



# L'hébergement en Isère

Quelle réponse aux situations des  
ménages en difficulté ?

2017



# Sommaire

<b>PRÉAMBULE</b>	p 3
<b>1. L'OFFRE ET LA DEMANDE D'HÉBERGEMENT EN ISÈRE : COMMENT S'ORGANISE LA RÉPONSE AU REGARD DES BESOINS DES MÉNAGES ?</b>	p 4
1.1. L'hébergement : regard sur un segment de l'offre et de la demande souvent mal connu	p 4
1.2. Les ménages isérois face aux dispositifs d'hébergement	p 13
<b>2. VERS UNE RÉPONSE ADAPTÉE À LA SITUATION DES MÉNAGES EN DIFFICULTÉ : QUELLES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT ?</b>	p 23
2.1. Les dispositifs mis en regard des besoins d'accompagnement des ménages	p 23
2.2. Accompagner les ménages : les mutations du métier des travailleurs sociaux	p 25
<b>CONCLUSION</b>	p 31

# Préambule

Chaque année en Isère, des milliers de personnes ou familles, pour certaines très désocialisées mais pour d'autres très bien insérées, tapent à la porte des structures d'hébergement : elles viennent d'être expulsées, ou bien sont en situation de séparation conflictuelle, de conflit familial, ou parce qu'il fait trop froid pour passer une énième nuit à la rue.

Fruit du cumul d'initiatives institutionnelles et associatives face au mal-logement, tout un dispositif s'est structuré au fil des ans pour répondre à ces besoins d'hébergement d'urgence ou d'insertion, et pour accompagner les ménages vers le logement ordinaire ou prévenir la perte du logement.

Ce cahier thématique a pour objet de faire un zoom sur ce champ souvent mal connu du grand public et qui recèle de multiples segmentations.

- Comment est organisé le dispositif d'hébergement en Isère et comment y accède-t-on ?
- Qui sont les publics visés par les différents dispositifs ?
- Le système en place permet-il aux ménages d'accéder au logement ?
- Qu'est-ce que la stratégie du « logement d'abord » ?
- Comment accompagner au mieux les ménages vers le logement même lorsqu'ils en sont très éloignés ? Quel est le rôle du travail social ?

L'atelier s'appuie sur différentes sources, en particulier :

- Le Rapport d'observation 2016 du Service Intégré d'Accueil et d'orientation (SIAO 38)
- Les échanges intervenus entre acteurs (bailleurs sociaux, associations gestionnaires de structures d'hébergement, travailleurs sociaux, etc.) lors de l'atelier partenarial du Plan départemental de l'habitat du 7 avril 2017 : « De l'hébergement d'insertion à l'accès au logement : comment s'organise-t-on en Isère pour trouver une réponse adaptée aux besoins des ménages ? »

## L'OFFRE ET LA DEMANDE D'HÉBERGEMENT EN ISÈRE : COMMENT S'ORGANISE LA RÉPONSE AU REGARD DES BESOINS DES MÉNAGES ?

**Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)**, résidence sociale, hébergement d'urgence, logement adapté, etc, comptent parmi les multiples solutions offertes aux personnes en difficulté pour se loger provisoirement lorsqu'elles n'ont pas de logement ou n'en n'ont plus, du fait de difficultés sociales, économiques, personnelles, familiales etc.

**Comment s'organisent ces dispositifs dans les territoires isérois ? Quels publics y accèdent ? Avec quel accès au logement à la sortie ?**

### L'hébergement : regard sur un segment de l'offre et de la demande souvent mal connu

#### 1.1.1 De l'hébergement au logement : un système de réponses structuré par 30 ans de politiques publiques

La multiplicité actuelle des dispositifs d'hébergement est le résultat d'une stratification historique : on a cherché à répondre progressivement à des besoins spécifiques par des solutions d'offre d'hébergement ciblées par public (jeunes travailleurs, travailleurs immigrés) ou par des concepts visant à répondre à des problématiques (hébergement d'urgence, temporaire, d'insertion...) et ces réponses se sont empilées.

Face à cet empilage, afin de garantir la fluidité du parcours pour les ménages et de faciliter le lien entre hébergement et logement, la coordination territoriale s'est imposée comme une priorité.

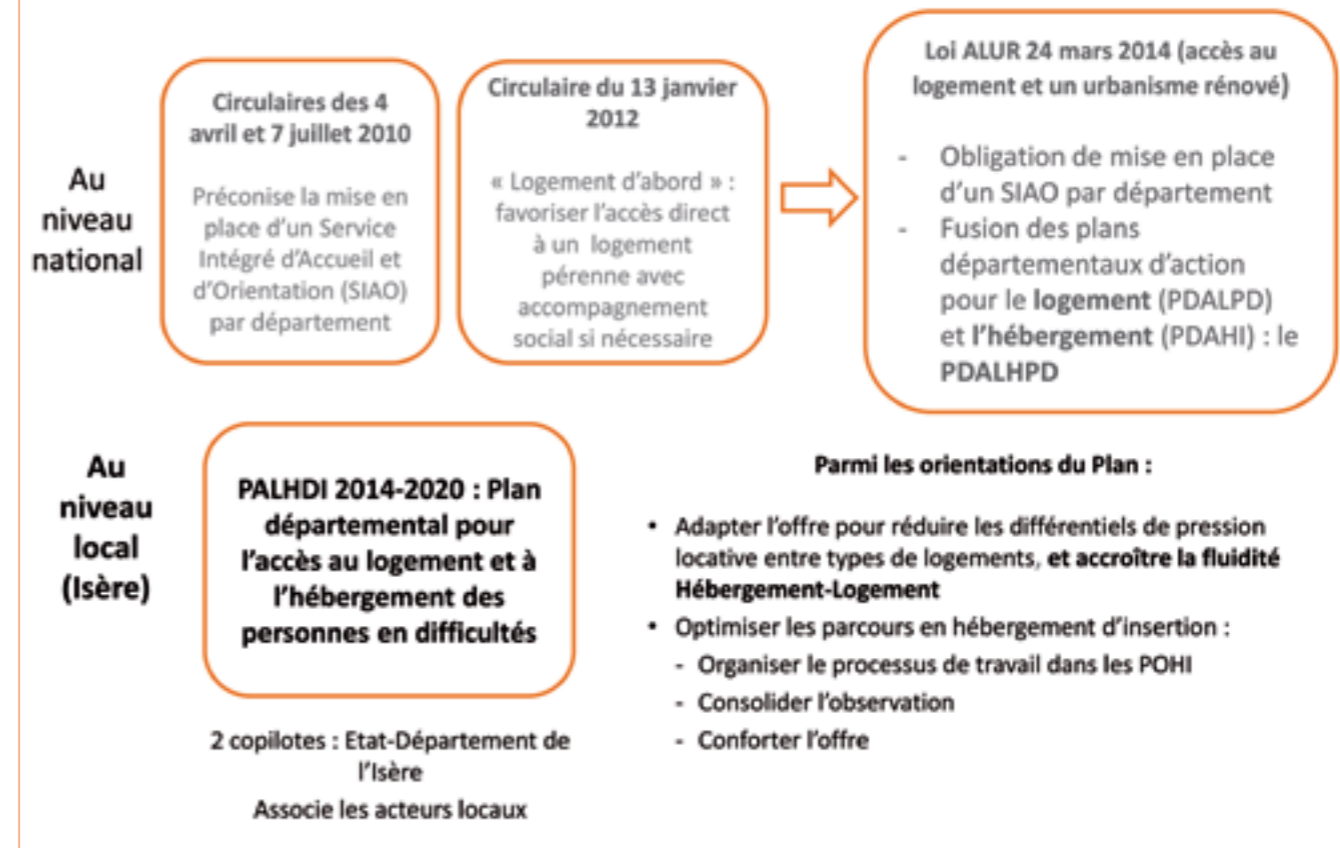
Il s'agissait de répondre à la fois à un enjeu de complémentarité et de chaînage des réponses au niveau de l'offre, et de synergie de l'accueil et du traitement de la demande. Car si cette « chaîne de l'hébergement d'insertion » peut être considérée positivement comme un éventail de solutions diversifiées pour de multiples besoins, le passage dans

les différents maillons a pu aussi donner lieu à un « parcours obligé » et à des « parcours circulaires » pour certains, pouvant donner l'impression qu'elle les éloignait autant qu'elle les rapprochait du logement ordinaire.

Face au constat qu'il existait de nombreuses réponses mais qu'elles ne permettaient guère l'accès au logement, il y a eu une véritable « refondation de l'hébergement » à la fin des années 2000, pour améliorer l'accompagnement des ménages, favoriser l'accès au logement et limiter l'opacité d'un système devenu à la fois complexe et peu lisible, tant pour les ménages que pour les acteurs. Cette « refondation » s'est traduite par plusieurs textes qui structurent actuellement l'organisation de l'hébergement (cf. Illustration n°1).

Illustration 1

#### Une évolution récente de la réglementation concernant l'organisation de l'hébergement



Les circulaires des 4 avril et 7 juillet 2010, puis la Loi Alur (Loi pour un Accès au logement et un urbanisme rénové) du 24 mars 2014 ont visé globalement à permettre une **meilleure orientation des personnes sur les différents dispositifs d'hébergement**. Les circulaires ont préconisé la mise en place d'un SIAO, que la Loi Alur a rendu obligatoire. La réglementation nationale a conçu le SIAO comme une plateforme départementale visant à simplifier les démarches d'accès

au logement et à l'hébergement, veiller à l'équité de traitement, coordonner les différents acteurs de la veille sociale et de l'accès au logement, et d'assurer une mission d'observation des parcours hébergement/logement.

**En Isère, le dispositif actuel d'organisation du traitement de la demande d'hébergement est issu de la mise en application de ces textes.**

## L'offre et la demande d'hébergement en Isère : comment s'organise la réponse au regard des besoins des ménages ?

Les textes ont visé aussi à améliorer la fluidité entre hébergement et logement et à promouvoir la logique du « logement d'abord » (cf. Illustration n°2).

La Loi Alur (article 34) crée un Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) qui fusionne les anciens Plans d'action pour l'accès au logement des plus démunis (PDALPD issus de la loi du 31 mai 1990, dite « loi Besson ») et les Plans départementaux accueil hébergement insertion (PDAHI issus de la loi de Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite Loi Molle du 25 mars 2009), dans un souci de plus grande cohérence et de meilleur pilotage du lien hébergement/logement.

Ce plan, établi par le préfet et le président du Département pour une durée de 6 ans, vise à établir au niveau départemental les priorités de traitement des situations des personnes et familles en difficulté de logement (sans aucun logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées temporairement, en situation de logement indigne, reconnues prioritaires au titre du Dalo...) en prenant en compte les conditions d'accès au logement HLM. Il organise aussi la prévention des expulsions locatives.

La circulaire du 13 janvier 2012 cherche à promouvoir de façon opérationnelle la stratégie du « logement d'abord » posé par la Loi Molle du 25 mars 2009 et discutée lors des assises nationales du « logement d'abord » en septembre 2011. Il s'agit d'améliorer le service rendu aux personnes privées de logement, en favorisant leur accès direct à un logement pérenne de droit commun, en leur offrant un accompagnement social si nécessaire, plutôt qu'en leur imposant un « parcours d'insertion » dans de multiples structures d'hébergement.

#### La circulaire incite les préfets à :

- faciliter l'accès à des logements existants pour les ménages privés de logements pérennes
- développer et organiser les services d'accompagnement dans le logement
- poursuivre la création de pensions de familles

Ces questions doivent aussi être prises en compte dans les plans départementaux concernant l'hébergement et l'accès au logement des plus démunis.

