombre total de nuitées à l'hôtel réalisées en 2019 dans le département, quel que soit le SIAO orienteur. Cette donnée est à compléter par le nombre de nuitées réalisées dans le département sur orientation du SIAO du département.</p>
3. Activité Hébergement/logement (hors 115)	<p>L'ensemble des données est à compléter en nombre de personnes (et pas de ménages sauf pour les labellisations sypro).</p> <p>Il s'agit ici de rendre compte du traitement des demandes d'hébergement/logement qui ne sont pas traitées dans le cadre de l'activité de mise à l'abri du 115.</p>

Le processus de traitement d'une demande d'hébergement/logement hors 115 par le SIAO est découpé en quatre étapes : 1/demande 2/ préconisation d'orientation 3/ orientation 4/admission. Cela concerne aussi bien l'accès à une place d'hébergement, urgence-**hors hôtel**- ou insertion, à une place de logement adapté (résidences sociales, FJT, FTM, pensions de famille, résidences accueil), à un logement en intermédiation sociale (solibail ou louez solidaire, ALT, logements passerelles) ou à un logement autonome dont logement social. Il est demandé aux SIAO de compléter autant que possible chacune des colonnes correspondantes, sauf si cela s'écarte radicalement de leur pratique, ne permettant pas de recueillir toutes ces données. Dans ce cas, il leur revient en retour d'expliquer leur pratique et de transmettre les données équivalentes à leur pratique permettant de suivre et restituer le processus de traitement d'une demande d'hébergement/logement hors 115.

Les demandes nouvelles correspondent aux demandes des primo-demandeurs en 2019 mais aussi aux demandes de personnes déjà suivies au titre de l'hébergement/logement qui font l'objet d'une modification de leur préconisation d'orientation (par exemple, personne hébergée en CHU qui fait l'objet d'une nouvelle préconisation en vue d'un accès à une place en logement adapté).

Les demandes nouvelles, réactualisées ou réactivées correspondent à la totalité des demandes traitées dans l'année 2019 par le SIAO, qu'elles correspondent à une demande nouvelle telle que définie ci-dessus ou à une demande réactualisée, selon les délais réguliers de réactualisation des évaluations sociales et donc des demandes définies par chaque SIAO, ou à une demande réactivée, pour les demandes qui, pour une raison donnée, ont pu un temps être désactivées dans le SI-SIAO. Dans ces derniers cas de figure (réactualisation et réactivation), les préconisations d'orientation doivent ne pas avoir évolué. Il s'agit sinon d'une demande nouvelle.

Une préconisation d'orientation correspond à l'orientation envisagée pour une personne suite à son évaluation sociale par un travailleur social, enregistrée sur le SI-SIAO et **telle que validée par le SIAO**, mais à ce stade sans orientation directe vers une structure donnée, au-delà de sa catégorie (HU, CHRS/CHS, logement adapté, dispositif intermédiaire, logement autonome), sauf exception quand une place correspondant à cette préconisation et au profil de la personne est immédiatement vacante.

Une orientation correspond à la présentation par le SIAO de la candidature d'une personne pour une place déclarée vacante dans une structure donnée ou pour une attribution/mise à disposition d'un logement intermédiaire ou autonome.

Une admission correspond à une entrée effective de la personne dans la structure vers laquelle elle a été orientée ou le logement qui lui a été attribué/mis à disposition.

Une place en hébergement d'urgence correspond à une place en centre d'hébergement d'urgence (CHU), en hébergement d'urgence avec accompagnement social (HUAS) ou en ALTHO. Les hébergements à l'hôtel ne sont pas ici pris en compte.

Une place en logement adapté correspond à une place en résidence sociale, en FJT, en FTM, en pensions de famille ou en résidence accueil.

Une place en intermédiation sociale correspond aux dispositifs Solibail/louez solidaire, aux logements passerelles et aux ALT.

Un logement autonome correspond à tout logement dont la personne est directement et personnellement locataire, dans le parc privé ou social, **hors** donc logement accompagné, logement intermédiaire **ou logement par un tiers**.

Le nombre de personnes admises sur une place d'hébergement ou accédant à un logement en 2019 correspond aux personnes suivies par le SIAO qui en 2019 accèdent à une place dans un centre d'hébergement, urgence hors hôtel (CHU, HUAS, ALTHO) ou insertion (CHRS/CHS), à une place dans un logement adapté (résidence sociale, FJT, FTM, pension de famille, résidence accueil), à un logement intermédiaire (solibail, louez solidaire, logements passerelles, ALT) ou à un logement autonome dont logement social.

Concernant SYPLO, les labellisations sont demandées, par exception avec le reste du tableau, en ménages, compte tenu des modalités d'enregistrement dans Sypl. En revanche, pour les attributions de logement dans l'année concernant des personnes suivies par le SIAO, la donnée est demandée en ménages et en personnes. Sont à recenser toutes les attributions de l'année, quelle que soit l'année de labellisation dans SYPLO. Il s'agit ici de recenser les accès effectifs à un logement autonome/pérenne dont la personne est directement et personnellement locataire, hors donc logement accompagné ou intermédiaire ou logement par un tiers. Il s'agira essentiellement en pratique d'une attribution de logement social.

4. Activité par dispositif

Les définitions sont les mêmes que celles utilisées au 3.

Le nombre de personnes en liste d'attente correspond aux personnes ayant une demande d'hébergement/logement active auprès du SIAO mais qui n'a pas pu être à ce stade satisfaite pour la préconisation d'orientation établie par le SIAO. Il s'agit du recensement de l'ensemble des personnes dans cette situation au 31/12/2019, quelle que soit l'année de la demande initiale, tant que la demande est bien considérée comme active.

5. Focus logement adapté

Les définitions sont les mêmes que celles utilisées au 3.

6. Focus publics spécifiques

Les définitions sont les mêmes que celles utilisées au 3, sauf pour les hébergements d'urgence qui ici inclut aussi les hôtels.

Les données concernant l'offre pour les publics spécifiques sont à renseigner au 31/12/2019.

ANNEXE 5 : Analyse de la situation du logement social en Ile-de-France

1 Remarques préalables :

[441] Les données qui suivent sont issues de l'exploitation d'un tableau demandé par la mission à la DIRHL pour consolider les données des différents départements sur les principales données liées à la demande de logement social, à la production et à l'attribution de logement social, ainsi que sur la mobilisation des différents contingents au service des publics prioritaires. La mission a également exploité le socle de données concernant la demande et l'attributions de logement social, publié par la DRIHL, pour 2019, dernière année disponible.

[442] La mission a complété ces données à partir d'autres sources : portraits de territoire de l'AORIF, données récupérées auprès de la DHUP et exploitation par la mission des accords collectifs départementaux et de leurs bilans (pour ceux qui étaient disponibles).

[443] La notion de « ménages hébergés », utilisée dans ces sources, est une notion plus restrictive que le périmètre des ménages suivis par les SIAO et pour lesquels ils ont la mission de favoriser l'accès au logement (publics à la rue, publics en logement adapté et/ou intermédiaire, publics suivis par des services sociaux et signalés auprès du SIAO...). Cette notion ne permet donc que d'approcher le « public SIAO » sans le recouvrir pleinement.

[444] L'analyse qui suit ne porte pas sur les données relatives aux compositions des ménages, typologies des logements ou aux relogements/demandes par quartile de ressources, pour se concentrer sur les ménages prioritaires au sens de la mission et de l'article L441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), la mission ne portant pas sur l'état du logement social en Ile-de-France dans son ensemble.

[445] Les données qui suivent portent essentiellement sur l'année 2019, sauf indication contraire.

2 La demande de logement social

2.1 Le poids de la demande de logement social en Ile-de-France

[446] La région Ile-de-France compte 736 128 demandeurs de logement social au 31/12/2019 dont un quart se concentre sur la Ville de Paris et près de 70 % dans Paris et la petite couronne (68,8 %).

[447] Le taux de demande de logement social pour 1000 habitants varie du simple au double dans la région : de 38,3 demandes pour 1000 habitants en Seine-et-Marne à 85,2 pour Paris et une moyenne régionale à 60,5 demandes pour 1000 habitants.

[448] La pression de la demande est forte en Ile-de-France. Cette tension de la demande de logement social au regard de l'offre disponible se retrouve dans l'indicateur mesurant le nombre de demandes de logement social (LS) pour 1 attribution avec une moyenne régionale à 1 attribution pour 9,9 demandes, mais avec une disparité importante : autour de 6,5 demandes pour une attribution en Seine-et-Marne, Yvelines et Essonne versus un rapport de 10 pour 1 dans les Hauts-de-Seine, la Seine-St-Denis et le Val-de-Marne et un maximum de 18,3 demandes pour une attribution pour Paris

(4,6 en moyenne nationale). Cet indicateur se dégrade du fait de l'augmentation constante de la demande : 9,9 demandes pour 1 attribution aujourd'hui contre 8,8 demandes pour 1 attribution en 2017 (source : lettre des études DRIHL mars 2021 « Analyse des demandes et attributions de logements sociaux en Ile- de-France en 2019»).

Tableau 1 : La demande de logement social en Ile-de-France

Département	Nombre de demandeurs de logement social au 31/12/2019	Part du département dans la demande de LS	Nombre de demandeurs de LS pour 1000 habitants	Nombre de demandes de logement social pour 1 attribution (pression de la demande)
Paris	186468	25,3 %	85,2	18,3
Seine-et-Marne	53833	7,3 %	38,3	6,4
Yvelines	57099	7,8 %	39,7	6,6
Essonne	53691	7,3 %	41,4	6,3
Hauts-de-Seine	106666	14,5 %	66,3	10,5
Seine-St-Denis	118250	16,1 %	72,9	9,7
Val-de-Marne	94751	12,9 %	68,3	10,6
Val d'Oise	65370	8,9 %	53,2	8,7
Total	736 128	100,0 %	60,5	9,9

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission

2.2 Les grandes caractéristiques de cette demande

[449] 60 % des demandeurs ont des ressources inférieures aux plafonds des PLAI en Ile-de-France, avec peu de disparités (de 56 % dans les Hauts-de-Seine à 64 % dans l'Essonne)

[450] Les ménages prioritaires au sens de l'article L441-1 du CCH représentent 10 % de la demande sans une trop grande dispersion non plus, de 8 % dans les Hauts-de-Seine à 11 % à Paris et dans l'Essonne. Au vu des poids respectifs des départements dans la demande de logement social, Paris porte presque à elle seule 30 % de la demande de logement social des publics prioritaires (28 %) et Paris et la Petite couronne représentent 70 % de l'ensemble de la demande de LS des publics prioritaires.