Localement, en Isère, ces questions sont au cœur des orientations du PALHDI 2014-2020, qui consacre le fait que l'accès au logement de droit commun est la norme pour les ménages en situation « de signer un bail, de s'acquitter d'un loyer proportionnel à leur ressources et de vivre dans un logement autonome sans se mettre en danger ni mettre en danger leur voisinage et que les situations des ménages qui doivent bénéficier d'un soutien particulier pour accéder à leur droit d'un logement autonome et digne sont des situations d'exception » (cf. PALHDI 2014-2020, axe stratégie 1).

#### Pour cela, il identifie trois orientations stratégiques :

- organiser la file d'attente de l'accès au logement social, afin que les demandeurs prioritaires soient bien pris en compte (cotation de la demande)
- développer l'information des demandeurs de logement social pour leur donner les moyens de choisir et mieux fonder leur demande pour choisir un logement
- organiser la prise en charge sociale des situations des ménages les plus éloignés de l'accès au logement autonome et nécessitant un accès rapide au logement.

## Illustration 2

### Le concept du « logement d'abord » : accéder à un logement sans passer par la case « hébergement »

En France, la stratégie du « logement d'abord » (traduite dans la circulaire du 13 janvier 2012) émerge dans le fil des réflexions issues de la « refondation » de l'hébergement de 2009. Elle prend acte des limites du dispositif d'hébergement : une demande importante et non satisfaite malgré des moyens financiers en constante progression, des difficultés de sortie des hébergés vers le logement autonome, des « parcours circulaires » dans l'hébergement.

Le principe du logement d'abord est inverse du schéma traditionnel du parcours d'hébergement d'insertion où la personne doit prouver sa capacité à accéder au logement. Il estime que malgré des difficultés sociales, on peut accéder directement au logement, sans passage obligé par l'hébergement et que le logement stable est le point de départ d'un parcours d'insertion, non l'inverse.

Dès lors, en termes de politique publique, la priorité est donnée à l'accès des plus défavorisés au logement ordinaire, avec statut de droit commun, l'hébergement ne devant plus jouer qu'un rôle subsidiaire. L'accent est mis sur le développement d'une offre locative financièrement accessible, la solvabilisation des ménages et l'accompagnement vers et dans le logement.

Cette logique est inspirée des expériences américaines (notamment le programme *Pathways too housing*, mené aux Etats-Unis depuis les années 90 en direction des personnes en souffrance psychique ou en situation d'addiction) et développées depuis quelques années en Europe (Royaume Unis, Finlande, Irlande, Norvège, Danemark). Dans ces expériences, le principe du « logement d'abord » pose le fait de disposer d'un logement de façon stable comme une condition préalable et nécessaire à la réinsertion : les personnes s'installent dans un logement autonome, de droit commun, qu'elles ont choisi, pour lequel elles ont signé un contrat en leur nom sans limitation de durée et sans engagement de suivi. Les logements peuvent être dispersés (programme *Pathways*) ou dans certains cas (Finlande), ils sont regroupés avec des services communs. Dans le programme américain, les personnes, qui connaissent des situations chroniques et complexes (hommes seules ayant connu de longues périodes d'errance et en situation d'addiction ou de pathologie mentale), sont incitées à s'engager dans une démarche accompagnée, avec l'appui de services d'accompagnement pluridisciplinaires et intensifs, mais cet engagement ne conditionne par leur accès ni leur maintien dans le logement.

D'après la Fédération nationale des acteurs de la solidarité (Fnars), ces programmes s'appuient sur des études qui montrent que les personnes sans abri préfèrent vivre dans un logement autonome plutôt que dans des logements partagés ou en centre d'hébergement. Les évaluations conduites sur ces programmes indiquent que les personnes ont tendance à mieux conserver leur logement que celles passées par d'autres dispositifs, et qu'elles gagnent en stabilité et sécurité.

#### Sources :

- « Une stratégie du logement d'abord pour les personnes sans abri ou mal logées », note de la Direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, 30 juin 2011.
- « Le Logement d'abord, qu'est-ce que c'est, et comment la Fnars s'y engage », supplément de la Gazette, mai 2011.

## L'offre et la demande d'hébergement en Isère : comment s'organise la réponse au regard des besoins des ménages ?

**1.1.2 Le paysage isérois de l'offre en hébergement : quelles réponses ? Pour quels publics ?****Accueil d'urgence, hébergement d'insertion : les différentes réponses présentes en Isère**

L'hébergement à caractère social désigne les solutions qui se sont progressivement mises en place pour des publics en difficulté d'accéder au logement autonome, pour des raisons financières ou sociales. A la différence du logement social, elles sortent du régime du droit commun et du bail locatif classique signé par l'occupant : leur occupation est temporaire, un accompagnement social plus ou moins intensif et transversal permet de traiter les difficultés sociales et de favoriser l'insertion et l'accès au logement autonome, un règlement intérieur spécifique peut gérer l'occupation qui peut avoir une dimension collective, dans certains cas les logements sont autonomes mais le bail n'est pas signé par l'occupant mais sous-loué par une association (bail glissant), etc..

Trois principaux types d'hébergement social coexistent en Isère : le dispositif d'hébergement d'urgence, le dispositif des demandeurs d'asile, directement sous la compétence de l'Etat et le dispositif d'hébergement d'insertion et du logement adapté.

**Le dispositif d'hébergement d'urgence (1026 places, 406 unités au 1<sup>er</sup> janvier 2016) :**

Compétence de l'Etat, il permet un accueil immédiat, sans conditions pour des personnes sans abri, des personnes expulsées, des femmes victimes de violence, etc. Un dispositif de renfort hivernal (plan grand froid du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mars) permet d'augmenter temporairement le nombre de places.

**L'accès à l'offre d'urgence se fait via le dispositif du « 115 », numéro d'appel d'urgence géré par l'association SIAO 38.**

**Le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile**

L'Etat pilote un dispositif national d'accueil des migrants demandeurs d'asile et réfugiés. Il comprend les HUDA (Hébergements d'urgence pour demandeurs d'asile), les CADA (Centres d'accueil des demandeurs d'asile), les PRADA (Programmes d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile) et les CPH (Centres provisoires d'hébergement). La Préfecture et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) gèrent le parcours et les orientations de ces demandeurs sur ces différents dispositifs.

**Le dispositif d'hébergement d'insertion et de logement adapté (5296 places, 3472 unités au 1<sup>er</sup> janvier 2016)**

Il s'agit de l'offre d'hébergement visant à permettre d'accompagner l'insertion sociale et l'accès au logement autonome des ménages. L'admission dans ces structures gérées par le Pôle Orientation Hébergement Insertion de l'Isère (POHI) se fait par prescription d'un travailleur social, à la différence de l'urgence.

Concernant l'hébergement d'insertion, on identifie :

<b>Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)</b>	Structures offrant un accompagnement socio-éducatif global et intégré, permettant d'accueillir des personnes cumulant des difficultés (sociales, économiques, de logement, de santé...) en vue de les aider à retrouver leur autonomie personnelle et sociale. Elles incluent les places en centres maternels. La durée de séjour est renouvelable au fur et à mesure des bilans sociaux réalisés tous les 6 mois avec les personnes.
<b>Hébergements d'insertion hors CHRS</b>	Structures regroupant les résidences sociales « hébergement » agréées par le PALHDI et l'offre d'hébergement qui peut bénéficier de l'Allocation de logement temporaire (ALT).

Parmi l'offre dite de logement adapté, on retrouve aussi plusieurs solutions :

<b>Résidences sociales « logement »</b>	Structures comprenant les <b>Foyers de jeunes travailleurs</b> (cible : jeunes de 16 à 25 ans en insertion socio-professionnelle) et les <b>Foyers de travailleurs migrants</b> qui ont été progressivement transformés en résidences sociales, ainsi que des structures neuves destinées à permettre un accueil logement pour des personnes autonomes qui ont un besoin de solution de logement temporaire ou en situation de difficulté d'accès au logement, et qui peuvent avoir accès à un accompagnement social ciblé sur l'accès au logement. La durée de séjour s'adapte au fur et à mesure du besoin de la personne et de la possibilité d'accéder à un logement. Cette offre en résidences sociales type Foyers de jeunes travailleurs et Foyers de travailleurs migrants n'est pas gérée par les POHI.
<b>Offre en maisons relais</b>	Structures accueillant de façon durable, dans un cadre semi-collectif, un public à faibles ressources, en situation d'isolement et dont l'accès au logement autonome ne paraît pas possible à court terme.
<b>Offre en intermédiation locative</b>	Structures proposant des logements en diffus mis à disposition par des propriétaires privés, sous-loués et gérés par un organisme spécialisé, avec un accompagnement social axé sur la gestion budgétaire et la gestion du logement.

**Au total, ce sont environ 2500 places qui sont gérées par les POHI/SIAO réparties comme suit :**



## L'offre et la demande d'hébergement en Isère : comment s'organise la réponse au regard des besoins des ménages ?

Comment sont gérées les demandes d'hébergement/de logement sur le territoire isérois ? (cf. Illustration n°3)

Illustration 3



## ENCADRÉ

### La Communauté d'Agglomération de la Porte de l'Isère (CAPI) : une gestion de l'hébergement bien articulée à la politique du logement

Pour Audrey Bernardin, directrice de la Cohésion sociale de la CAPI (100 000 habitants, 22 communes), qui a témoigné lors de l'atelier PDH du 7 avril, il y avait une volonté historique des élus de lier la question du logement et de l'hébergement, prise en compte dans le cadre du Programme local de l'habitat. L'intercommunalité souhaitait se porter garante de la fluidité entre l'hébergement et logement, favoriser la sortie de l'hébergement vers le logement. Pour cette raison, la CAPI a souhaité se positionner assez tôt sur l'animation du POHI Nord-Isère.

En effet, si son parc d'hébergement demeure relativement limité (le POHI gère 5% de l'offre d'insertion de l'Isère), la Communauté d'Agglomération est dotée d'un important patrimoine locatif social issu de la Ville Nouvelle. Le fait de gérer à la fois le POHI et la Commission sociale intercommunale d'attributions (CSI) lui permet d'une part de favoriser l'accès des hébergés au logement social, mais aussi d'orienter directement des ménages qui sont demandeurs d'hébergement vers une solution de logement avec accompagnement social lorsque cela paraît plus approprié et plus rapide. Car si l'entrée en résidence sociale est assez fluide, les délais d'admission en CHRS sont assez longs (2 entrées par an, plus de 8 mois d'attente en moyenne).

Les réflexions conduites de façon partenariale dans ces instances entre gestionnaires de solutions d'hébergement, bailleurs sociaux, travailleurs sociaux doivent permettre d'orienter au mieux les ménages, de limiter les parcours circulaires dans l'hébergement. Pour Audrey Bernardin : « Le rôle du POHI c'est d'aider à la qualification de la demande, de bien comprendre les difficultés du ménage en lien avec le travailleur social qui fait la demande, d'orienter soit sur le bon dispositif d'hébergement soit de faire le lien avec le logement et notamment par le biais de la CSI ».

### Le système d'orientation mis en place en Isère pour l'hébergement

Suite à la refondation du secteur de l'hébergement et en application de la Loi Alur, l'Isère a mis en place un SIAO unique pour gérer la demande d'hébergement d'insertion et dont la gestion quotidienne était effectuée jusqu'au 4 septembre 2017 par l'association SIAO 38.

#### Cette plateforme départementale revêt plusieurs fonctions :

- simplifier les démarches d'accès au logement et à l'hébergement,
- traiter avec équité les demandes,
- coordonner les différents acteurs de la veille sociale et de l'accès au logement,
- assurer une mission d'observation des parcours d'hébergement et de logement, qui s'incarne dans un rapport annuel.