[451] La part des ménages reconnus prioritaires urgents au titre du droit au logement opposables (PU DALO) est plus variable : elle s'établit en moyenne à 7 % de la demande de logement social, de 4 % dans le Val d'Oise à 8 % en Seine-St-Denis et 9 % à Paris, avec donc là aussi une distinction Petite et Grand couronne.

[452] La part des ménages hébergés dans la demande de logement social est faible : de 1 à 2 % selon les départements (de 747 demandeurs à 3550). Il est à noter toutefois que cette notion de « publics hébergés » ne couvre pas l'ensemble du public suivi par le SIAO et ne permet donc pas de rendre compte de l'ensemble de la « responsabilité » du SIAO. Elle correspond en effet aux seuls ménages labellisés dans SYPLLO comme étant hébergés en structure ou logés temporairement (c'est-à-dire sans les ménages en FJT, FTM et RS, considérés comme déjà logés) et ceux dont le mode d'hébergement n'est pas renseigné dans SYPLLO et qui déclarent être en structure d'hébergement ou hébergés à l'hôtel dans leur demande de logement social. Il convient également de garder à l'esprit que l'ensemble des publics relevant du SIAO ne sont pas éligibles au logement social : il en est ainsi notamment de tous les ménages dits à droits incomplets, c'est-à-dire en situation irrégulière.

Tableau 2 : Le poids des ménages prioritaires dans la demande de logement social

Département	Proportion de demandeurs de logement social dont les ressources sont inférieures aux plafonds des PLAI	Part des ménages prioritaires dans la demande de LS	Part des ménages PU DALO dans la demande de LS	Part des ménages hébergés dans la demande de LS
Paris	57 %	11 %	9 %	1,9 %
Seine-et-Marne	61 %	10 %	5 %	1,7 %
Yvelines	59 %	9 %	5 %	1,2 %
Essonne	65 %	11 %	3 %	1,8 %
Hauts-de-Seine	56 %	8 %	6 %	1,5 %
Seine-St-Denis	63 %	10 %	8 %	1,4 %
Val-de-Marne	62 %	9 %	6 %	1,3 %
Val d'Oise	64 %	9 %	4 %	1,1 %
Total	60 %	10 %	7 %	1,5 %

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission et socle de données DRIHL sur le logement social

3 Le parc existant et la production

[453] Le parc social en Ile-de-France compte 1 311 708 logements sociaux. Paris et la Seine-St-Denis concentrent à eux deux un tiers de l'offre de logement social de la région, alors que les 4 départements de la petite couronne concentrent chacun moins de 10 % de l'offre régionale.

[454] Les logements sociaux sous PLAI ne représentent que 4,2 % du parc social alors que comme vu précédemment 60 % des demandeurs de logement social ont des ressources inférieures aux plafonds PLAI. En revanche si on ajoute les PLUS antérieurs à 1977 qui se caractérisent par des loyers

majoritairement bas, on tourne plutôt autour de 50 % rendant plus directement compte du parc financièrement accessible.

Tableau 3 : La répartition du parc de logement social en Ile-de-France

Département	Nombre de LS total dans le département (source : socle de données DRIHL)	Part du département dans le parc de LS	Part des PLAI dans le parc social	Part PLAI et PLUS antérieurs à 1977
Paris	231 472	17,6 %	5,2 %	43,2 %
Seine-et-Marne	104 701	8,0 %	6,6 %	51,6 %
Yvelines	124 260	9,5 %	4,6 %	50,6 %
Essonne	121 777	9,3 %	5,5 %	51,5 %
Hauts-de-Seine	201 344	15,3 %	2,9 %	47,9 %
Seine-St-Denis	227 911	17,4 %	3,1 %	53,1 %
Val-de-Marne	175 967	13,4 %	2,7 %	51,7 %
Val d'Oise	124 276	9,5 %	5,3 %	54,3 %
Total	1 311 708	100,0 %	4,2 %	

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission et socle de données DRIHL sur le logement social

[455] La production sociale reste stable en 2019, à environ 28 600 logements agréés, en légère baisse par rapport à la moyenne sur dix ans de 30 000 agréments par an et en deçà de la cible de cet indicateur dans le SRHH qui était d'agrérer entre 32 000 et 37 000 logements sociaux par an, pour atteindre respectivement les objectifs de la loi SRU en 2025 et ceux du SDRIF en 2030. Comme le constate le suivi du SRHH de juillet 2020, « *la cible n'est donc pas atteinte en 2019. De plus, la tendance des trois dernières années est à l'éloignement de la cible.* » Par ailleurs, c'était avant l'année 2020 et la chute importante de la production de logement social lié notamment à la crise sanitaire mais aussi à l'attente des élections municipales et de la mise en place des nouvelles équipes.

[456] La part de chaque département dans les agréments de l'année est plus équilibrée que la répartition du parc existant, entre 9 % pour le Val d'Oise et 13 % pour les Yvelines, sauf pour Paris qui à lui seul représente près d'un quart des agréments de 2019 (22 %).

[457] Cette production sociale reste très orientée vers les communes déficitaires SRU, avec 14 897 logements agréés en 2019, soit 52 % des agréments de l'année (source : suivi du SRHH de juillet 2020). Le nombre de communes déficitaires au regard des obligations de la loi SRU reste très important en Ile-de-France avec un taux de 58,6 % de communes déficitaires pour celles soumises à la loi SRU, de 22,5 % en Seine-St-Denis à 69 % en Seine-et-Marne et dans les Yvelines (*NB : Paris est à 100 % mais ne compte que pour une seule commune*).

[458] 32,6 % des nouveaux agréments sont sous financement PLAI, ce qui constitue un progrès par rapport à la situation actuelle de l'offre (4,2 % seulement du parc en PLAI), mais reste très en deçà

de la demande de logement social (60 % avec des ressources inférieures aux plafonds des PLAI). Par ailleurs, la situation reste très disparate selon les départements : si les PLAI représentent 41,3 % des nouveaux agréments en 2019 en Seine-St-Denis et 36,7 % à Paris, ils ne constituent que 27,1 % des nouveaux agréments dans le Val d'Oise et 28,6 % dans le Val-de-Marne.

Tableau 4 : La répartition des nouveaux agréments de logement social, dont la part de PLAI

Département	Nombre de LS nouvellement agréés dans l'année (source : questionnaire DRIHL)	Part du département dans les agréments de l'année	Taux de PLAI dans les LS nouvellement agréés
Paris	6 159	22 %	36,7 %
Seine-et-Marne	3 488	12 %	31,7 %
Yvelines	3 671	13 %	30,9 %
Essonne	3 430	12 %	33,2 %
Hauts-de-Seine	3 119	11 %	27,6 %
Seine-St-Denis	2 939	10 %	41,3 %
Val-de-Marne	3 073	11 %	28,6 %
Val d'Oise	2 715	9 %	27,1 %
Total	28 594	100 %	32,6 %

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission

[459] En 2020, selon les données fournies par la DHUP, la production de logement social a chuté en Ile de France de 30 % avec 20 328⁹⁰ logements agréés dans l'année, contre -17 % France entière. C'est le taux de chute le plus important. En conséquence, en 2020, l'Ile-de-France n'a atteint que 69 % de son objectif fixé au niveau national, seul PACA a un taux de réalisation inférieur. De la même façon, le nombre de PLAI chute de 30 % en 2020, contre 12 % France entière. La région réussit donc juste à maintenir globalement le taux de PLAI au sein de la production (31,8 % en 2020). Dans un contexte d'écart très important entre l'offre et la demande et d'augmentation constante de la demande, l'exercice de satisfaction de celle-ci va devenir encore plus complexe, si la barre n'est pas rapidement redressée. Mais la tendance précédente, déjà au mieux stagnante, rend en la matière plutôt pessimiste.

⁹⁰ Hors les logements financés au titre du nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) par l'ANRU, en reconstitution de l'offre démolie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

4 Les attributions et le soutien aux publics prioritaires

4.1 Les attributions de logement social en 2019

[460] Le taux de rotation dans le parc social francilien est très faible, limitant de facto les nouvelles attributions de l'année : 6,1 % (contre 9 % France métropolitaine) en 2019, de 4,6 % à Paris à 8 % dans les Yvelines. Le taux de rotation est donc plus faible que le taux national dans tous les départements d'Ile-de-France.

[461] En 2019, 74 526 logements sociaux ont été attribués, avec une distribution très proche selon les départements, de 10 % des attributions de la région dans le Val d'Oise à 16 % des attributions en Seine-St-Denis. Pour autant, la demande étant elle très inégalement répartie (cf.1), cela explique les différences notables de pression de la demande avec une césure importante petite et grande couronne (cf. 1).

[462] 58 % des attributions l'ont été au bénéfice de ménages aux ressources inférieures aux plafonds PLAI, de façon donc cohérente avec le poids de ces ménages dans la demande de logement social.

[463] La chute de 2020 se retrouve dans les attributions avec une baisse des attributions de 18,5 % en 2020 (données DRIHL provisoire) pour un total de 60 904 attributions.

Tableau 5 : Les attributions de logement social

Département	Taux de rotation (source : DRIHL parc logement social 2020)	Nombre total d'attributions de LS en 2019	Part du département dans les attributions de l'année	Taux d'attribution à des ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds des PLAI
Paris	4,6 %	10211	14 %	51 %
Seine-et-Marne	7,7 %	8408	11 %	61 %
Yvelines	8,0 %	8647	12 %	59 %
Essonne	7,5 %	8491	11 %	61 %
Hauts-de-Seine	5,4 %	10169	14 %	55 %
Seine-St-Denis	5,7 %	12182	16 %	61 %
Val-de-Marne	6,1 %	8948	12 %	57 %
Val d'Oise	5,9 %	7473	10 %	61 %
Total	6,1 %	74 529	100 %	58 %

Source : DRIHL – parc logement social 2020, tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission et socle de données DRIHL sur le logement social

4.2 Les attributions au bénéfice des publics prioritaires

[464] La politique d'attribution bénéficie aux publics prioritaires. Ainsi, alors qu'on comptait en moyenne 9,9 demandes de logement social pour une attribution, cet indicateur de pression de la demande retombe à 3,1 demandes pour une attribution en faveur d'un ménage prioritaire, 3,3 pour les ménages PU-DALO et 2 pour les ménages hébergés.

Tableau 6 : Rapport entre le nombre de demandes de logement social et le nombre d'attributions pour les publics prioritaires

Département	Nombre de demandes de logement social pour 1 attribution (pression de la demande)	Nombre de demandes de logement social de ménages prioritaires pour 1 attribution en faveur de ces ménages	Nombre de demandes de logement social de ménages PU DALO pour 1 attribution en faveur de ces ménages	Nombre de demandes de logement social de ménages hébergés pour 1 attribution en faveur de ces ménages
Paris	18,3	7,1	6,8	4,0
Seine-et-Marne	6,4	2,0	2,2	1,4
Yvelines	6,6	2,0	2,1	1,1
Essonne	6,3	2,1	1,5	1,5
Hauts-de-Seine	10,5	3,1	2,8	2,4
Seine-St-Denis	9,7	3,0	3,0	1,8
Val-de-Marne	10,6	3,0	3,2	1,8
Val d'Oise	8,7	2,6	2,3	1,6
Total	9,9	3,1	3,3	2,0

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission et socle de données DRIHL sur le logement social

[465] En pratique, 30 % environ des attributions de logement social se font en faveur des ménages prioritaires, avec peu de dispersion (de 27,1 % à Paris à 33,6 % dans l'Essonne), alors qu'ils représentent 10 % de la demande de logement social. 7,4 % des attributions bénéficient spécifiquement aux publics hébergés (de 6,2 % dans le Val d'Oise à 8,6 % à paris), pour 1,5 % de la demande de logement social. La proportion des attributions aux ménages DALO est plus dispersée : 4 départements au-dessus de 20 % avec un maximum à 27,1 % en Seine-St-Denis contre 3 départements en dessous de 15 % avec un minimum à 11,1 % dans l'Essonne pour une moyenne régionale à 19,6 % (7 % de la demande de logement social). Par ailleurs, le nombre d'attributions à des ménages prioritaires a progressé entre 2017 et 2019, malgré la baisse globale sur la même période du nombre d'attributions, conduisant à une progression du taux d'attribution à des ménages prioritaires, de 25,9 % en 2017 à 30,5 % en 2019.

Tableau 7 : Taux d'attribution aux publics prioritaires au regard de leur poids dans la demande de logement social

Département	Part des ménages prioritaires dans la demande de LS	Taux d'attributions à des ménages prioritaires	Part des ménages PU DALO dans la demande de LS	Taux d'attribution à des ménages PU DALO	Part des ménages hébergés dans la demande de LS	Taux d'attribution à des ménages hébergés
Paris	11 %	27,1 %	9 %	24,1 %	1,9 %	8,6 %
Seine-et-Marne	10 %	31,4 %	5 %	14,5 %	1,7 %	7,6 %
Yvelines	9 %	28,0 %	5 %	14,2 %	1,2 %	7,7 %
Essonne	11 %	33,6 %	3 %	11,1 %	1,8 %	7,7 %
Hauts-de-Seine	8 %	28,9 %	6 %	22,5 %	1,5 %	6,5 %
Seine-Saint-Denis	10 %	32,4 %	8 %	27,1 %	1,4 %	7,5 %
Val-de-Marne	9 %	31,9 %	6 %	21,2 %	1,3 %	7,5 %
Val d'Oise	9 %	30,8 %	4 %	16,7 %	1,1 %	6,2 %
Total	10 %	30,5 %	7 %	19,6 %	1,5 %	7,4 %

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission et socle de données DRIHL sur le logement social

[466] Pour autant, l'écart entre l'offre et la demande reste, notamment sur la Petite couronne avec des écarts de 3 à 1 et même de 7 à 1 pour Paris (sur la grande couronne on redescend à des écarts de 2 à 1 voire moins). De plus, cela ne prend pas en compte toutes les personnes à la rue, hébergées ou logées à titre précaire, sans demande de logement social active, population non mesurable, mais qui reste un enjeu réel qui justifie l'activation des politiques d'accompagnement à la constitution systématique de dossiers de demande de logement social, dans les structures d'hébergement et le logement adapté, de repérage par les acteurs de la veille sociale, et de labellisation proactive dans SYPL0 par les SIAO.

[467] Cet enjeu d'activation de la demande de logement social (DLS) repose en premier lieu sur la mobilisation de l'ensemble des lieux d'accueil et de travail social (accueils de jour, CCASS, services sociaux départementaux, structures d'hébergement et de logement accompagné...), ainsi que sur l'intensification de l'activité de labellisation par l'Etat et les SIAO. Or, on ne peut que constater des disparités importantes entre les SIAO sur cette activité de labellisation (cf. annexe n°4 sur l'activité des SIAO).

[468] Dans certains départements, par ailleurs, la référence DALO reste très marquée pour l'accès au logement pour les ménages prioritaires : à Paris, dans les Hauts-de-Seine et en Seine-St-Denis, la part des DALO dans le relogement des ménages prioritaires est supérieure aux ¾. A l'inverse dans l'Essonne, il est constaté une part très faible des DALO dans le relogement des ménages prioritaires (1/3).

[469] Au final, si les publics prioritaires sont effectivement mieux pris en compte dans les attributions que ce que représente leur poids dans la demande de logement social, il n'en reste pas moins que l'objectif assigné par la loi Egalité et citoyenneté de 2017 de 42,5 % d'attributions des logements sociaux aux ménages prioritaires au sens de l'article L.441-1 du CCH n'est pas atteint (100 % Etat et 25 % pour les collectivités territoriales, Action logement et les bailleurs sociaux). Aucun des départements franciliens n'atteint ce taux qui varie de 27,1 % à Paris à 33,6 % dans l'Essonne (32,4 % en Seine-St-Denis et moins de 30 % dans les Yvelines et dans les Hauts-de-Seine). Par ailleurs, la part des ménages prioritaires augmente dans la demande de logement social : 9,9 % en 2019 contre 6,8 % en 2017 (source : lettre d'études de la DRIHL –mars 2021). De plus, si on essaie de se rapprocher du « public SIAO », on constate que au mieux 1 demande sur 11 demandes nouvelles reçues au SIAO s'est traduite par un accès au logement autonome en Seine-St-Denis contre dans le cas le plus défavorable 1 demande sur 37 demandes nouvelles qui s'est traduite en 2019 par un accès à un logement autonome dans le Val-de-Marne. Leur accès au logement autonome reste donc encore limité (cf. annexe n° 4 sur l'analyse de l'activité des SIAO).

[470] La demande de logement social des publics prioritaires, pour celle qui est exprimée, représente en pratique une année d'attributions de logement social en Ile-de-France (71 175 versus 74 529) : le relogement des publics prioritaires ne serait donc pas totalement inaccessible en Ile-de-France si la priorité était encore renforcée, en conformité avec les objectifs fixés dans la loi, et si la mobilisation de tous les acteurs en faveur de cette politique était assurée. En effet, cette politique de soutien aux publics prioritaires repose encore en grande partie sur l'Etat et la mobilisation de son contingent (cf. 5).

4.3 Focus sur les ACD

[471] Les accords collectifs départementaux (ACD) qui avant la mise en place des CIL et la promotion des CIA (cf. infra) devaient représenter l'outil privilégié pour porter cette mobilisation en faveur des publics prioritaires en appui aux PDALHPD, ont montré en Ile-de-France de grandes limites.

[472] Pourtant, ils avaient fait l'objet d'un portage régional dans le cadre d'un document de cadrage régional pour l'accès au logement social des publics prioritaires conclu le 10/10/2014 entre la DRIHL et l'AORIF. Mais celui-ci n'a été qu'inégalement respecté, des départements s'écartant de la définition des publics prioritaires, catégories et conditions de ressources, telle qu'incluse dans cet accord qui visait pourtant à remettre en cause les différences de traitement dans le relogement des publics prioritaires. Ils n'ont souvent pas été renouvelés au-delà de la période initiale, étant prolongés de facto d'année en année, jusqu'à leur remplacement à venir par les CIA. La Seine-St-Denis n'a même plus d'ACD depuis 2011 et les Yvelines n'ont pas revu les bases servant au calcul de l'objectif de relogement des ménages prioritaires depuis 2014. Seul le Val-de-Marne a réactualisé à 42,5 % l'objectif d'attribution annuelle de logements sociaux à des ménages prioritaires, tirant les conséquences de la loi EC, les autres départements étant resté sur l'objectif initial de 25 %.

[473] Il n'y a d'ailleurs au final pas toujours de concordance complète entre le nombre de ménages prioritaires considérés comme relogés au titre des ACD et le nombre de ménages prioritaires relogés dans l'année tel que comptabilisé par la DRIHL, avec notamment un écart majeur pour Paris et

l'Essonne. Ces deux départements, contrairement aux autres, n'ont pas ré-inclus dans leurs ACD l'ensemble des publics prioritaires.

[474] Enfin, les ACD n'étaient conclus qu'entre l'Etat et les bailleurs sociaux, sans associer les autres réservataires ayant une responsabilité dans le relogement des ménages prioritaires : Action logement (un protocole spécifique toutefois avec l'Etat au niveau régional) et surtout les collectivités territoriales, sauf à Paris où la Ville de Paris co-porte l'ACD, et en Seine-et-Marne et Essonne où le conseil départemental était signataire.

[475] Si on s'en tient aux résultats obtenus par rapport aux objectifs que se sont donnés les signataires dans les ACD, on constate que pour les 6 départements pour lesquels ces données existent, les objectifs sont tenus dans 3 départements. Pour le Val-de-Marne, ils seraient également tenus si le département était resté comme les autres sur un taux de 25 % d'attributions et pas de 42,5 %. En revanche, si on recalcule le taux d'atteinte des objectifs, au regard du taux cible de 42,5 %, plus aucun département ne tient l'objectif, conformément à l'observation faite déjà précédemment sur le taux d'attribution aux ménages prioritaires.