#### Une organisation territorialisée

Le Plan départemental de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion 2010-2013 a prévu que le SIAO s'appuie sur une organisation territorialisée. Le Département est découpé en 5 secteurs : l'Agglomération grenobloise, le Nord-Isère, l'Isère Rhodanienne, le Voironnais-Chartreuse et le Grésivaudan. Chaque secteur doit être couvert par une Instance politique locale (IPL) et un POHI (Pôle orientation hébergement insertion).

Il s'agit, à travers cette organisation, de traiter concrètement la gestion de la demande d'hébergement en proximité de la demande, à l'échelle de bassins de vie, mais aussi d'articuler la question de la demande d'hébergement aux politiques locales de l'habitat.

Les Instances politiques locales (IPL), co-pilotées par les EPCI, le Département et l'Etat, rassemblent aussi les acteurs locaux de l'hébergement et du logement, le SIAO 38 et le gestionnaire du POHI. En lien avec les PLH du territoire, l'IPL a pour mission de conduire le dispositif d'hébergement d'insertion et du logement adapté sur son territoire, d'évaluer les actions mises en place, d'impulser des évolutions en lien avec les instances du PAHLDI, et de

mobiliser les moyens techniques et financiers. Elle réunit une à deux fois par an à l'initiative d'au moins un des co-pilotes, sous l'égide de l'Etat.

Ces IPL s'appuient sur des POHI, instances techniques chargées de centraliser les demandes et offres d'hébergement d'insertion et de proposer des orientations aux demandeurs. Leur gestion est déléguée à un CCAS, un EPCI ou une association, qui a pour mission de faire fonctionner une commission d'orientation et de fournir les statistiques et analyses régulières sur l'accès ou non des ménages aux solutions proposées.

Les commissions des POHI sont articulées aux commissions sociales intercommunales (CSI), qui gèrent dans le cadre des EPCI ayant compétence PLH, les logements sociaux ou très sociaux à destination des publics défavorisés. A terme, le PAHLDI 2014-2020 envisage que les commissions sociales des EPCI des grandes agglomérations intègrent une partie des compétences des POHI pour gérer de façon globale la demande de logement et d'hébergement, la demande prioritaire et la prescription de l'accompagnement social.

#### À ce jour quatre POHI fonctionnent :

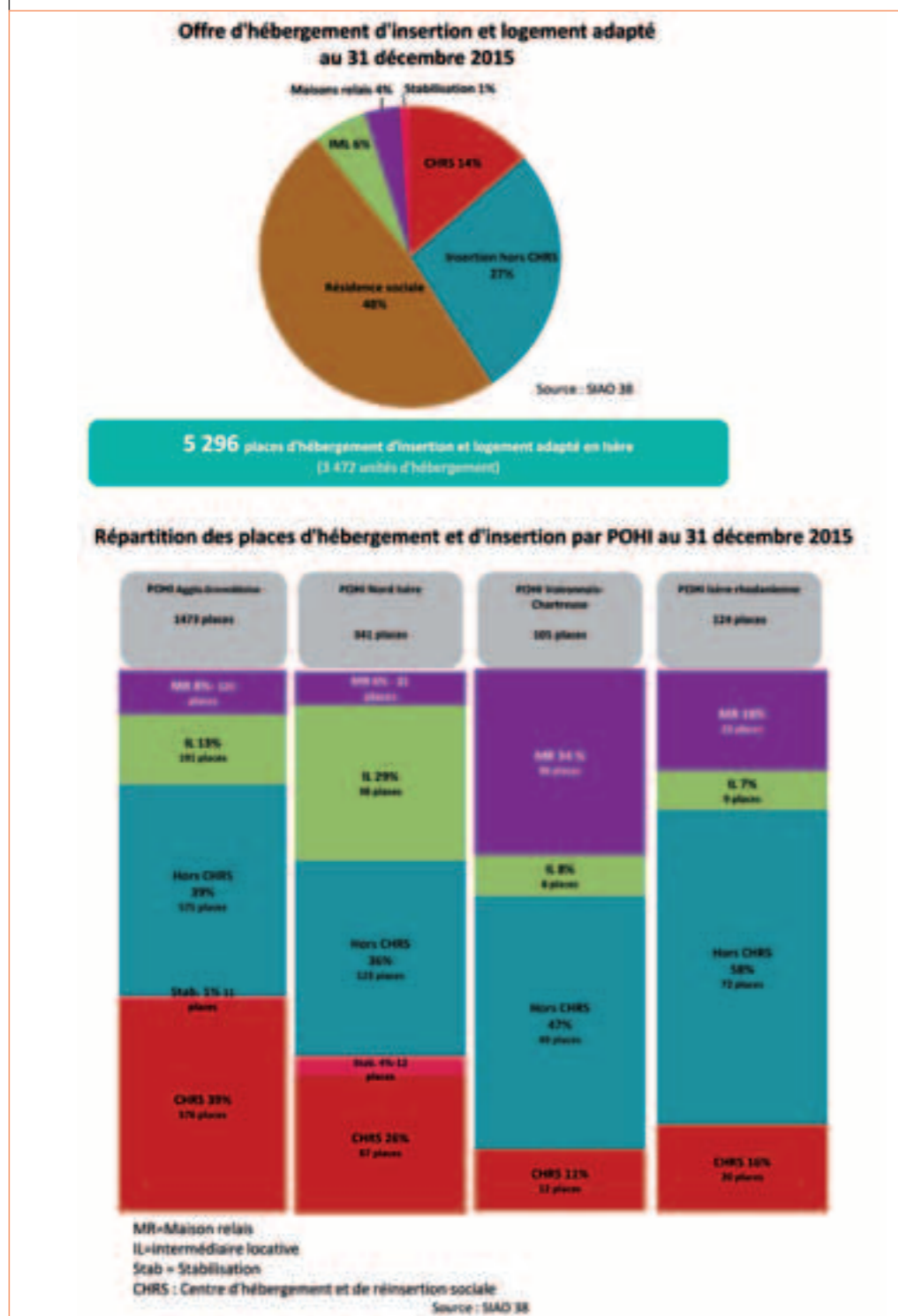
- le POHI de l'Agglomération grenobloise géré par le CCAS de la Ville de Grenoble
- le POHI du Nord-Isère géré par la Communauté d'Agglomération de la Porte de l'Isère (CAPI)
- le POHI du Voironnais-Chartreuse géré par l'association Le Relais Ozanam
- le POHI de l'Isère Rhodanienne géré par le CCAS de Vienne

**Les POHI gèrent chacun une offre diversifiée (hors Foyers jeunes travailleurs et Foyers de migrants) mais avec des spécificités locales tenant su tout à l'historique de la construction des différentes réponses d'hébergement (cf. Illustrations n°4, page suivante).**

L'offre et la demande d'hébergement en Isère : comment s'organise la réponse au regard des besoins des ménages ?

Par exemple, l'Agglomération grenobloise et le Nord-Isère ont depuis longtemps une offre importante en CHRS, mais ce type de réponse est beaucoup moins présente dans le Voironnais et en Isère Rhodanienne, qui ont développé plus récemment des solutions d'hébergement d'insertion hors CHRS, ou des maisons relais.

Illustration 4



## 1.2 Les ménages isérois face aux dispositifs d'hébergement

Le dispositif isérois a été clarifié et organisé, au niveau des territoires, pour plus de fluidité dans la gestion de la demande d'hébergement et une meilleure articulation avec la sphère de l'accès au logement. Malgré tout, dans un contexte de crise économique et de crise du logement qui fragilise les ménages modestes, une demande importante d'hébergement continue de se manifester et de se renouveler constamment aux portes des dispositifs d'accueil, avec pour conséquence un effet entonnoir, des files d'attente importantes dans certains secteurs ou sur certains segments de l'offre.

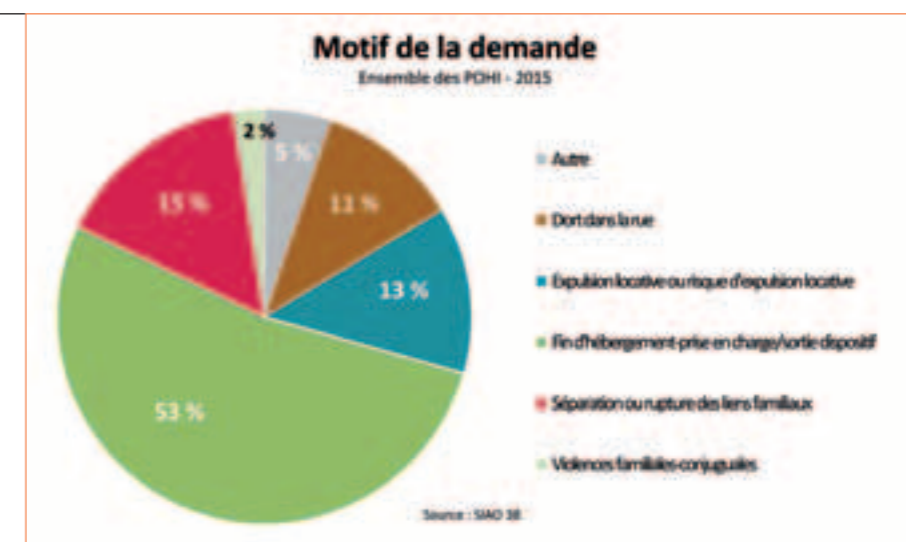
Globalement, les acteurs présents lors de l'atelier du 7 avril s'accordent sur le fait que depuis la réorganisation du dispositif, le parcours est plus lisible, les parcours circulaires sont moins fréquents, c'est moins « le parcours du combattant » pour les ménages. Malgré tout, ils soulignent aussi que tous les demandeurs ne trouvent pas une solution d'hébergement et tout le monde ne sort pas d'un dispositif d'hébergement avec un logement. De surcroît, de nombreux demandeurs refusent la solution d'hébergement proposé, ce qui questionne sur l'adaptation de la réponse aux besoins et jette une lueur accrue sur l'enjeu du « logement d'abord ».

### Quels sont les publics concernés par la demande d'hébergement et les points de tension sur les différents segments ou territoires ?

#### 1.2.1 Des solutions qui concernent des publics différenciés mais souvent isolés et précaires

Les publics diffèrent selon qu'il s'agit de l'urgence ou de l'hébergement d'insertion et du logement adapté, même si les personnes seules sont toujours dominantes dans les publics des différentes structures (cf. Illustrations n° 5).

Illustration 5

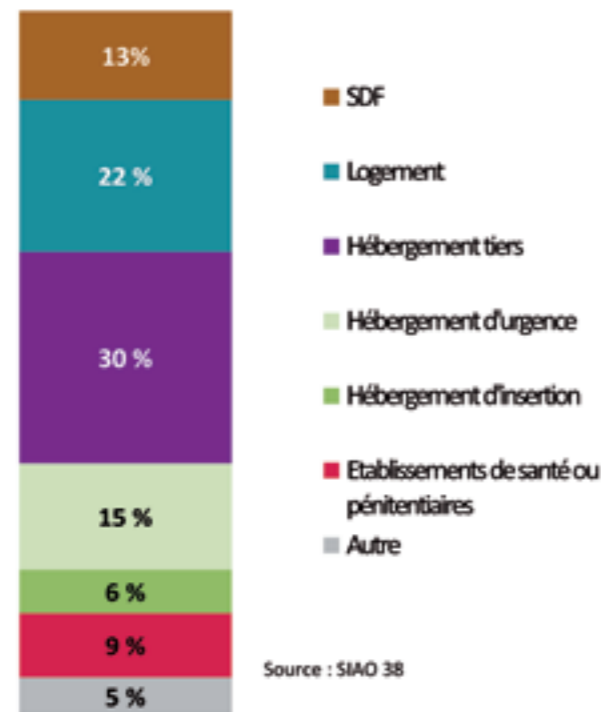


## L'offre et la demande d'hébergement en Isère : comment s'organise la réponse au regard des besoins des ménages ?

## Illustrations 5 (suite)

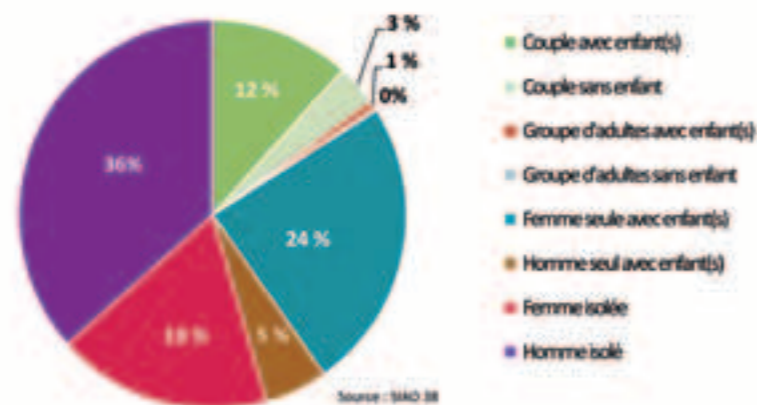
Situation résidentielle  
au moment de la demande

Ensemble des POHI - 2015



## Composition familiale

Ensemble des POHI - 2015



## En urgence : des isolés, des jeunes et des familles à la rue

Globalement, le public qui sollicite une solution d'urgence est un public en grande majorité concentré dans l'agglomération grenobloise (là où se concentre aussi la majorité des places), constitué de personnes seules (68%), souvent jeunes (36% ont moins de 30 ans). Le rapport 2016 du SIAO fait mention d'une croissance des jeunes de moins de 25 ans en 2015. Le public est aussi composé de familles avec enfants dont des familles monoparentales (14% du total des ménages demandeurs), ce qui représente au total, plus de 2000 enfants concernés.

Presque 70% des appels pour des demandes d'hébergement ont été émis par des ménages déclarant avoir dormi dans la rue la veille, 6% étaient logés dans des structures d'hébergement à durée limitée, 5% hébergés par des tiers, les autres en hôpital, en hôtel...

## Demandeurs d'hébergement d'insertion : des personnes isolées, d'âge moyen, venant souvent d'un hébergement d'urgence

D'après le rapport du SIAO 2016, il existe un profil type du demandeur d'hébergement ou d'insertion : une personne seule (54%) d'âge moyen (31% des demandeurs ont entre 30 et 39 ans), vivant chez un tiers (3 sur 10) qui formule une demande suite à la sortie d'un hébergement/dispositif précédent (hébergement d'urgence, d'insertion, établissements de santé ou pénitentiaires). Les familles sont malgré tout là aussi assez présentes, en particulier les femmes seules avec enfants (24% de la demande).

13% sont aussi en situation d'expulsion locative, 15% en rupture familiale. A cet égard, on observe des particularités territoriales, avec par exemple la fréquence des femmes en situation de violence conjugale en Voironnais-Chartreuse.

## 1.2.2 Une demande importante mais une offre en POHI et hors POHI qui ne permet pas de répondre à tous les ménages

Si les réponses déployées à travers l'hébergement sont à la fois nombreuses et diversifiées, elles n'en sont pas moins soumises à une forte pression.

- 2400 demandes ont concerné les structures gérées actuellement hors des POHI, par le SIAO, mais qui ont donné lieu à 876 entrées.

## En 2015 :

- 30 070 appels pour des demandes d'hébergement d'urgence ont eu lieu auprès du 115. Sur 3 747 ménages effectivement demandeurs d'hébergement, seuls 970 ont pu être orientés vers une structure (26%)
- 1776 demandes ont concerné des réponses d'insertion de logement adapté gérées par les 4 POHI du Département. Seules 770 demandes (43%) ont pu donner lieu à une orientation vers une structure, ce qui représente 2,3 demandes pour une orientation

A signaler néanmoins que 22% des demandes sont annulées par les demandeurs eux-mêmes, ce qui peut témoigner d'une part du caractère très évolutif des situations, mais aussi peut-être d'un désajustement entre l'offre proposée et les attentes des ménages.



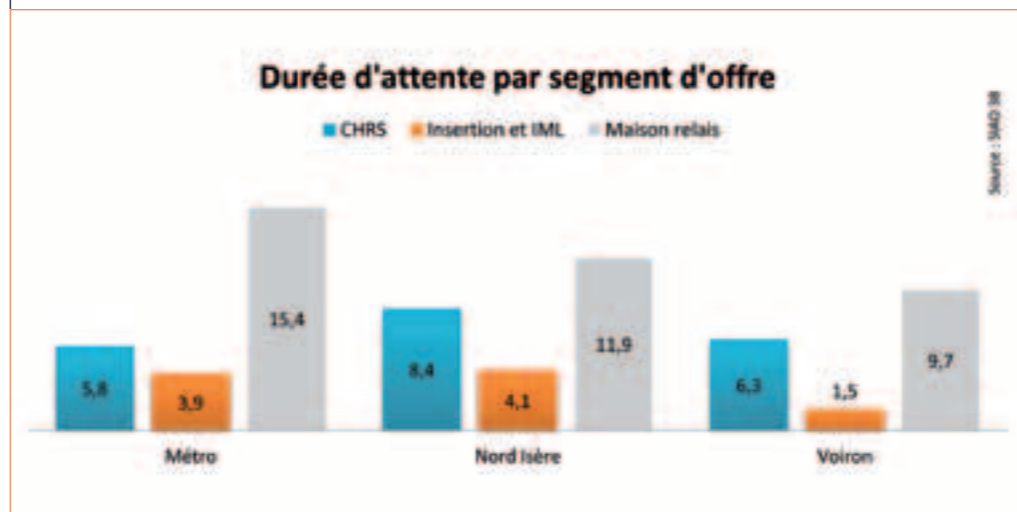
L'offre et la demande d'hébergement en Isère : comment s'organise la réponse au regard des besoins des ménages ?

**Une pression différenciée selon les territoires et les réponses**

Les ménages admis par l'intermédiaire des POHI ont en moyenne attendu entre 1 et 5 mois pour accéder à un hébergement. La tension est plus forte dans le Nord Isère (5,8 mois) et dans l'agglomération grenobloise (5,2) que dans le Voironnais-Chartreuse (3 mois) (cf. Illustrations n°6 et 7).

Parmi les ménages qui attendent plus de 6 mois, les moins de 30 ans, les plus de 50 ans, les couples avec enfants et femmes isolées sont surreprésentés. La tension est plus forte sur certains segments, en particulier les maisons relais où le nombre de place est restreint et la rotation faible (9 mois d'attente, avec une durée de séjour de 32 mois en moyenne). Elle est aussi assez forte pour les CHRS (près de 6 mois d'attente, une durée de séjour de 13 mois en moyenne), qui représentent près de 50% des orientations contre 34% de l'offre mobilisable par les POHI.

Illustration 6



LA PAROLE AUX ACTEURS

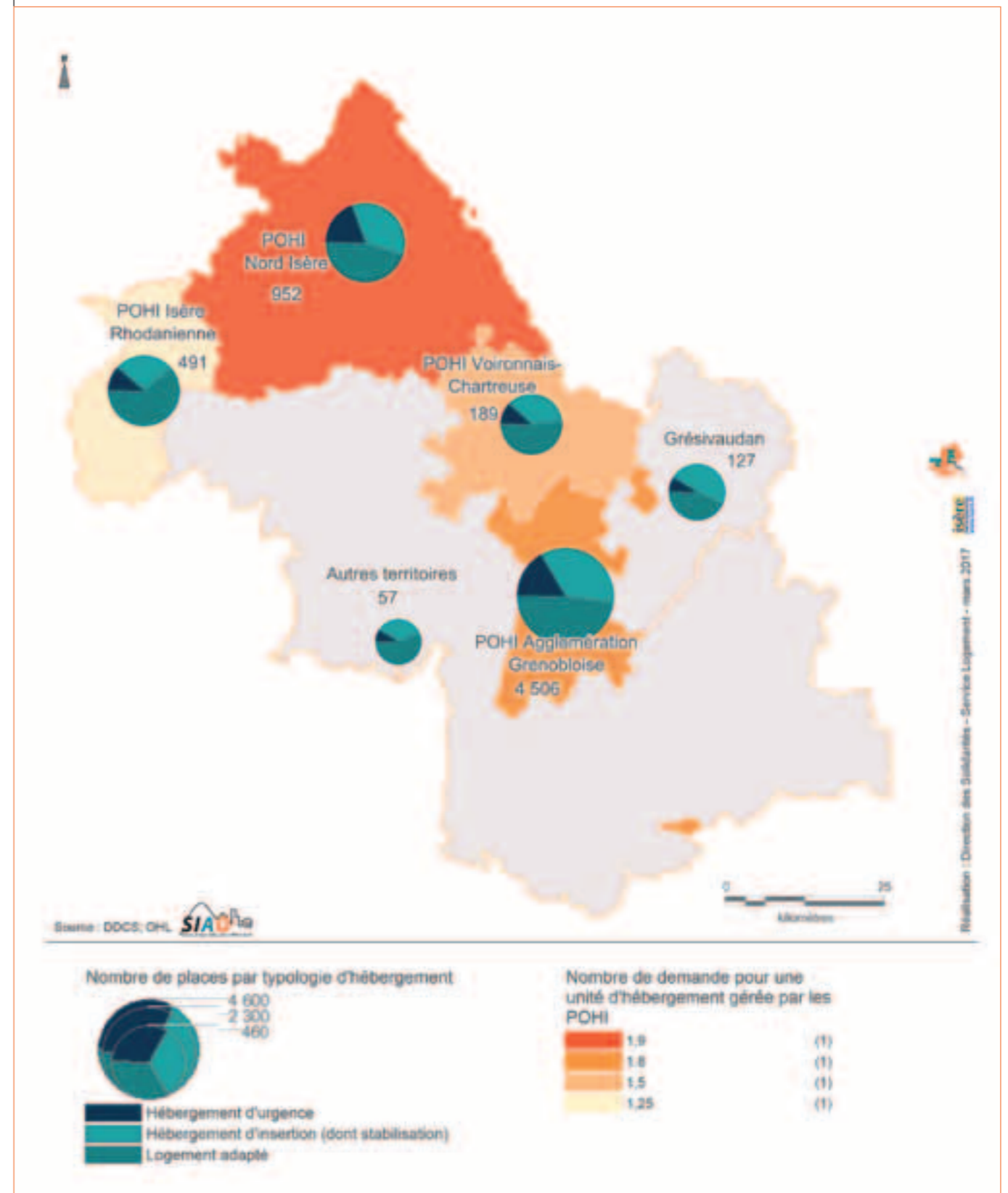
**Audrey Bernardin, directrice Cohésion sociale à la Communauté d'Agglomération de la Porte de l'Isère :**

« Nous constatons des tensions sur certains segments d'hébergement tels que les CHRS et les maisons relais. Il est constaté un nombre de refus plus important pour les ménages, qui après avoir été orientés via le POHI sont en liste d'attente sur un segment en tension (plus de 8 mois d'attente sur le CHRS). Les ménages trouvent d'autres solutions ».