Tableau 8 : Taux de réalisation des objectifs inscrits dans les ACD

Département	Nombre d'attributions à des ménages prioritaires (source : socle de données DRIHL)	Nombre d'attributions à des ménages prioritaires dans le cadre des ACD	Taux de réalisation objectif de relogement ACD	Taux de réalisation objectif de relogement ACD recalé sur un objectif de 42,5 %
Paris	2766	1030	51,5 %	30,3 %
Seine-et-Marne	2644	2706	137,9 %	81,1 %
Yvelines	2418	2595	126,5 %	74,4 %
Essonne	2853	1687	73,0 %	43,0 %
Hauts-de-Seine	2942	2 741*	91,4 %	53,7 %
Seine-St-Denis	3950	Pas d'ACD depuis 2011	Pas d'ACD depuis 2011	Pas d'ACD depuis 2011
Val-de-Marne	2855	2833	61,8 %	Sans objet car déjà à 42,5 % dans l'ACD
Val d'Oise	2301	2258	116,3 %	68,4 %

*Donnée 2018

Source : Socle de données DRIHL et données recueillies dans le cadre des déplacements de la mission (ACD et bilans ACD)

5 La mobilisation des contingents

[476] La mission n'a pas pu recueillir de données globales sur le respect de ses obligations légales par chaque réservataire concernant le relogement des publics prioritaires. La DRIHL a pu fournir uniquement des données pour certaines catégories de publics prioritaires : PU-DALO, ménages hébergés et réfugiés. Cette amélioration de la connaissance de l'utilisation par chaque réservataire de son contingent est un enjeu majeur des réformes en cours : inter communalisation de la politique d'attribution (cf.6), passage en gestion en flux pour la mobilisation des contingents et cotation de la demande. A ce stade, aucun système d'information national n'est prévu pour appuyer ces modifications profondes de la gestion des attributions, le SNE étant un outil de gestion de la demande

de logement social mais pas des attributions. Le choix fait est de se reposer sur les SI métiers des bailleurs et les outils d'observation qui pourront être mis en place et partagés dans le cadre des CIL, avec tous les risques que cela comporte de ne pas pouvoir agréger et comparer les données issues de différents systèmes.

[477] Concernant les ménages hébergés, l'analyse des contingents recouvre une notion encore plus restrictive que précédemment, car les données fournies pour la DRIHL incluent dans cette catégorie les seules personnes qui dans SYPL0 sont labellisées comme étant hébergées dans les structures d'hébergement (CHRS, CHU) ou à l'hôtel, alors que précédemment il s'agissait des ménages labellisés dans SYPL0 comme étant hébergés en structure ou logés temporairement (moins les ménages en FJT, FTM et RS, considérés déjà logés) et ceux dont le mode d'hébergement n'est pas renseigné dans SYPL0 et qui déclarent être en structure d'hébergement ou hébergés à l'hôtel dans leur DLS.

[478] Le relogement des ménages prioritaires reste porté principalement par l'Etat :

- Le contingent Etat (hors fonctionnaire) assure ainsi à lui seul 50,4 % du relogement des ménages DALO (de 39,4 % à Paris à 56 % dans le Val-de-Marne) et 54,2 % du relogement des ménages hébergés (de 44,5 % dans le Val d'Oise à 65,5 % en Seine-et-Marne).
- Action logement y contribue pour 15,6 % pour les DALO (de 12,9 % dans les Hauts-de-Seine à 23,6 % en Seine-et-Marne) et 30,6 % pour les ménages hébergés (de 18,7 % en Seine-et-Marne à 38,1 % dans le Val d'Oise).
- Les collectivités territoriales pour 14,2 % pour les DALO (de 10 % en Seine-et-Marne à 22,1 % à Paris, qui présente un taux particulièrement élevé par rapport aux autres départements) et pour 6 % pour les ménages hébergés (de 4,4 % dans les Yvelines à 8,2 % en Essonne)
- Enfin, les bailleurs pour 13,8 % pour les DALO (de 9,8 % dans le Val-de-Marne à 16,8 % à Paris) et 5,3 % pour les ménages hébergés (de 3,1 % en Seine-St-Denis à 9 % dans le Val d'Oise).

Tableau 9 : Part des différents contingents dans le relogement des ménages PU DALO

Département	Part du contingent Etat* dans le relogement des DALO	Part du contingent Action Logement dans le relogement des DALO	Part du contingent des collectivités territoriales dans le relogement des DALO	Part du contingent bailleurs dans le relogement des DALO
Paris	39,4 %	13,4 %	22,1 %	16,8 %
Seine-et-Marne	50,0 %	23,6 %	10,0 %	11,5 %
Yvelines	46,5 %	20,5 %	15,3 %	13,6 %
Essonne	46,5 %	18,3 %	13,0 %	18,7 %
Hauts-de-Seine	54,2 %	12,9 %	10,2 %	11,1 %
Seine-St-Denis	54,5 %	13,7 %	13,8 %	14,3 %
Val-de-Marne	56,0 %	14,0 %	14,6 %	9,8 %

Val d'Oise	52,5 %	17,9 %	10,3 %	16,3 %
Total	50,4 %	15,6 %	14,2 %	13,8 %

*hors contingent réservé pour le relogement des fonctionnaires

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission

Tableau 10 : Part des différents contingents dans le relogement des ménages hébergés

Département	Part du contingent Etat* dans le relogement des ménages hébergés	Part du contingent AL dans le relogement des ménages hébergés	Part du contingent CT dans le relogement des ménages hébergés	Part du contingent bailleurs dans le relogement des ménages hébergés
Paris	55,3 %	23,2 %	8,1 %	6,1 %
Seine-et-Marne	65,5 %	18,7 %	5,4 %	3,8 %
Yvelines	49,7 %	37,5 %	4,4 %	3,6 %
Essonne	46,7 %	32,0 %	8,2 %	8,2 %
Hauts-de-Seine	62,4 %	26,1 %	4,6 %	5,7 %
Seine-St-Denis	53,1 %	38,0 %	4,9 %	3,1 %
Val-de-Marne	55,8 %	28,6 %	6,6 %	4,4 %
Val d'Oise	44,5 %	38,1 %	6,8 %	9,0 %
Total	54,2 %	30,6 %	6,0 %	5,3 %

*hors contingent réservé pour le relogement des fonctionnaires

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission

[479] A eux seuls, l'Etat et Action logement assurent sur leurs contingents à l'échelle de la région 66 % du relogement des ménages DALO et 85 % du relogement des ménages hébergés.

[480] Cela se retrouve dans la part du contingent de chacun mobilisé en faveur de ces publics :

- L'Etat consacre plus de la moitié de son contingent aux ménages DALO (55,9 %, de 26,1 % dans l'Essonne à 78,5 % dans les Hauts-de-Seine) et 15 % aux ménages hébergés (11 % dans le Val d'Oise à 18 % en Seine-et-Marne et dans les Yvelines)
- Action logement, 15,2 % de son contingent aux ménages DALO (de 9,7 % dans l'Essonne à 20,5 % à Paris) et 7,5 % aux ménages hébergés (de 4,8 % en Seine-et-Marne à 11 % dans les Yvelines)
- Les collectivités territoriales, 10 % pour les ménages DALO (de 5,3 % dans l'Essonne à 15,3 % à Paris) et 1,1 % pour les ménages hébergés (de 0,8 % dans les Hauts-de-Seine à 1,8 % dans l'Essonne), ce qui est assez comparable avec la répartition des attributions hors contingent par

les bailleurs pour 10 % pour les ménages DALO et 1 % pour les ménages hébergés (de 0,5 % en Seine-St-Denis à 1,7 % dans l'Essonne).

Tableau 11 : Part des ménages prioritaires dans les attributions de chaque réservataire

Département	Ménages PU DALO / total des attributions Etat*	Ménages hébergés / total des attributions Etat*	Part des dalo dans le total des attributions AL	Part des ménages hébergés dans le total des attributions AL	Part des dalo dans le total des attributions CT	Part des ménages hébergés dans le total des attributions CT	Part des dalo dans le total des attributions Bailleur s	Part des ménages hébergés dans le total des attributions Bailleur s
Paris	62,4 %	13,5 %	20,5 %	5,5 %	15,3 %	0,9 %	20,6 %	1,2 %
Seine-et-Marne	39,5 %	18,8 %	16,5 %	4,8 %	5,6 %	1,1 %	5,2 %	0,6 %
Yvelines	40,6 %	18,8 %	12,7 %	10,1 %	8,6 %	1,1 %	7,0 %	0,8 %
Essonne	26,1 %	14,0 %	9,7 %	9,1 %	5,3 %	1,8 %	7,3 %	1,7 %
Hauts-de-Seine	78,5 %	17,7 %	16,0 %	6,3 %	8,6 %	0,8 %	9,4 %	0,9 %
Seine-Saint-Denis	75,8 %	12,9 %	18,1 %	8,8 %	13,9 %	0,9 %	13,0 %	0,5 %
Val-de-Marne	62,1 %	14,3 %	15,7 %	7,4 %	10,3 %	1,1 %	9,7 %	1,0 %
Val d'Oise	49,9 %	11,0 %	11,9 %	6,6 %	7,3 %	1,3 %	8,7 %	1,3 %
Total	55,9 %	15,0 %	15,2 %	7,4 %	10,0 %	1,1 %	10,0 %	1,0 %

*Hors fonctionnaires

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission

[481] Au regard de ces données, même sans avoir de façon consolidée la part des ménages prioritaires dans le contingent de chaque réservataire, au simple regard des données concernant les ménages DALO et hébergés, on ne peut que douter du fait que les collectivités territoriales et les bailleurs remplissent leur obligation de consacrer 25 % de leurs attributions au relogement des ménages prioritaires.

6 Le cadre d'exercice communal et intercommunal

[482] La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) de 2014 a engagé une réforme en profondeur de la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux,

confortée par la loi Égalité et Citoyenneté de 2017 puis la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ÉLAN) de 2018.

[483] Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et établissements publics territoriaux (EPT) ont la responsabilité de conduire une nouvelle politique intercommunale de gestion de la demande et des attributions dans leur territoire, placée sous la gouvernance de la Conférence Intercommunale du Logement (CIL), copilotée par l'intercommunalité et le préfet de département, et devant se traduire dans deux documents clés: la convention intercommunale d'attribution (CIA) et le plan partenarial de gestion de la demande et d'information des demandes (PPGD).