**Françoise Cloteau, vice-présidente en charge de l'hébergement et de l'accueil des gens du voyage à Grenoble Alpes Métropole :**

« Dans la région urbaine grenobloise, on constate une pression sociale très forte sur l'hébergement d'urgence, l'hébergement d'insertion et le logement social. La situation est particulièrement difficile sur l'hébergement d'urgence qui est totalement embolisé ».

Illustration 7

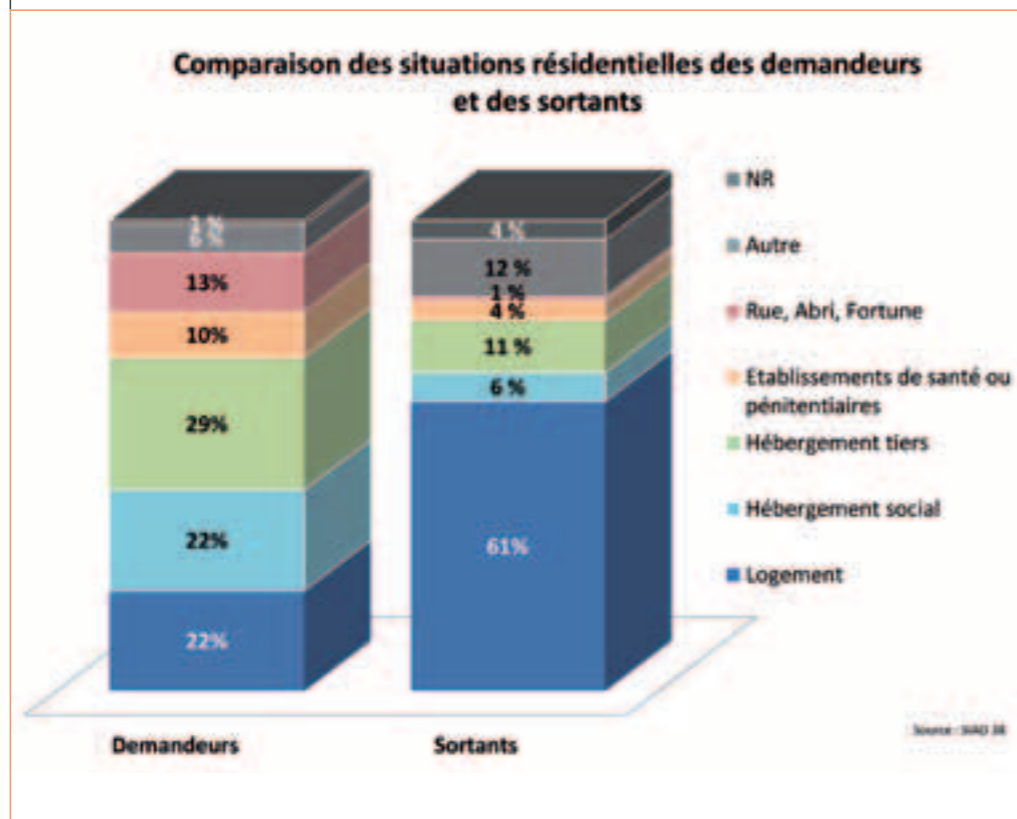


## L'offre et la demande d'hébergement en Isère : comment s'organise la réponse au regard des besoins des ménages ?

**Une sortie qui se fait en majorité (mais pas toujours) vers le logement et de manière inégale suivant les territoires**

61% des ménages sortent de l'hébergement d'insertion pour un logement autonome, les autres s'orientent vers des solutions diversifiées, mais souvent précaires (cf. Illustration n°8). Par exemple, 11% se font accueillir chez des tiers à la sortie, 6% vont de nouveau dans une structure d'hébergement à caractère social. Le taux de relogement est plus important à la sortie d'une solution d'intermédiation locative (qui est déjà du logement ordinaire), qu'à la sortie d'un CHRS qui accueille des personnes en grande difficulté (un sortant sur deux seulement vers le logement autonome).

Le taux d'accès au logement est différent selon les territoires : dans le Voironnais-Chartreuse, trois sur quatre des sortants d'hébergement accèdent au logement autonome à leur sortie d'hébergement en 2015, dans l'agglomération grenobloise c'est deux sur trois, et seulement un sur deux en Nord-Isère.

**Illustration 8****Le rôle du logement social et des filières prioritaires**

Une part significative de l'accès au logement des ménages hébergés se fait par la voie du logement social avec une fluidité très différente suivant les territoires.

Sur 1432 sortants d'une structure d'hébergement, 562 ménages (soit 40% environ) bénéficient d'une attribution en logement social en 2015. Cela représente 12% de l'ensemble des attributions, soit un poids équivalent à la part des hébergés dans la demande en logement social, signe que la demande des hébergés est plutôt assez bien prise en compte dans le traitement de la demande de logement social.

Cette prise en compte est aussi imputable au fait que de nombreuses personnes en hébergement (environ la moitié) sont prises en charge via les filières prioritaires DALO et Commission sociale intercommunale (CSI) car ils sont reconnus prioritaires pour l'accès au logement social au titre du PALHDI.

Malgré tout, et si les filières prioritaires jouent leur rôle, la situation de l'accès au logement social demeure inégalement fluide selon les territoires. En moyenne, en Isère, en 2015, on enregistre 2,5 demandes en cours issue d'un ménage en situation d'hébergement pour une attribution, soit 870 demandes en instance non satisfaites.

Dans l'agglomération grenobloise, les Vallons de la Tour ou la communauté de communes du Pays des Couleurs, la pression est plus importante que dans les autres territoires isérois (entre 2,5 et 3,5 demandes pour une attribution).

**Sur 690 recours DALO en cours en 2016, 10% sont activés par des ménages en situation d'hébergement**

Parmi les 1202 ménages relogés sur le contingent préfectoral en 2016, 172 étaient sortants de structure d'hébergement.

**8% de la demande de logement social analysée en 2014 en commission sociale intercommunale concerne des ménages hébergés.** Parmi les 1062 ménages qui ont bénéficié d'une proposition de logement via la CSI, 125 sortaient d'hébergement (11%).

**LA PAROLE AUX ACTEURS****Yolande Encinas, responsable du SIAO 38 :**

« Sur un volume de 400 sorties, nous constatons que tout le monde n'accède pas au logement : il y a des retours à la rue, des retours en hébergement chez des tiers, à l'hôpital, en prison... tout cela n'est pas linéaire. Ce n'est pas parce qu'on va dans un hébergement que par la suite on accède à un logement. Il est important de dire que si on regarde la situation de demandeurs à l'entrée et la situation des ménages à la sortie il y a quand même une amélioration du parcours ».

**1.2.3 Un décalage entre offre et demande ?**

Les débats entre professionnels, lors de l'atelier PDH du 7 avril, ont renvoyé au constat que si, globalement, le système hébergement/logement est plus lisible et plus fluide qu'avant (moins de trajectoires circulaires), il subsiste un décalage entre les besoins et la réponse proposée. A ce titre, on peut rappeler que 22% des demandeurs d'hébergement gérés par les POHI se

désistent avant d'avoir une réponse : est-ce le signe d'un délai d'attente trop long face au caractère rapidement évolutif des situations de précarité ? Du fait que la solution qui leur est proposée en hébergement ne leur convient pas et qu'ils préfèrent en trouver une autre (chez des tiers, à l'hôtel...)?

## L'offre et la demande d'hébergement en Isère : comment s'organise la réponse au regard des besoins des ménages ?

**Des personnes en recherche d'un logement plus que d'un hébergement**

Les professionnels ont évoqué le fait que les personnes, fondamentalement, ne sont pas demandeuses d'hébergement mais d'un logement. L'hébergement reste la plupart du temps une solution de secours dans un moment difficile, un pis-aller salubre, subi plus que désiré. Malgré le projet de la structure qui est de favoriser l'insertion et l'autonomie, certains ménages (notamment ceux qui sont bien insérés et ont déjà une expérience de logement autonome) conçoivent comme contraire à leur autonomie (l'accompagnement est subi, perçu comme une surveillance), déstabilisant plutôt que sécurisant (l'hébergement n'est pas un vrai chez soi, on enchaîne les déménagements d'une structure à l'autre, la vie collective est pesante, on ne se reconnaît pas dans le public de la structure ...)<sup>1</sup>,

d'où l'intérêt de travailler au maximum dans la logique du « logement d'abord ».

Il est évoqué aussi le fait que certaines structures d'hébergement sont aujourd'hui souvent peu adaptées aux besoins des ménages ou aux attentes des personnes sans abri : règlement contraignant, vie collective pesante, promiscuité, visites de la famille ou des amis contingentées, refus des chiens, espace contraint... Un enjeu se dégage de mieux comprendre les besoins, les attentes des ménages et de pouvoir apporter une réponse adaptée, soit une réponse logement, soit hébergement, mais sans passage obligé par l'hébergement. Aujourd'hui, les professionnels indiquent que c'est souvent la logique des dispositifs qui prime notamment s'il y a de la tension sur le logement, et la logique du « logement d'abord » a du mal à s'imposer dans les territoires tendus.

<sup>1</sup>Voir à ce titre l'enquête réalisée auprès d'hébergés par l'Observatoire de l'Hébergement et du logement « Les ménages face à l'hébergement et au logement, qu'en disent-ils ? », Septembre 2012.

<http://www.untoitpourtous.org/sinformer-et-comprendre/publications-observatoire/les-menages-face-a-lhebergement-et-au-logement-qui-en-disent-ils-septembre-2012-1491.html>

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**Laetitia Regat, ancienne SDF accompagnée par le dispositif Totem (CF. ENCADRÉ) :**

« En tant qu'ancienne SDF, je pense que tout ce que l'on souhaite quand on passe 7 ans dans une bagnole, c'est d'avoir un toit sur la tête. Je suis accompagnée par le dispositif Totem depuis 2 ans et je suis pour le « logement d'abord ». J'ai été à la rue, j'avais un travail, mais comme j'avais un chien je ne trouvais pas à me loger, c'était vraiment un problème de discrimination et de non accès juste à mes droits les plus fondamentaux. Voilà pourquoi le « logement d'abord » est très important. Il y a des situations où l'on a du mal à s'en sortir seul ».

**Françoise Cloteau, vice-présidente en charge de l'hébergement et de l'accueil des gens du voyage à Grenoble Alpes Métropole :**

« J'approuve la démarche qui est proposée de créer des passerelles entre les acteurs de l'hébergement et ceux du logement, et de permettre à des ménages en difficulté d'être accompagnés dans leur logement ; c'est le statut de l'occupant qui doit changer en fonction de l'évolution de sa situation (d'un statut de ménage accompagné à un statut de locataire en titre) ; il faut partir des besoins du ménage, trouver le logement qui convient et adapter l'accompagnement social à la situation pour assurer l'attribution et le maintien pérenne dans le logement ».

**Audrey Bernardin, directrice de la Cohésion sociale à la Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère :**

« L'une des spécificités du territoire est qu'il existe une tension sur le segment hébergement alors que le logement social connaît une fluidité. Au regard de ces constats, il s'avère qu'il y a parfois des demandes pour un logement social alors que celles-ci-relèveraient plutôt d'un hébergement. Pour autant la réponse est adaptée en fonction de chaque situation. Un ménage peut avoir une proposition de logement et s'il y a besoin d'un accompagnement, et on s'inscrit alors dans la logique du « logement d'abord ».

## ENCADRÉ

**Le dispositif Totem : accompagner des « grands exclus » pour passer de la rue au logement**

Totem est un dispositif qui s'inscrit dans l'optique de mettre en œuvre la stratégie du « logement d'abord » et de développer de nouvelles modalités d'accompagnement pour des personnes en grande précarité éloignées du logement et qui n'ont pas non plus accès aux dispositifs traditionnels d'hébergement (sans domicile fixe, personnes avec des addictions, des chiens, difficultés psychiatriques ou comportementales). C'est une initiative prise en 2012 par quatre associations intervenant dans le domaine de l'insertion par le logement (le Relais Ozanam, l'Oiseau Bleu, le Centre de soins Infirmiers Abbé Grégoire, Un toit Pour tous, avec le partenariat additionnel de l'Equipe mobile de liaison psychiatrique Précarité), soutenue par la Direction départementale de la Cohésion sociale (DDCS), et par la Direction interministérielle à l'hébergement et au logement (DIHAL).

L'accompagnement pluridisciplinaire mené par l'équipe (8 personnes, des travailleurs sociaux et une infirmière), vise à aller à la rencontre des personnes en grande précarité, à être d'une grande réactivité grâce au principe de la « multi-référence » (les personnes peuvent avoir plusieurs référents dans l'équipe). Un « lieu repère » permet l'échange entre les personnes accompagnées et l'équipe, une place réservée dans un CHRS d'Echirolles permet des allers et retours entre le logement ordinaire et l'hébergement.

Les personnes sont orientées vers le service Totem par le SIAO, un travailleur social ou une personne-ressource. L'équipe rencontre la personne pour préciser l'accompagnement proposé (accès aux droits, maintien dans le logement, accompagnement vers les soins, etc.) et son orientation est validée par une commission.

D'après David Laumet, responsable de l'équipe au Relais Ozanam, les personnes qui entrent dans le dispositif Totem ont accès au logement autonome en un peu plus de 2 mois. Pour 20% d'entre elles, notamment les jeunes, c'est dans le cadre d'une sous-location, d'un bail glissant. Après 5 ans d'existence, il s'avère que 70% des personnes accompagnées demeurent dans leur logement. Totem accompagne 25 personnes dans le cadre de ses missions principales, mais est aussi présent auprès de personnes en attente d'admission dans le dispositif et de personnes sorties du dispositif, en collaboration avec le référent social si la personne en a un. En effet, aujourd'hui le dispositif tend à être saturé, avec 5 entrées par an seulement, et un délai de 2 ans d'attente pour y entrer.

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**David Laumet, chef de service du dispositif Totem/De la rue au logement au Relais Ozanam :**

« Pourquoi le chien pose problème sur un hébergement et pas sur un logement ? Totem s'occupe des personnes qui sont « blacklistées », qui ne veulent pas aller en hébergement.... ».

**Marc Uhry, consultant en politiques de l'habitat :**

« La Finlande a basculé tout son système d'hébergement sur le « logement d'abord » il n'y a plus de logique de transition, plus de logique de corrélation entre insertion sociale et parcours résidentiel. C'est le seul pays en Europe où le nombre de sans-abri a baissé au cours des 10 dernières années ».

## L'offre et la demande d'hébergement en Isère : comment s'organise la réponse au regard des besoins des ménages ?

## CE QU'IL FAUT RETENIR

Le dispositif isérois de l'hébergement propose une offre nombreuse et diversifiée, tant sur le champ de l'accueil d'urgence que de l'hébergement d'insertion et du logement adapté, avec au total près de 3900 unités d'hébergement.

La sollicitation vis-à-vis du dispositif d'hébergement demeure importante et constamment renouvelée, avec près de 8 000 demandes par an concernant l'urgence et l'insertion, et de nombreuses demandes insatisfaites ou abandonnées.

Les publics sont composés en majorité de personnes isolées, avec de nombreux jeunes et des familles monoparentales.

En Isère, suite à la Loi Alur, quatre instances locales (les Pôles Orientation Hébergement Insertion) se sont mises en place pour gérer la demande d'hébergement dans une logique de bassin de vie, en articulation avec les politiques locales de l'habitat. Ce dispositif apporte plus de fluidité et de transparence, limite les parcours circulaires dans l'hébergement, même si l'engorgement reste fort et si les POHI ne gèrent pas l'ensemble de la demande et de l'offre.

La refondation de l'hébergement à la fin des années 2000 a mis en avant la logique du « logement d'abord », qui vise à limiter le recours à l'hébergement comme passage obligé de l'accès au logement pour les défavorisés. La demande d'hébergement masque en effet souvent une demande de logement par défaut. Mais l'accès direct des personnes démunies est difficile à tenir dans les territoires tendus où l'offre de logements locatifs accessibles manque.

La sortie de l'hébergement vers le logement en Isère se fait principalement par le biais du logement social : les ménages hébergés concernent 12% des attributions HLM avec l'appui des filières prioritaires (8% des ménages DALO et 10% des ménages proposées en CSI).

Poursuivre la dynamique de connexion entre les instances qui gèrent les attributions de logement social et celles qui gèrent l'hébergement reste un enjeu, afin de proposer une réponse adaptée aux ménages en difficulté (hébergement ou logement) et de favoriser la sortie de l'hébergement vers le logement.

## 2 VERS UNE RÉPONSE ADAPTÉE À LA SITUATION DES MÉNAGES EN DIFFICULTÉ : QUELLES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT ?

Pour les ménages en difficulté, trouver un toit ou conserver celui qu'ils ont, constitue souvent une priorité. Mais pour diverses raisons liées à leur situation, il leur est difficile d'y parvenir seul. C'est le cas pour des personnes qui ont pu être à la rue longtemps, mais aussi de personnes bien insérées qui, suite à un événement personnel, (séparation, maladie, perte d'emploi...) ont perdu leur logement ou sont menacées de le perdre, mais ne connaissent pas bien leurs droits et les dispositifs d'aide.

Dans ces situations, l'accompagnement social professionnel, qu'il soit ciblé logement ou plus intensif et transversal, constitue parfois la clef de l'accès au logement, même s'il ne doit pas en devenir un passage obligé et toujours se faire en respectant la volonté des personnes et s'adaptant à leur problématique singulière.

## 2.1 Les dispositifs mis en regard des besoins d'accompagnement des ménages

## 2.1.1 Les dispositifs d'accompagnement social lié au logement et leur public : ASLL et AVDL

Il existe 2 types de mesures d'accompagnement social ciblées sur la problématique logement : l'Accompagnement social lié au logement (ASLL) et l'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL). Elles visent à soutenir l'accès ou le maintien des ménages dans leur logement : autonomie de la personne dans la prise en charge de sa situation logement, son insertion durable dans le logement et son environnement. Ces interventions peuvent être articulées avec d'autres acteurs si besoin (travailleurs sociaux de polyvalence ou spécialisés, associations intervenant sur de champs spécifiques, centres médico-psychologiques, tutelles, curatelles...).

## • Les mesures d'accompagnement social lié au logement (ASLL)

Créés par la Loi Besson de 1990, les mesures d'accompagnement social lié au logement sont une compétence obligatoire du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), inscrites dans le règlement intérieur du FSL, pilotées par le Département. L'Accompagnement social lié au logement

est un accompagnement spécifique ciblé sur les difficultés de logement rencontrées par le ménage. Cet accompagnement s'inscrit en complémentarité des actions déjà menées par les travailleurs sociaux quelle que soit leur appartenance institutionnelle.

## Contribuer à renforcer l'autonomie des ménages relevant du logement ordinaire

L'ASLL a pour objectif l'autonomie du ménage, sa responsabilisation dans le logement et son environnement. Une mesure peut avoir pour objet d'accompagner la personne ou le ménage concerné dans la recherche de logement, de mobiliser les aides au logement, d'accompagner l'installation dans un logement et la gestion budgétaire, de permettre l'appropriation du logement, et d'aider à l'intégration du locataire dans l'environnement. En cas d'impayés, il peut s'agir de favoriser le maintien dans les lieux et d'éviter l'expulsion. Il peut s'agir aussi d'accompagner des ménages dans les logements repérés comme indignes ou insalubres.

## Vers une réponse adaptée à la situation des ménages en difficulté : quelles modalités d'accompagnement ?

L'ASLL s'adresse à des ménages relevant du logement autonome, elle est prescrite sur la base d'un diagnostic social et fait l'objet d'une contractualisation entre le ménage et l'association mandatée. Les mesures (non liées à des conditions de ressources) sont d'une durée de 6 mois renouvelable 2 fois. Les mesures d'accompagnement social lié au logement sont assurées par des associations et organismes conventionnés avec le Conseil Départemental, agréés pour l'exercice de leur activité en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées (Alpa, Relais Ozanam, Rivahj, Umij, Udaf). Un travailleur social gère entre 23 et 27 mesures.

### Une majorité de femmes isolées à faibles ressources

644 ménages ont été accompagnés dans le cadre d'une ASLL en 2015. La mesure s'adresse le plus souvent à des femmes isolées avec enfants, mais aussi à des hommes isolés sans enfant. En majorité les personnes bénéficient de minima sociaux, ou bien sont dans l'emploi précaire, avec des ressources discontinues.

Les bilans des mesures font apparaître de nombreuses problématiques : problèmes de santé (en particulier psychique), mais aussi difficultés d'accès au droit du fait de la dématérialisation des démarches, mobilité difficile, surendettement. La médiation avec les bailleurs ou avec les autres partenaires pour l'accès ou le maintien dans le logement (CLH, CSI, CCAPEX) tient une place importante dans l'activité d'accompagnement.

### • L'Accompagnement vers et dans le logement (AVDL)

Le dispositif de l'AVDL a été mis en place suite à la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion de 2009, dans le cadre des politiques « logement d'abord » (circulaire du 13 janvier 2012 relative à la mise en œuvre du « logement d'abord »). Il a fait l'objet de 2 appels à projet départementaux en 2011 et 2012.

### Retrouver le chemin du logement pour des personnes en forte précarité

Ce dispositif a pour objectif d'accompagner des personnes vers un accès à un logement (AVDL Accès) ou un maintien dans le logement (AVDL Maintien). Il cible des ménages en situation de grande précarité, dont la situation sociale et le parcours représentent un frein à l'accès au logement (personnes sans domicile fixe depuis longtemps par exemple), ou qui ont du mal à s'y maintenir. Les mesures d'AVDL peuvent être prescrites par les travailleurs sociaux du Département, par le centre hospitalier spécialisé (CHAI), les CCAS, et peuvent être préconisées par un bailleur social. Elles permettent aussi la mise en place d'un diagnostic lorsque la personne n'est pas connue des services sociaux. Cette mesure est contractualisée avec la personne pour établir les objectifs de l'accompagnement. Ce contrat permet de clarifier le rôle de chacun et de déterminer les divers objectifs de travail à mettre en œuvre tout au long de la mise en place de l'accompagnement. Ceux-ci sont réajustés au fur et à mesure avec la personne selon ses besoins et ses capacités.

Gérée par l'Etat (la Direction Départementale de la Cohésion sociale en lien avec les POHI), la mesure est de 6 mois renouvelable 2 fois. Sept opérateurs sont susceptibles d'intervenir en Isère (Althea, Relais Ozanam, Oiseau Bleu, Udaf, Solid'action, CCAS de Bourgoin et Grenoble).

### Un public d'hommes isolés, fragiles

En 2016, les mesures ont concerné 130 ménages, dont plus de la moitié pour accompagner l'accès au logement ou le relogement. Deux mesures sur trois ont lieu dans l'agglomération grenobloise. Elles concernent un public d'homme isolés, plutôt d'âge mûr, voire âgé, avec de nombreux bénéficiaires de minima sociaux. Leur santé somatique est parfois très dégradée, avec des pathologies psychiques et un âge avancé, le relais avec les services de droit commun est parfois difficile.