[484] Cette nouvelle politique intercommunale et ses obligations d'attributions concernent uniquement les EPCI ou EPT possédant la compétence habitat, ayant élaboré un Programme Local de l'Habitat (PLH) et ayant au moins un quartier prioritaire politique de la ville. Elle vise à réconcilier dans le cadre d'une approche territoriale le droit au logement et la mixité sociale et de faire en sorte que le logement social œuvre au logement des plus modestes sans pour autant limiter leur accueil dans certains quartiers.

[485] En Île-de-France, cela concerne 39 EPT et EPCI, sur les 63 EPT et EPCI franciliens.

[486] En pratique, les ¾ des CIL ont été installées en Ile-de-France (30 sur 39) et près d'un quart des CIA adoptées (9 sur 39). Le degré d'avancement est inégal selon les départements. Toutes les CIL sont en place en Seine-St-Denis et dans le Val-de-Marne, celle de Paris aussi a été installée. La Seine-et-Marne est le département le plus « en retard » avec la moitié seulement des CIL en place, les 2/3 dans le Val d'Oise. Aucune CIA n'a été adoptée formellement dans le Val-de-Marne et le Val d'Oise, 1 seule sur les 10 prévues en Seine-et-Marne.

[487] A ce stade, les CIA examinées pour la mission restent très prudentes en matière de territorialisation, la plupart se refusant pour ce premier exercice à moduler selon les communes (ou selon les bailleurs) les objectifs de relogement des ménages par quartile ou des publics prioritaires, toutes pointant par ailleurs le défaut de connaissance et repérage de ces publics, de données, notamment pour ceux du 1^{er} quartile. Certaines CIL ont conduit en revanche un travail de qualification des résidences sociales (par exemple, Plaine commune en Seine-St-Denis qui classe les résidences en trois catégories « très social » / « ordinaire » / « mixité »), qui doit aider à orienter les profils de relogement. Toutes ont également choisi de mettre l'objectif de relogement en QPV des 3 quartiles supérieurs très au-delà des 50 % minimum prévus par la loi.

Tableau 12 : Etat de situation par département de la mise en place des CIL et de l'adoption des CIA

Département	Nombre d'intercommunalités devant mettre en place une CIL	Nombre de CIL mises en place	Taux de CIL mises en place	Nombre de CIA adoptées	Taux de CIA adoptées
Paris	1	1	100,0 %	1	100,0 %
Seine-et-Marne	11	6	54,5 %	1	9,1 %
Yvelines	5	4	80,0 %	2	40,0 %
Essonne	5	4	80,0 %	2	40,0 %

Hauts-de-Seine	4	4	100,0 %	2	50,0 %
Seine-St-Denis	4	4	100,0 %	1	25,0 %
Val-de-Marne	3	3	100,0 %	0	0,0 %
Val d'Oise	6	4	66,7 %	0	0,0 %
Total	39	30	76,9 %	8	20,5 %

Source : Tableaux renseignés par la DRHIL à la demande de la mission

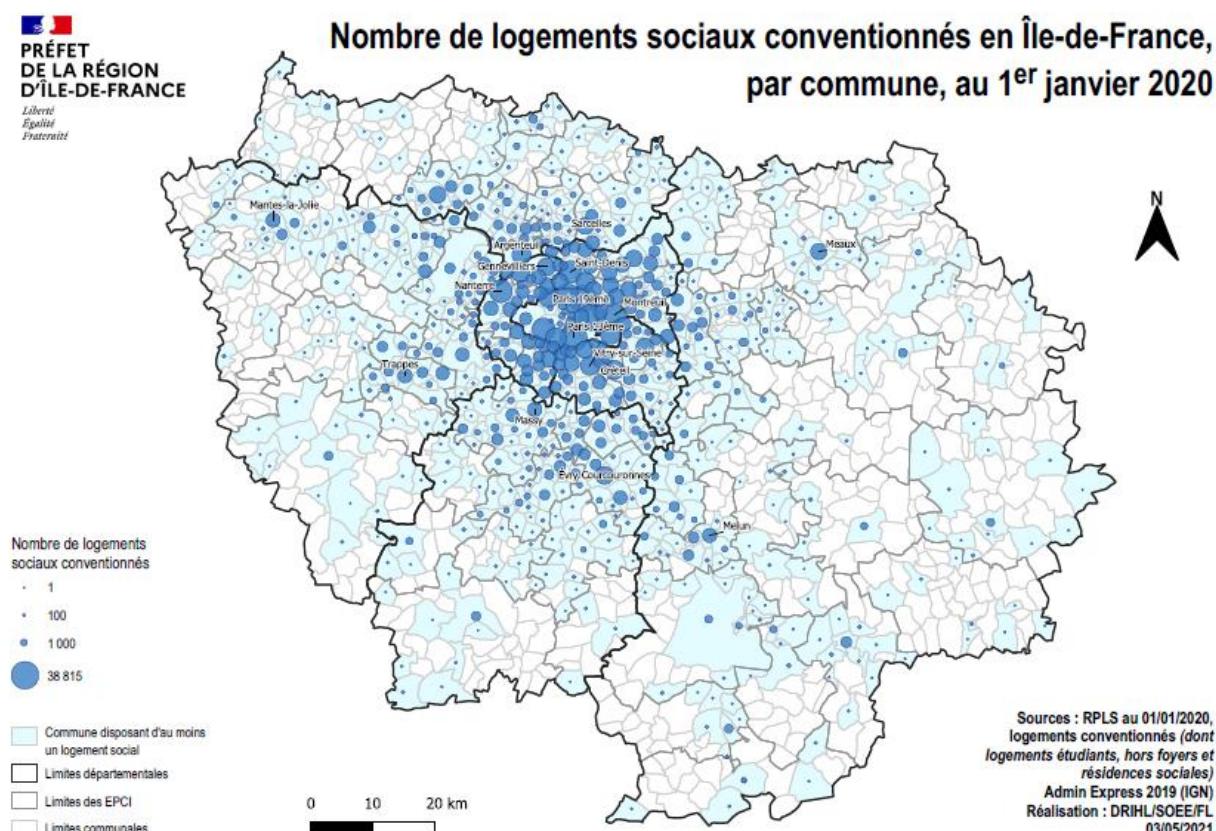
7 La situation du logement social en cartographies

[488] Sont présentées ci-dessous trois cartes relatives au logement social en Ile-de-France :

La carte du nombre de logements sociaux conventionnés au 1er janvier 2020 ;

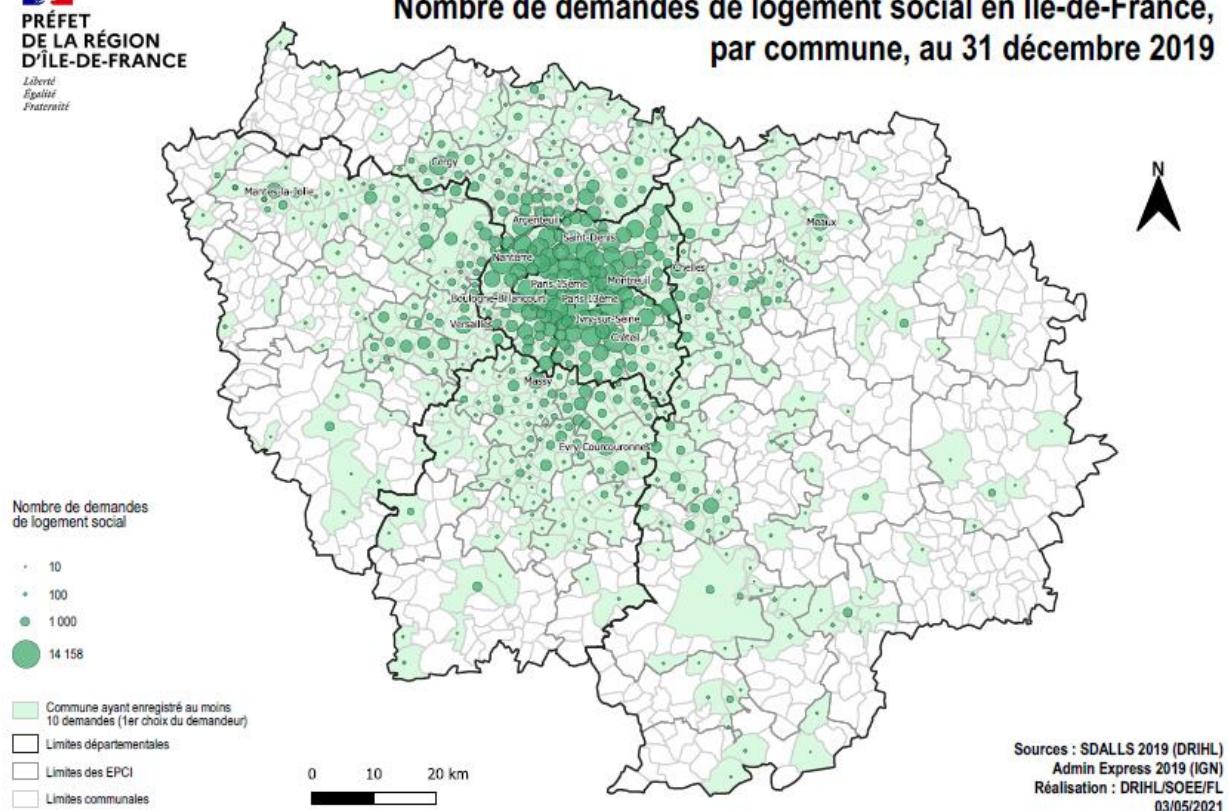
La carte du nombre de demandes de logement social au 31 décembre 2019 ;

La carte de l'indice de pression de la demande en 2019 (nombre de demandes pour une attribution qui traduit la tension entre la demande et l'offre).