## 2.1.2 Des accompagnements ciblés qui couvrent un réel besoin

Les professionnels présents lors de l'atelier PDH du 7 avril 2017 ont témoigné du bien-fondé de l'accompagnement spécifique lié aux situations difficiles de logement, dans la mesure où les personnes connaissent des situations de précarité économique et des situations logement dégradées et que le travail social de secteur ne peut répondre à toutes les situations, notamment dans les secteurs ruraux. Il agit en prévention par rapport à des situations où la perte de logement viendrait compromettre durablement l'équilibre et l'insertion des personnes.

L'accompagnement logement permet aussi de mieux faire valoir la logique du « logement d'abord », de limiter le recours à de l'hébergement pour des personnes qui peuvent directement occuper un logement, avec un accompagnement d'appui.

### LA PAROLE AUX ACTEURS

#### Christine Guillaud, conseillère en économie sociale et familiale à l'UDAF :

« L'accompagnement « spécifique logement » a un sens. Nous accompagnons dans un but de prévention de situations qui se dégradent, avec des restes à vivre de plus en plus réduits : comment faire pour vivre avec parfois moins de 60 euros par semaine après que les charges sont payées ? Il faut inventer des stratégies pour que les personnes puissent se maintenir dans leur logement, éviter l'expulsion, l'endettement ».

#### Nathalie Perrin-Caille, conseillère en économie sociale et familiale à la SDH :

« L'AVDL va venir s'adapter aux difficultés de la personne, persuader la personne pour accepter l'accompagnement, éviter l'expulsion. Il y a quand même des miracles qui sont faits avec ces dispositifs sociaux que ce soit l'AVDL ou l'ASLL ».

#### Francis Silvente, directeur du Relais Ozanam et président de la fédération des acteurs de la solidarité :

« La question du « logement d'abord » est venue questionner notre réseau en se disant que finalement notre cœur de métier est l'accompagnement social et non pas l'hébergement qui est un filet de sécurité, et c'est toujours mieux si nous pouvons l'éviter. Nous l'évitons soit à travers des dispositifs de prévention comme nous avons pu le monter avec OPAC 38, Pluralis, Actis, SDH, Grenoble Habitat etc. où nous évitons l'hébergement par une prévention qui associe accompagnement social et minoration du bas de quittance par exemple. Il y a aussi l'implication des personnes concernées : dire que finalement le principe du « logement d'abord » est d'affirmer le logement comme un droit, un préalable, et non la résultante d'un accompagnement social, cela vient positionner l'accompagnement des personnes très différemment ».

## 2.2 Accompagner les ménages : les mutations du métier des travailleurs sociaux

Lors de l'atelier PDH du 7 avril, les professionnels de l'accompagnement des publics en difficultés de logement ont rappelé les conditions qui font que leur intervention auprès des personnes demeure efficace et répond à une certaine éthique du travail social (adhésion des personnes, « aller vers », proximité, compréhension des besoins, sur-mesure, ...). Si la logique du « logement d'abord » repose sur un accompagnement social de qualité, ils ont souligné les nombreuses questions que leur posent la tension croissante sur les moyens ou le temps disponibles pour accompagner chaque ménage de façon adaptée, dans un contexte où l'ampleur des besoins liés à la crise économique et du logement fait augmenter les sollicitations.

## Vers une réponse adaptée à la situation des ménages en difficulté : quelles modalités d'accompagnement ?

**2.2.1 L'importance d'un accompagnement social qui s'adapte aux personnes**

Le travail social repose sur la libre adhésion des personnes, sur leur compréhension de l'intérêt de l'accompagnement, qui doit aussi être bien adapté à leur problématique, à leur rythme. Dans certains cas, les bailleurs sociaux estiment que les ménages en difficulté auraient besoin d'un accompagnement pour sécuriser leur accès au logement et prescrivent une mesure d'accompagnement social au logement, mais certaines personnes le refusent, n'en comprennent pas l'intérêt. Ils n'ont pas non plus de lien avec le travailleur social de secteur et n'en souhaitent pas.

Les professionnels soulignent que l'accompagnement social ne doit pas être prescrit de façon systématique comme condition d'accès à l'hébergement ou au logement - qui est un droit - et indépendamment de la volonté de la personne et d'un besoin bien identifié.

**« Aller vers », faire du « sur-mesure »... avec des moyens limités**

Face à cette réticence de certains ménages, qui sont pourtant dans des situations difficiles, il est important de prendre du temps pour aller à leur rencontre, les écouter, appréhender leur besoin, mettre en place un accompagnement « sur-mesure » adapté à leur problématique, à leur rythme. En cela l'accompagnement n'est pas une simple « mesure » mais bien une démarche nécessitant proximité, réactivité, adaptabilité à des parcours de plus en plus évolutifs.

**Face au besoin « d'aller vers » et d'un accompagnement « sur-mesure », qui nécessite du temps, les travailleurs sociaux de secteur soulignent plusieurs limites de leurs conditions d'intervention actuelles :**

- dans certains cas, les mesures sont trop courtes pour répondre réellement aux besoins, la question du relais ou de la continuité entre différents intervenants ou dispositifs se pose ;
- le fait qu'une bonne partie de leur activité revient à aider les ménages à accomplir des démarches administratives chronophages pour les aider à accéder à leurs droits, à « rentrer dans les cases » des dispositifs ;
- les tensions budgétaires qui pèsent sur leur métier et qui peuvent compromettre cette logique d'aller à la rencontre des personnes en difficulté, et de travailler dans la durée avec elles de façon très personnalisée, tout en étant réactif.

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**Rose Gonzalez, assistante sociale au service local de solidarité (SLS) de Pont-de-Claix du Département de l'Isère :**

« Actuellement, il y a un peu une dérive car on permet l'accès au logement à condition qu'il y ait une mesure d'accompagnement social liée au logement (ASLL). Certains bailleurs ont besoin d'être sécurisés et proposent une ASLL pour garantir l'accès au logement de certaines personnes, sans forcément en parler à la personne en question ni partager avec le travailleur social. J'attire l'attention sur ce sujet, car on doit travailler avec les personnes, savoir où elles en sont. On les accompagne dans leur parcours, leur trajet, et on n'impose rien ».

**Nathalie Perrin-Caille, conseillère en économie sociale et familiale à la SDH :**

« Aller-vers » est très important, il est nécessaire parfois de pousser un peu pour que les personnes acceptent l'accompagnement ».

**Franck Belin, travailleur social à l'Association Accueil et Lieux de Transition d'Hébergement et d'Accompagnement (ALTHEA) :**

« La question du temps d'accompagnement se pose. L'AVDL accompagne les personnes sur 1 an et demi, cela me paraît très court pour certains ménages, quels relais passer à la fin ? Cela suffit-il pour que la personne soit autonome ? ».

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**Christine Guillaud, conseillère en économie sociale et familiale à l'UDAF :**

« Dans nos accompagnements, nous nous retrouvons à faire des choses qu'ils auraient pu faire eux-mêmes avant que tout le système administratif ne se complexifie en termes d'internet, d'absence de services de proximité, de difficultés de moyens de transport : la sécurité sociale, la CAF, le service social de secteur, il n'existe plus de permanences dans les villages ou les petites communes. Du fait de cette évolution, les personnes sont invalidées dans leurs compétences ».

**Florence Allain, chargée de projet à la Direction territoriale de l'agglomération grenobloise du Département de l'Isère :**

« Les travailleurs sociaux passent beaucoup de temps à accompagner un public qui cherche simplement à accéder à ses droits et qui cherche un toit, c'est l'essentiel du travail de se repérer dans les dispositifs existants. Cela complexifie énormément la relation à la personne et est très chronophage ».

**Chrystel Tarricone, directrice de l'association l'Oiseau Bleu :**

« Il y a des réalités de contexte, le travail social est en tension budgétaire, le sens même de son essence est questionné et l'accompagnement social mis à mal. La mission des travailleurs sociaux doit pouvoir s'inscrire dans des postures « d'aller vers »...mais aujourd'hui, il y a de telles tensions, tant sur la plan budgétaire, sociétal et institutionnel et politique, que cela contribue davantage à positionner les travailleurs sociaux sur une logique de guichet au détriment d'un accompagnement de proximité et de qualité, gage de réussite dans l'insertion sociale ».

**David Laumet, chef de service du dispositif Totem/De la rue au logement au Relais Ozanam :**

« La question de l'accompagnement est centrale. L'accompagnement a un coût, il se fait dans la durée. Nous sommes financés à hauteur d'un CHRS pour 25 personnes, aujourd'hui nous en accompagnons 70, aussi dans leurs problèmes de santé (50 % des accompagnements sont liés à la santé) y compris jusqu'au décès et aux funérailles ».

**2.2.2 Le besoin d'une bonne coordination entre les acteurs et les métiers**

Les professionnels présents lors de l'atelier ont souligné à de multiples reprises que l'accompagnement des ménages vers le logement et la prévention des situations difficiles (risque d'expulsion notamment) requiert une bonne coordination des acteurs, que ce soit entre le travail social et les acteurs du logement, ou entre les acteurs du logement et de l'hébergement.

**L'articulation nécessaire entre les travailleurs sociaux des bailleurs et les travailleurs sociaux de secteur**

Face à la paupérisation de leur public et à l'augmentation des impayés de loyer, les bailleurs sociaux développent des réponses d'accompagnement social en interne (emploi de conseillers en économie sociale et familiale), qui peuvent leur permettre par

exemple d'aller au contact des ménages en impayé et en risque d'expulsion. Mais le maillage des réponses avec les travailleurs sociaux de secteur ou des communes (CCAS) reste nécessaire, car les rôles sont complémentaires (approche ciblée logement pour les travailleurs sociaux du bailleur, approche plus globale pour le travailleur social de secteur ou communal), et le travailleur social de secteur n'a pas le même positionnement vis-à-vis du locataire que le bailleur. Cette pratique partenariale repose sur une culture professionnelle adaptée (travail de réseau, partage d'informations, mise en place de stratégies d'accompagnement concertées à plusieurs intervenants, réactivité).

## Vers une réponse adaptée à la situation des ménages en difficulté : quelles modalités d'accompagnement ?

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**Rose Gonzalez, assistante sociale au service local de solidarité (SLS) de Pont-de-Claix du Département de l'Isère :**

« Certains bailleurs ont besoin d'être sécurisés et proposent une ASLL pour garantir l'accès au logement de certaines personnes, sans forcément en parler à la personne en question ni partager avec le travailleur social. On demande au bailleur qui fait une demande d'accompagnement social d'en parler à la famille. Si nous connaissons la famille, nous pouvons contacter celle-ci. Dans le cas contraire, nous demandons aux bailleurs de la réorienter sur nous pour que l'on discute, pour voir si c'est opportun de mettre cette mesure en place ».

**Nathalie Perrin-Caille, conseillère en économie sociale et familiale à la SDH :**

« Nous nous sommes mis tous autour de la table, nous avons mis de côté les questions de secret, déontologie, on a agi pour que la personne garde un toit, « l'aller vers » est important, il faut les convaincre d'accepter l'accompagnement pour éviter l'expulsion ».

**Audrey Bernardin, directrice Cohésion sociale à la Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère :**

« La volonté de l'intercommunalité est de s'inscrire dans le parcours résidentiel d'un ménage : de l'hébergement d'insertion vers le logement de droit commun à travers le programme local de l'habitat. En effet, ce document opérationnel doit répondre aux besoins en matière de logement et d'hébergement identifiés sur le territoire.

Aujourd'hui je pense que ce qui est important c'est que l'on ait des regards croisés entre les partenaires car c'est en partant du partenariat existant entre les structures d'hébergements, les bailleurs sociaux et les travailleurs sociaux que nous arriverons à se dire : quel accompagnement faut-il mettre en place pour qu'un ménage puisse accéder à un logement social ? Aujourd'hui nous raisonnons peut-être trop en dispositif alors qu'en fait, il faut se dire : est-ce qu'il ne faut pas d'abord avoir un toit ? ».

**Françoise Cloteau, vice-présidente en charge de l'hébergement et de l'accueil des gens du voyage à Grenoble Alpes Métropole :**

« Entre l'hébergement d'urgence qui est du ressort de l'Etat, l'hébergement d'insertion sur lequel les intercommunalités ont une compétence et le logement social, il y a des frontières. Le POHI est un dispositif par lequel les partenaires notamment la Métropole, réfléchissent aux passerelles entre l'hébergement et le logement. Mais c'est compliqué et je souhaiterais qu'un véritable partenariat entre l'Etat, le Département, la Ville de Grenoble et la Métro puisse être mis en place pour améliorer l'accès à l'hébergement et au logement des ménages les plus en difficulté ».

**Frédéric Cesbron, directeur d'Un Toit Pour Tous :**

« Les acteurs de l'hébergement du logement peuvent déjà travailler sur l'accès directement au logement avec un accompagnement adapté en fonction de la situation. Qu'est ce qui nous interdit aujourd'hui d'aller directement sur le « logement d'abord » ? Il y a un éparpillement des responsabilités, des financements entre le Département, l'Etat, les intercommunalités, etc... il faudrait un travail partagé, collégial entre ces différents acteurs sur ces mesures ».

**Continuer à tisser des liens entre acteurs du logement, de l'hébergement, du travail social**

Lors de l'atelier du 7 avril a été souligné l'importance, pour trouver la bonne solution pour les ménages, de favoriser l'articulation, au niveau des territoires, entre les sphères du logement, de l'hébergement (d'urgence, d'insertion...) et du travail social (spécifique, transversal).

Comme l'ont souligné les acteurs présents lors de l'atelier du 7 avril, en Isère la structuration partenariale est plutôt forte sur ces sujets avec la mise en place des POHI, et leur articulation avec les Comités locaux pour l'habitat et les Commissions sociales intercommunales existants.

Néanmoins, compte-tenu d'un système d'acteurs complexe, l'enjeu de la coordination entre partenaires institutionnels et acteurs de ces sphères demeure fort et en perpétuel chantier, pour de multiples raisons :

- la segmentation entre réponses et dispositifs est historique (par exemple entre logement social et logement privé, entre logement et hébergement, entre hébergement d'urgence et hébergement d'insertion);
- les compétences sont éclatées (un rôle croissant des intercommunalités sur ces sujets du logement mais avec une intervention forte de l'Etat et du Département sur l'accès au logement et à l'hébergement des plus démunis, le Département qui pilote le travail social de secteur...), et en évolution permanente (le périmètre des intercommunalités évolue, leurs compétences sont variables d'un territoire à l'autre et partagées avec les communes sur l'habitat et le social ...);
- les échelles d'intervention des acteurs sont différentes, les logiques d'intervention professionnelles multiples.

**2.2.3 Des solutions complémentaires ou alternatives pour mobiliser les personnes en difficulté**

Lors de l'atelier PDH, certains acteurs ont pointé aussi les limites du travail social classique, pas seulement dans les moyens disponibles pour réaliser un travail de qualité, mais aussi dans la notion d'accompagnement social individualisé et dans le regard porté sur les personnes accompagnées.

En particulier, ils ont pointé l'intérêt de développer des solutions complémentaires ou alternatives, plus collectives, où l'on mise sur la création de lien social, l'échange de services pour dynamiser les personnes, favoriser l'émergence de solutions qui leurs sont appropriées.

## LA PAROLE AUX ACTEURS

**David Laumet, chef de service Totem/De la rue au logement au Relais Ozanam :**

« Aujourd'hui, Totem ressemble beaucoup au format des pensions de famille, on recrée des lieux de rencontre, du collectif, des sorties culturelles, des débats, on parle politique, etc... ».

**Thierry Hubert, directeur de l'UMIJ :**

« Si, autour du travail social, on met des dispositifs où la personne reprend confiance, retrouve sa dignité tout simplement avec ses pairs, alors la personne s'aide elle-même. L'Accorderie de Grenoble est une association permettant l'échange de services entre habitants sans échange de monnaie au sens propre car l'unité monétaire c'est l'heure : on échange le même nombre d'heures pour un service rendu. Cela génère des petits miracles. Pour les jeunes qui sont à l'Accorderie, notamment des jeunes sans papiers aujourd'hui qui ne peuvent pas travailler, ils rendent des services et sont payés en heures et de ce fait, ils vont mieux. Comment peut-on tous ensemble, créer des dispositifs qui font que les gens tissent des relations entre eux, ce qui leur permet d'avancer dans la vie ? ».

**Francis Silvente, directeur du Relais Ozanam et président de la fédération des acteurs de la solidarité :**

« Le Collectif «SOIF» créé entre ODENORE, l'IFTS, l'École Santé Sud-Est et la Fnars articule la recherche, la formation initiale et continue en travail social et le terrain. Il propose, entre autres, des modules de formation dont l'ingénierie de formation a été co-produite avec des personnes accompagnées, salariées pour cette action. Ces personnes interviennent désormais avec des chercheurs, travailleurs sociaux et formateurs en travail social. Ces modules participent au changement de regard des chercheurs, des travailleurs sociaux, des formateurs et des personnes qui reçoivent la formation ».

**Thierry Hubert, directeur de l'UMIJ :**

« Il faut un changement de posture professionnelle au niveau du travailleur social, être plutôt une personne ressource qu'un aidant, c'est cette mutation intérieure qu'il faut arriver à accompagner, et là les freins sont énormes ».

## Vers une réponse adaptée à la situation des ménages en difficulté : quelles modalités d'accompagnement ?

## CE QU'IL FAUT RETENIR

En 2015, près de 800 ménages ont été accompagnés par des mesures d'accompagnement spécifiques liées au logement (ASSL, AVDL).

Ces dispositifs, issus de la Loi Besson ou de la stratégie « du logement d'abord » permettent d'accompagner des ménages plus ou moins éloignés du logement autonome vers l'accès au logement ordinaire, ou leur permet de s'y maintenir. Ils sont complémentaires de l'accompagnement social lié au travail social de secteur.

L'accompagnement ne doit pas devenir obligatoire pour obtenir un logement.

En effet, d'une part le logement est un droit, d'autre part l'efficacité de l'accompagnement social repose sur l'adhésion du ménage à la démarche et un travail fin avec lui sur son besoin. Pour certaines personnes en difficulté, il faut aller à leur rencontre pour leur montrer l'intérêt d'une aide, qui doit être bien adaptée à leur problématique, à leur rythme.

La coordination entre les différents intervenants auprès des ménages en difficulté est un enjeu important : une stratégie concertée entre les travailleurs sociaux des bailleurs et le travail social du secteur peut permettre d'éviter les expulsions.

Mais les tensions budgétaires face à l'ampleur de la précarité et des besoins mettent en tension le travail social.

Plus largement, et pour mettre en œuvre la stratégie du « logement d'abord », la connexion doit continuer de se renforcer à l'échelle des bassins de vie entre les sphères de l'hébergement, du logement, du travail social, afin d'offrir de façon réactive aux ménages des solutions d'hébergement, de logement, d'accompagnement adapté à leur besoin.

## EN CONCLUSION

En Isère, un dispositif d'accueil s'est structuré progressivement pour répondre aux besoins des ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement. **Offrant aujourd'hui plus de 5000 places d'hébergement, il comprend de nombreuses solutions adaptées entre l'hébergement et le logement.**

Depuis la fin des années 2000, puis sous l'obligation de la Loi Alur, la gestion des demandes et des entrées des ménages dans cette offre a été organisée de façon multi partenariale et territorialisée, avec la **mise en place des Pôles Orientation Hébergement Insertion (POHI)** qui assurent la mise en relation de l'offre et de la demande sur environ 50% de l'offre. Cette organisation progressive « en guichet unique » sur les bassins de vie isérois **permet de rendre plus lisible l'offre d'hébergement pour les personnes et pour les acteurs, de limiter les doubles ou triples demandes**, de mieux connaître la demande. L'articulation avec les instances locales chargées des attributions de logements sociaux en faveur des publics défavorisés et prioritaires permet aussi une meilleure prise en compte des sortants d'hébergement dans l'accès au logement social.

Au-delà de l'organisation coordonnée de l'accès à l'offre, l'enjeu est dans l'accompagnement des ménages vers une solution de logement adaptée. A ce titre, de nouveaux modes d'accompagnement des ménages se sont mis en place portés par l'Etat et le Département dans le cadre du FSL (mesures ciblées logement, travailleurs sociaux chez les bailleurs, nouveaux modes d'accompagnement social) avec l'objectif de concrétiser la logique du « logement d'abord » et du droit au logement, d'améliorer la prévention sur la perte de logement, de dispenser les personnes de passer par les cases « hébergement » et « parcours d'insertion » pour bénéficier d'un logement.

Des avancées sont collectivement reconnues par les acteurs : les besoins sont mieux connus, le système est mieux coordonné, les parcours mieux gérés, et l'on constate une greffe progressive entre l'hébergement et le logement. Malgré tout, plusieurs difficultés subsistent et des marges de progrès sont encore perceptibles.

La double crise économique et du logement, mais aussi plus globalement la précarité de plus en plus inhérente aux parcours professionnels et familiaux, fragilisent de nombreux ménages qui ne sont pas forcément des clientèles traditionnelles du travail social et des dispositifs d'aide. Il est donc important de mieux connaître les besoins pour comprendre les évolutions auxquelles nous sommes confrontés.

Le principe du « logement d'abord » est encore difficile à mettre en œuvre dans les territoires tendus, qui connaissent à la fois une file d'attente longue sur le logement social et une offre d'hébergement à la fois constamment saturée et refusée par certaines personnes.

Pour améliorer les réponses, l'enjeu est bien identifié d'une coopération forte entre tous les acteurs du logement, de l'hébergement, du social, de l'urgence. À ce titre, on peut constater aujourd'hui que les coordinations de l'hébergement ne couvrent pas (encore) tout le territoire et n'intègrent pas toute l'offre, que les compétences demeurent éclatées (entre hébergement d'urgence et hébergement d'insertion par exemple) et s'interroger comme le dit **René Ballain (Chercheur associé au laboratoire PACTE de l'IEP - Institut d'études politiques de Grenoble) sur l'équilibre à trouver entre « le besoin d'accompagnement et le besoin d'un toit »** et « comment rendre plus lisible l'accompagnement social, point d'appui des politiques du logement d'abord pour le rendre lisible pour les acteurs qui ne sont pas familiers du travail social ».

L'évolution institutionnelle donnant progressivement des périmètres plus pertinents et des compétences élargies aux intercommunalités, elles ont vocation à s'emparer de l'ensemble de la chaîne hébergement/logement, et dans les prochaines années, cette articulation entre le monde du « social » et de « l'habitat » a vocation à s'y élaborer plus fortement pour répondre aux situations de mal logement en tenant compte des spécificités territoriales.





**RENSEIGNEMENTS :**

**Département de l'Isère  
Service logement**

Annexe Dode 3  
15-17 rue du commandant l'Herminier  
38000 Grenoble  
04 76 00 36 44 - [www.isere.fr](http://www.isere.fr)

**Direction Départementale des Territoires  
Service Logement et Construction**

17 bd Joseph Vallier  
38040 Grenoble  
04 56 59 46 49 - [www.isere.gouv.fr](http://www.isere.gouv.fr)