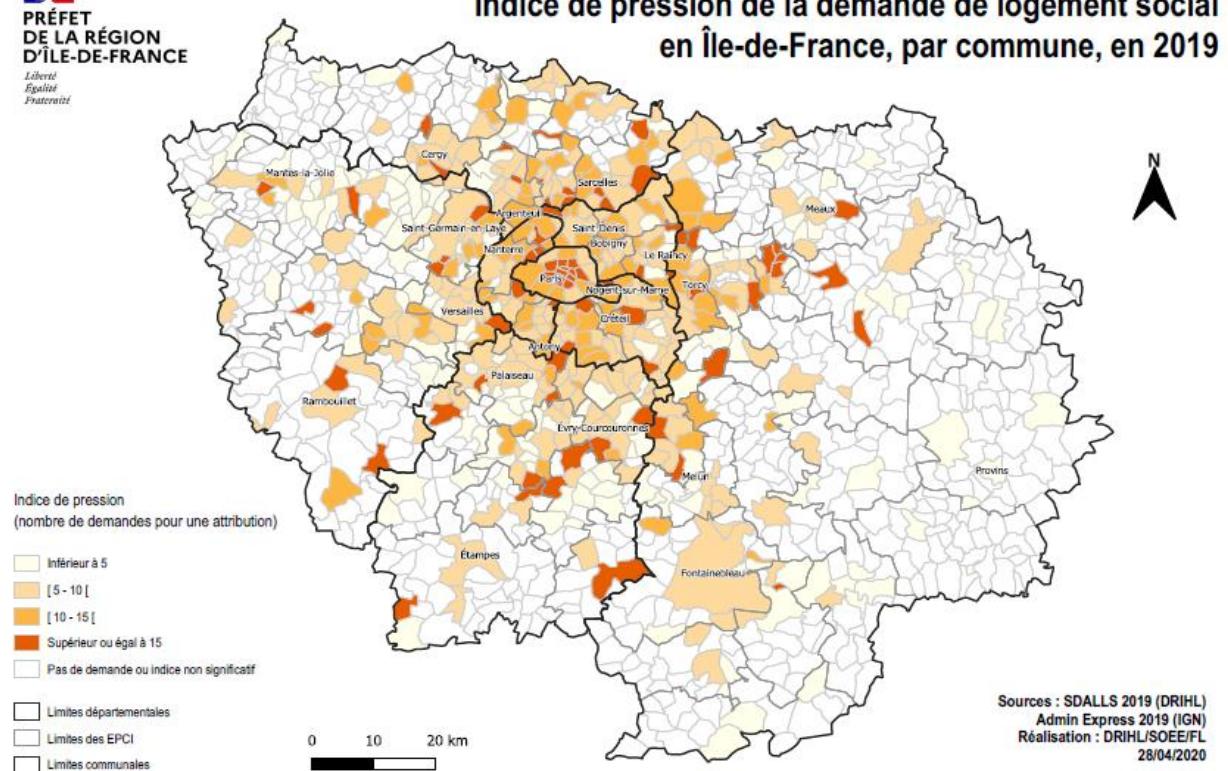




Nombre de demandes de logement social en Île-de-France, par commune, au 31 décembre 2019



Indice de pression de la demande de logement social en Île-de-France, par commune, en 2019



LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

M. Sylvain MATHIEU, délégué ministériel

M. Jérôme D'HARCOURT, adjoint du délégué ministériel et directeur du pôle hébergement et accès au logement

Dr. Pascale ESTECAHANDY, coordinatrice nationale "Un chez-soi d'abord"

M. Manuel HENNIN, chef de projet

Mme. Johanna BOUHERET, cheffe de projet

Ministère des solidarités et de la santé

Cabinet de Monsieur Olivier VERAN

M. Jean FABRE-MONS, conseiller

Direction générale de la cohésion sociale

Mme. Florence ALLOT, sous directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

M. Denis DARNAND, adjoint à la sous directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Mme. Pauline BEAUFILS, chargée de la veille sociale au bureau de l'urgence sociale et de l'hébergement

M. Olivier BACHELLERY, sous-directeur des affaires financières et modernisation

M. Jean-Baptiste PICOT, chef du bureau des affaires juridiques

M. Eric PARPAILLON, Chef de projet sur l'observation sociale

François PLANET, Chargé de mission DGCS

Pour l'équipe du SI SIAO :

Bruno VESSELLA, Coordinateur du projet SISIAO

Jean-Charles LEFRANC, Chef de projet AMOA

Hugo DUNYACH, Consultant AMOA

Raphaël MALLEVIALE, Consultant AMOA

Ministère de la Transition écologique et solidaire

Cabinet de la ministre chargée du logement

Mme. Marie ROMBALDI, conseillère logement d'abord, Hébergement

Délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté

Mme. Marine JEANTET, déléguée ministérielle

M. Charles DUPORTAIL, conseiller petite enfance, logement et hébergement

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Sandie MICHELIS, adjointe au sous-directeur des politiques de l'habitat

Damien METIVIER, adjoint au chef de bureau des politiques sociale et du logement

Préfecture Ile-de-France

M. Marc GUILLAUME, Préfet d'Ile-de-France, préfet de Paris

Mme. Magali CHARBONNEAU, directrice de cabinet du Préfet

M. Pierre-Antoine MOLINA, secrétaire général aux politiques publiques

Mme. Cécile TAGLIANA, commissaire à la lutte contre la pauvreté en Ile de France

Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement

Mme. Isabelle ROUGIER, directrice régionale

M. Patrick LE GALL, directeur régional adjoint Hébergement et accès au logement

Mme. Odile MAURICE, cheffe du service Accueil, hébergement, insertion

Mme. Pascale MOSSAN, cheffe du service de l'accès au logement et de la prévention des expulsions

M. Simon VIDAL, adjoint à la cheffe du service de l'accès au logement et de la prévention des expulsions

M. Paul DE VILLEPIN, chargé de mission

M. Frédéric ESNAULT, chef du service du développement et de l'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement

Mme Hélène FOUQUET, cheffe du service des observatoires, des études et de l'évaluation

Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)

M. Didier LESCHI, Directeur général

Mme. Nathalie HAYASHI, directrice de l'asile

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

M. Florent GUEGUEN, directeur général

M. Guillaume CHERUY, chargé de mission veille sociale, hébergement

Mme. Carole LADOUX, responsable de l'animation de l'observation sociale

FAS Ile-de-France

M. Arthur ANANE, président

Mme Isabelle MEDOU-MARERE, directrice régionale

Direction générale des étrangers en France

M. Claude D'HARCOURT, préfet, directeur général

Mme. Clémence OLSINA, directrice de l'asile

AORIF – l'Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France

M. Christophe RABAULT, directeur

Mme. Laura SCHMITLIN, responsable du pôle innovation sociale

Mme. Lucie BODET, cheffe de projet à l'AFFIL

L'UNAFO (union professionnelle du logement accompagné)

Jean-Paul VAILLANT, président de l'Unafo et DG de l'ADEF

Laurent VUIDEL, administrateur de l'Unafo et président de Hénéo

Arnaud DE BROCA, directeur général de l'Unafo

Pierre-Marc NAVALES, chargé de mission à l'Unafo

Sophie MINDAY et Valérie TERRASSE représentant de la direction Ile de France d'Adoma

Michel BARON, directeur territorial 78/92/91 de l'ALJT

Groupement francilien de régulation hôtelière (GFRH)

Patrick ROUYER, administrateur du groupement

GIP Habitat et Interventions Sociales (GIP HIS)

Philippe CROUZET, président

Juliette LAGANIER, directrice générale

Délégation régionale Ile-de-France de la Croix-Rouge

Alberto SERRANO, directeur régional

Françoise BOUSQUET, Directrice territoriale lutte contre les exclusions

Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)

Justine Gineste, Chargée suivi juridique et ingénierie de formation

Cécile Honigman, Chargée de l'accompagnement social et de l'animation du réseau IDF

Métropole du Grand Paris

Paul MOURIER, Préfet, Directeur Général des Services

Pierre PIHOUÉ, Directeur de l'Habitat et du Logement

Fondation Abbé Pierre d'Ile-de-France

Eric CONSTANTIN, Directeur de l'agence régionale Ile-de-France

Jean-François LE NEEN, chargé de mission habitat/logement

Audrey DAFFIX-ABBAS, espace solidarité habitat

Fadila DERRAZ, espace solidarité habitat

Union Régionale Solidarité Femmes - Ile De France

Brigitte CHABERT, présidente

Françoise TOUTAIN, secrétaire

Julie VELLA, trésorière

Direction Interrégionale des Services Pénitentiaires de Paris

Fanny VILLENEUVE, secrétaire générale

Sandrine ROSSI, cheffe du département des politiques d'insertion, de probation et de prévention de la récidive

Viviane MARTIAL, adjointe à la cheffe DPIPPIR

Agence Régionale de Santé IDF direction de la santé publique

Docteur Luc GINOT, directeur de la santé publique

Magalie GUEGAN, directrice adjointe

Docteur Laurence DESPLANQUES, département périnatalité IVG

Docteur Isabelle CHABIN-GIBERT, département précarité/praps

SOLIHA Île-de-France

Etienne RENOUX, chargé de mission

Kamel, SENNI, responsable de pôle logement d'abord

Atelier Parisien d'Urbanisme

Emilie MOREAU, directrice d'études

Jean-François ARENES, chef de projet

Clément BOISSEUIL, chef de projet

Action logement

Olivier BAJARD, directeur régional d'Ile-de France

Hélène N'DIAYE BODIN, Directrice Régionale Adjointe Relations Clients

Patricia PAPILLAULT, Directrice Accompagnement Social

Sophie FLORIT, Responsable locatif Publics Prioritaires en IDF

Sabrina BOUSSLAT, Responsable locatif Publics Prioritaires en IDF

Catherine PERNOT, Directrice Accompagnement Social

Association des Maires d'Ile de France (AMIF)

Alexandra CORDEBARD, vice-présidente en charge de l'hébergement d'urgence

Déplacement 75

Magali CHARBONNEAU, Préfète, Directrice de Cabinet du Préfet de région Ile-de-France

Cécile GUILHEM, Cheffe de Cabinet du Préfet de région Ile-de-France

Agnès ARABEYRE-NALON, Cheffe du service de la prévention et des urgences sociales du Cabinet de la Préfecture de région

Patrick GUIONNEAU, Directeur de la DRHIL Paris

Johana BERTHAU, Cheffe de service de l'accueil et de l'hébergement (SAH)

Anne-Sophie MONIE, adjointe au SAH

Stéphane REYNAUD, Chef du service logement (SL)

Valentine BRAIVE, adjointe au SL

Marie-Laure FRONTEAU, Cheffe du service de l'habitat et de la rénovation urbaine (SHRU)

Marie DUCHENY, adjointe au SHRU et responsable de la mission d'appui logement d'abord

Léa FILOCHE, adjointe à la Maire de Paris en charge des solidarités, de la lutte contre les inégalités et contre l'exclusion et son Cabinet

Blanche GUILLEMOT, Directrice de la direction du logement et de l'habitat Ville de Paris

Alice VEYRIÉ, Sous Directrice de l'Habitat

Jeanne JATTIOT, Cheffe du service de la Gestion de la demande de logement

Léonore BELGHITI, Sous-Directrice de l'insertion et de la solidarité, Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé Ville de Paris

Muriel BOISSIERIAS, adjointe au sous-directeur de la Solidarité et de la Lutte contre l'Exclusion (CASVP)

Albert QUENUM, chef du bureau de l'inclusion sociale, de l'accompagnement et de la qualité

Angéline TRILLAUD, adjointe au chef de bureau

Pour les représentants des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion :

Association des cités du secours catholiques (ACSC)

Adoma

Alteralia

Aurore

Basiliade

Centre d'action sociale protestant (CASP)

La Croix rouge française

Emmaüs

Equalis

Fondation en faveur des adultes en difficulté (FADS)

France Horizon

Groupe SOS

Pour les représentants des acteurs du logement adapté :

Adoma

Association pour le logement des familles et des isolés (ALFI)

Association pour le logement des jeunes travailleurs (ALJT)

Centre d'action sociale protestant (CASP)

Coallia

Freha

France terre d'asile (FTDA)

Hénéo

Union régionale pour l'habitat des jeunes (URHAJ)

Pour les représentants des bailleurs sociaux :

L'union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France (AORIF)

Immobilière 3F

Elogie-Siemp

SIAO :

Alain CHRISTNACHT, président du Samusocial de Paris

Christine LACONDE, directrice générale

Vanessa BENOIT, directrice générale

Sabrina BOULEFRAD, Directrice du SIAO 75

Karine LEBIHAN, responsable de projets

Soreya OULMAS, Cheffe de service du 115 et des membres de l'équipe

Elsa GARCIN, Responsable statistiques et observation sociale

Alexis COLIN, Responsable SI

Corinne TAIEB et Yohanna ANDRIAMANISA, responsables de zone de la coordination des maraudes

Martin CHOUTET, Responsable du Pôle Habitat et des membres de l'équipe

Amandine LEBUGLE et Odile MOCCHI de l'Observatoire du SSP

Anne-Ségolène GOUMARRE, directrice des équipes mobiles du SSP

Sabrina Bertrand, responsable de la PASH et des membres de l'équipe

Caroline DELUS, Directrice de Delta

Stéphanie TOCQUE, Directrice adjointe de Delta

Delphine HAMIACHE, responsable qualité grande couronne et des membres de l'équipe

Philippe BAUSSADE, responsable développement partenariat et projets – Service Mieux vivre à l'hôtel

Déplacement 77

Thierry COUDERT, Préfet de Seine-et-Marne

Nadège BAPTISTA, Préfète déléguée à l'égalité des chances

Alain BLETON, Directeur DDCS

David DUMAS, Directeur adjoint DDCS

Isabelle ANTOINE, Cheffe du pôle Hébergement/Logement

Romain MAGNENA, Chef du bureau AHI

Sophie CHARRIER, Adjointe au chef du bureau AHI

François LECOMTE, Chargé de mission sur le logement accompagné et référent SIAO

Patrick SEPTIER, Président du Conseil départemental

Jean-Luc LODS, DGA en charge de la Solidarité

Gilles PIRMAN, Directeur de Cabinet

Guillaume LE LAY-FELZINE, Président de la communauté d'agglomération de Paris Vallée de la Marne, Maire de Torcy et ses collaborateurs

Pour les représentants des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion :

Les Apprentis d'Auteuil

L'association régionale pour l'insertion, le logement et l'emploi (ARILE)

Aurore

Association les copains de l'Almont (COPAL)

Croix-Rouge

Empreintes

Paroles de femmes

Le Rocheton

Le Sentier

SOS Femmes

Pour les représentants des acteurs du logement adapté :

Adoma

ALFI

ALJT

Les amis de l'atelier

Coallia

Relais Jeunes

Pour les représentants des bailleurs sociaux :

AORIF 77

CDC Habitat

Les foyers de Seine-et-Marne

Habitat 77

La résidence urbaine de France

Trois moulins habitat

SIAO :

Arthur ANANE, Directeur général d'Equalis

Evelyne FIKUART, directrice de Pôle Equalis

Priscille VENTURA, directrice du SIAO 77

Mathieu MASSON, directeur adjoint du SIAO 77

Farah LAALA, Chargée de mission SI-SIAO et observation sociale

Catherine URBANIACK, Cheffe de service de l'entité Plateforme115/ veille sociale et des membres de l'équipe

Christophe BOUHOURD, Chef de service de l'entité hébergement-logement

Jennifer BROSSEAU RODRIGUES, coordinatrice superviseur et des membres de l'équipe

Déplacement 78

Raphael SODINI, Préfet délégué à l'égalité des chances

Angélique KHALED, Directrice DDCS

Ismail ATARI, chef de pôle accès au logement, DALO, expulsions

Joëlle POIRIER, cheffe de pôle veille sociale, hébergement et insertion

Nathalie MENEUT, chargée de mission au sein du pôle accès au logement

Catherine ARENOU, Maire de Chanteloup -Les-Vignes et Vice-Présidente du CD78 à la politique de la ville et à l'insertion

Sandrine-Amandine MERZOUK, responsable parcours résidentiel et PDALHPD au CD 78

Mme CRUCY, Chef du Service Accès et Amélioration de l'Habitat à la communauté urbaine du Grand Paris Seine et Oise et son équipe

Pour les représentants des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion:

ACSC

Adoma

CARITAS

Coallia

La Croix Rouge

Equinoxe

La Nouvelle étoile des enfants de France

La Sauvegarde des Yvelines

Pour les représentants des acteurs du logement adapté :

ALJT

Les Apprentis d'Auteuil

Coallia

FJT LES 119

FJT des 7 Mares

FJT Mantes-La-Jolie

Relais Jeunes des Prés

Les Restos du cœur

Pour les représentants des bailleurs sociaux :

AORIF

CDC HABITAT

Groupe 3F

Résidences Yvelines Essonne

SIAO :

Evelyne FIKUART, directrice de Pôle

Laurent THIESSET, chef de service de l'observatoire

Sarah MIKOLAJCZAK, Chargée de mission SI SIAO et observation sociale

Marie-Claude GINFRAY, cheffe de service Plateforme 115/ Veille sociale

Marine KIENE, coordinatrice-superviseur et des membres de l'équipe

Amélie DELCROIX, cheffe de service Hébergement-Logement

Marion DONNIOU coordinatrice-superviseur et des membres de l'équipe

Déplacement 91 :

Eric JALON, Préfet de l'Essonne

Annie CHOQUET, directrice de la DDETS

Patrick LECUYER, directeur adjoint de la DDETS

Estelle AZEU, cheffe du pôle hébergement logement de la DDETS

Annick SLIMANI, adjointe à la cheffe du pôle hébergement logement

Laure CENTIS-COLARDELLE, cheffe du bureau veille sociale et hébergement

Nadia OUEDRAOGO, adjointe à la cheffe du bureau veille sociale et hébergement

Béatrice DESTOUCHES, cheffe du bureau du logement accompagné et des droits liés au logement

Nabil BOUSSOUIRA, chef du bureau accès au logement

Florian LEDUC, chef du service habitat et renouvellement urbain (DDT)

Marie Silvia FUCILLI, adjointe au chef du SHRU

Xavier CHEVALIER, adjoint au chef du SHRU

Isabelle GRENIER, directrice générale adjointe aux solidarités au conseil départemental

Mireille LAPLACE, cheffe de service politiques sociales

Fabien LE MAO, directeur du développement social

Nicolas SAMSOEN, Maire de Massy

Jean-Jacques GROUSSEAU, Maire d'Athis-Mons, et ses équipes

Muriel PINEAU, Ville de Massy, avec des représentants du CCAS

Olivier POTOKAR, adjoint au maire d'Évry-Courcouronnes

Pour les représentants des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion :

Secours Islamique France

Centre d'action social protestant – Association réflexion action prison et justice (ARAPEJ)

Coallia

Léa – Solidarités Femmes

Fondation Jeunesse Feu Vert

Paroles de Femmes – Le Relais

Emmaüs Solidarités

Association des Cités Caritas

Communauté Jeunesse – Solidarité Femmes

Oppelia

Société Saint-Vincent de Paul

Pour les représentants des acteurs du logement adapté :

1001 VIES HABITAT

ADEF

Adoma

Aurore

Association pour l'insertion sociale par l'habitat (AISH)

Solidarités nouvelles pour le logement (SNL Essonne)

Pour les représentants des bailleurs sociaux :

AORIF

Seqens

1001 VIES

I3F

RYE

CDC Habitat social

SIAO :

Françoise BOUSQUET, directrice territoriale de la filière lutte contre les exclusions

Angélina VALENTI, directrice du SIAO 91

Thomas BLANC directeur adjoint du SIAO 91

Alison LOZANO, cheffe de service Plateforme de 115/Veille sociale

Aurélie DUVILLARD, coordonnatrice de la plate-forme 115 et deux écoutants

Fabien DESCUBES, directeur Adjoint Territorial de la filière lutte contre les exclusions, PASH

Charlotte POULET, cheffe de service hébergement-logement, la personne en charge du logement et l'équipe de chargées d'orientation

Murielle GROS, chargée de mission SI-SIAO

Déplacement 92 :

Anne CLERC, Préfète déléguée à l'égalité des chances des Hauts-de-Seine

Stephanne REVERRE-GUEPRATTE, Directrice de l'UD DRIHL

Yannick REGINA, Cheffe du bureau tiers secteur et logement adapté

Amandine AL-OBAIDI ROUILLOT, Cheffe du bureau planification et programmation

Anne BELLEE, Cheffe du bureau de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence

Delphine BUCHON, Cheffe du bureau de l'hébergement et de l'insertion par le logement – UD DRIHL

Elodie CLAIR, Directrice générale adjointe – Pôle solidarités – Conseil départemental 92

Arnaud LOPEZ, Directeur des solidarités territoriales - Pôle solidarités

Mélanie PLANES, Directrice adjointe des solidarités territoriales - Pôle solidarités

Marianne LE BLEVEC, Directrice de l'action sociale et des personnes âgées - Mairie de Nanterre - Centre Communal d'Action Sociale

Pour les représentants des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion :

L'amicale du Nid

L'armée du Salut

Auxilia

La Canopée

La Maison de la colline

Solidarités femmes

Pour les représentants des acteurs du logement adapté :

ADEF

Les amis de l'atelier

ARFJ

La Canopée

URHAJ

SNL 92

Pour les représentants des bailleurs sociaux :

AORIF

Hauts de Seine Habitat

1001 Vies Habitat

SIAO :

Brice MARTIN, administrateur GCSMS 92

Virginie AUTRAN, directrice générale SIAO 92

Alexandra PIEL, directrice opérationnelle SIAO 92

Anne Laure BENOIST, Cheffe de service du 115 et des membres de l'équipe

Sophie GANGARDEL, Cheffe de service insertion- DAHO et des membres de l'équipe

Amel MAHALLA, Chargé de mission SI-SIAO 92

Céline GUIOT, Cheffe de service de la PASH et membres de l'équipe

Déplacement 93 :

Georges-François LECLERC, Préfet de Seine-Saint-Denis

Anne-Claire MIALOT, Préfète déléguée à l'égalité des chances

Louis MOREAU de SAINT MARTIN, Directeur adjoint DRIHL 93

Florence LIMOSIN, Cheffe du service hébergement et accès au logement

Cyril MARS, Adjoint à la cheffe du service hébergement et accès au logement

Milvia CALLIGARO, Cheffe de la mission urgences sociales et publics spécifiques

Clément GEORGES, Chef du bureau de la veille sociale et de l'hébergement d'urgence

Johanna LE NEILLON, Cheffe du bureau de l'hébergement d'insertion et de l'asile

Florence MEO, Cheffe du bureau du logement adapté

Carmen HAMELIN, Cheffe de la mission DALO / PDALHPD

Nathalie HEID, Cheffe du bureau de l'accès au logement

Marina LAGUNE, Chargée de mission Politiques transversales de l'habitat et du logement

Antoine GOLA, Chef du bureau du logement social

Stéphane TROUSSEL, Président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis

Benjamin VOISIN, Directeur général adjoint – Pôle Solidarité

Matthieu GERAADS, Directeur de la prévention et de l'action sociale

Katy BONTINCK, Vice-Présidente à la rénovation urbaine et à l'habitat indigne à Plaine Commune

1ère Adjointe au Maire de Saint-Denis en charge notamment du logement et de l'hébergement

Luc LAMBERT, DGA en charge des Solidarités

Pour les représentants des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion :

Groupement Abri

Amicale du Nid

Altéralia

Aurore

CASP Arapej
Cités Caritas
Emmaüs Alternatives
Emmaüs Solidarité
France Horizon
Groupe SOS

Pour les représentants des acteurs du logement adapté :

Adoma
ADEF
L'association francilienne pour favoriser l'insertion par le logement (AFFIL)
ALJT
Aurore
Soliha Est parisien
Vivre et devenir

Pour les représentants des bailleurs sociaux :

AORIF
Batigère
I3F
Office public de l'habitat (OPH) d'Aulnay-Sous-Bois et de Bobigny
Seqens

SIAO :

Gérard BARBIER, Président d'Interlogement 93
Philippe AVEZ, directeur général Interlogement 93
Maxence DELAPORTE, directeur général adjoint
Valérie PUVILLAND, directrice du SIAO 93
Julia RITTER, responsable adjointe du pôle mise à l'abri et Anuta VARSTA, écoutant 115
Grégory HOCHBERG, responsable du pôle hébergement/logement et des membres de l'équipe
Matthieu DEPREZ, responsable adjoint du pôle Actions transversales
Nicolas PAOLINO, chargé de mission observation sociale
Issaka KOUANDA, chargé de veille sociale
Emma GATIPON-BACHETTE, coordinatrice santé et chargées de mission parcours de soins complexe
Emilie ROSSI, responsable du pôle Logement

Pauline GEINDREAU, responsable du pôle PASH93 et Manon GASQUET, responsable adjointe

Déplacement 94 :

Abdel-Kader GUERZA, Préfet Délégué à l'Egalité des Chances

Catherine LARRIEU, directrice de l'UD DRIHL 94

Mathilde CHAPET, responsable Service Hébergement et Accès au logement

Marie-Stéphanie GUITINE, responsable adjointe Service Hébergement et Accès au logement

Béatrice JEAN MARIE, cheffe de bureau Veille sociale et hébergement d'urgence

Marie MERLIN, cheffe de bureau Accès au logement

Sylvie ARNOULD, cheffe de bureau DALO – PDALHPD

Emma GOUDALT NGOULOU, cheffe de bureau Insertion par le logement

Nathalie DINNER, Vice-présidente du Conseil Départemental du Val de Marne chargée de l'habitat, du logement, du renouvellement urbain, de la logistique, des affaires juridiques et patrimoniales

David AURIBAULT, chef de mission Conférence Intercommunale du Logement à Grand Orly Seine Bièvre (EPT 12)

Sylvie MAZEL, directrice Pôle Développement Habitat et Solidarités

Pour les représentants des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion :

AUVM

Tremplin 94

Adoma

Emmaüs

Croix rouge Française

Coallia

Aurore

Pour les représentants des acteurs du logement adapté :

Coallia

ADEF

Adoma

Résidétape

ALJT

La halte fontenaysienne

Pour les représentants des bailleurs sociaux :

Aucun représentant

Pour les opérateurs réalisant de l'AVDL :

Tout azimut

ARILE

Coallia

SIAO :

Françoise BOUSQUET – Directrice du pole lutte contre les exclusions 94

Marine ROUSSEAU Directrice adjointe du SIAO 94

Dorine ARDOUIN, cheffe de service Plateforme de 115/Veille sociale

Abir MEDJARI, coordonnatrice du 115 et deux écoutants

Equipe d'accompagnement sociale généraliste et public spécifique, dont maraudes

Fabien DESCoubES, directeur Adjoint Territorial de la filière lutte contre les exclusions, PASH, et sa directrice adjointe

Madame BAIXAS, cheffe de service hébergement -logement et membres de l'équipe

Evans ENGLIZ-BEY et Nicolas FLORENTIN, chargé de mission SI SIAO et observatoire social et le coordinateur

Déplacement 95 :

Xavier DELARUE, Préfet délégué à l'égalité des chances du Val d'Oise

Riad BOUHAFS, directeur DDCS 95

Luc RENARD, directeur adjoint DDCS 95 et les équipes de la DDCS

Christine LE TROADEC, adjointe à la cheffe de pôle politiques du logement social

Agnès LENGET, cheffe du service droit à l'usager dans le logement

Céline DOS SANTOS MOTA, cheffe du service accès au logement social

Karine ROUAULT-CHARTON, cheffe de pôle hébergement et protection

Stéven COCHERY, chef du service urgences et vieille sociale

Nicolas MOURLON, Directeur DDT 95

Josette DEROUX, Cheffe du service de l'Habitat, de la rénovation urbaine et du bâtiment

Philippe METEZEAU, vice-président en charge de l'action sociale et l'insertion au CD 95

Laurent SCHLERET, DGA Solidarités et ses collaborateurs

Jeanne FOURNIER, Responsable du service habitat et solidarités urbaines à la communauté d'agglomération de Cergy Pontoise

Keltoum ROCHDI, CACP

Pour les représentants des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion :

Association pour un urbanisme intégré (APUI) les villageoises

Coallia

La croix rouge française 95

France Horizon

MAAVAR

L'union départementale des acteurs de l'hébergement et de l'insertion (UDAH)

Pour les représentants des acteurs du logement adapté :

Adoma

L'association pour le logement des jeunes en Val d'Oise (ALJEVO)

ALJT

Agir pour la réinsertion sociale dans le 95 (ARS 95)

CPCV

Solidaires pour l'habitat (SOLIHA)

Pour les représentants des bailleurs sociaux :

Action logement

AORIF 95

CDC Habitat

I3F

Val d'Oise habitat

SIAO :

Valérie PELISSON – CORLIEU, Directrice générale ESPERER 95

Vincent HUBERT, directeur du SIAO 95

Catherine YACONO, directrice adjointe

Gaëlle ARTIFONI, directrice du pôle habitat et accès au logement d'ESPERER 95

Véronique PELISSIER, cheffe de service PASH et membres de l'équipe de la PASH

Marion LAGRACE, coordonnatrice plate-forme 115, et une écoutante

Adam HAIDAR VELA, chargé d'observation sociale et de la coordination des acteurs de la veille sociale

Marie-Pierre BEUGIN, chargée de communication

Equipes hébergement-logement intermédiaire et mission logement

SIGLES UTILISES

AHI :	accueil, hébergement et insertion
ALTHO :	alternative à l'hôtel
ANSA :	agence nationale des solidarités actives
AORIF :	association des organismes de logement social de la région Ile-de-France
ASE :	aide sociale à l'enfance
AVDL :	accompagnement vers et dans le logement
CAL :	commission d'attribution des logements
CAR :	comité de l'administration régionale
CASF :	code de l'action sociale et des familles
CCAPEX :	commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCH :	code de la construction et de l'habitation
CIA :	convention intercommunale d'attribution
CIL :	conférence intercommunale du logement
CPOM :	contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
DALO :	droit au logement opposable
DAHO :	droit à l'hébergement opposable
DDETS :	direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DGCS :	direction générale de la cohésion sociale
DIHAL :	délégation interministérielle à l'hébergement et au logement
DLS :	demande de logement social
DNP :	demandes d'hébergement non pourvues
DRIHL :	direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
EPCI :	établissement public de coopération intercommunale
EPT :	établissement public territorial
FAS :	fédération des acteurs de la solidarité
FJT :	foyer de jeunes travailleurs
FTM :	foyer de travailleurs migrants

GFRH :	groupement francilien de régulation hôtelière
GCSMS :	groupement de coopération sociale et médico-sociale
GIP :	groupement d'intérêt public
GIP-HIS :	GIP habitat et interventions sociales
OFPRUH :	observatoire francilien des personnes à la rue ou hébergées
PASH :	plateforme d'accompagnement des ménages à l'hôtel
PDALHPD :	plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PHRH :	pôle d'hébergement et de réservation hôtelière
PMHH :	plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
SIAO :	service intégré de l'accueil et de l'orientation
SI-SIAO :	système d'information des SIAO
SNE :	système national d'enregistrement
SVI :	serveur vocatif interactif
SYPL0 :	système priorité logement