

1
PDAHI de l'Isère



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFECTURE DE L'ISERE

PLAN DEPARTEMENTAL DE L'ACCUEIL, L'HEBERGEMENT ET L'INSERTION DE L'ISERE

28 septembre 2010

Elaboré en co-pilotage avec le Département de l'Isère,
et avec la participation de l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement,

et avec le concours du cabinet ACADIE
107, rue du Faubourg Saint Antoine
75012 PARIS

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	2
1. EVALUATION AU REGARD DE L'EVOLUTION DES ENJEUX	5
1.1 DES AVANCEES SIGNIFICATIVES A POURSUIVRE.....	6
1.1.1 Déploiement et adaptation de l'offre sur l'ensemble du territoire	6
1.1.2 Coordination de la gestion de la demande	7
1.1.3 Connaissance de la demande et des conditions de sa satisfaction.	10
1.2 DES CADRES DE TRAVAIL APPROPRIES PAR TOUS, A FAIRE EVOLUER	10
1.2.1 le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées de l'isère (PALDI)	10
1.2.2 Les catégories d'hébergement et leur inscription dans le dispositif	11
1.2.3 Les chartes de l'hébergement temporaire et des « Résidences sociales PALDI 95» et le contrat tripartite	13
1.3 UNE ADAPTATION DE L'OFFRE AUX BESOINS SPECIFIQUES QUI TOUCHE SES LIMITES	14
1.4 DE NOUVEAUX CHANTIERS QUI SONT APPARUS EN COURS D'EXERCICE	15
1.4.1 Du fait de l'implication croissante des collectivités territoriales, la nécessité de formaliser le pilotage partenarial	15
1.4.2 Du fait du PARSA et du principe de continuité de l'hébergement : la nécessité de penser le lien entre urgence et insertion.....	16
1.4.3 Du fait des dispositions prises par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion : l'obligation d'assurer l'articulation entre hébergement et logement.....	17
2. LES ORIENTATIONS DU PLAN 2010-2013.....	19
2.1. LE PRINCIPE DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE	20
2.2. LE PRINCIPE D'ACCOMPAGNEMENT JUSQU'AU LOGEMENT.....	20
2.3. LES PRINCIPES D'ADAPTATION DE L'OFFRE.....	21
2.4. LE PRINCIPE DE TERRITORIALISATION DU SIAO.....	22
3. LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DU DISPOSITIF.....	23
3.1. LES INSTANCES.....	24
3.1.1. Les instances de pilotage départementales.....	26
3.1.2. Les instances locales de pilotage et de mise en œuvre	28
3.2. LES OUTILS TECHNIQUES DU PILOTAGE	33
3.2.1. La connaissance e la demande et des conditions de sa satisfaction pour faciliter l'adaptaion de l'offre.....	33
3.2.2. La connaissance des services disponibles, pour faciliter l'orientation	
	34
4. LE PROGRAMME D' ACTIONS	35
4.1. ADAPTATION DE L'OFFRE	35
4.1.1. Le constat.....	35

4.1.2.	Les objectifs	35
4.1.3.	Les actions.....	35
4.2.	CREATION DU SERVICE INTEGRE D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION	35
4.2.1	L'URGENCE.....	35
4.2.1.1	Le constat	35
4.2.1.3	Les actions pour garantir l'accueil en urgence et le principe de continuité.....	37
4.2.2	LE TRAITEMENT DE LA DEMANDE (HORS URGENCE)	38
4.2.2.1	Le consensus	38
4.2.2.2	les orientations	38
4.2.2.3	Les actions	41
4.2.3	L'ACCOMPAGNEMENT DES MENAGES.....	42
4.2.3.1	Le consensus	42
4.2.3.2	Les questions à traiter	42
4.2.3.3	Les outils d'organisation de la relation tripartite à clarifier.....	44
4.2.4	LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS SPECIFIQUES	45
4.2.4.1	Le consensus	45
4.2.4.2	Les orientations.....	46
4.2.4.3	Les actions	47
5-	LES FICHES ACTIONS.....	48
	FICHE ACTION N° 1 - ADAPTATION DE L'OFFRE D'HEBERGEMENT.....	48
	FICHE ACTION N° 2 – CREATION DU SERVICE INTEGRE D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION (SIAO)	49
	FICHE ACTION N° 3 - CLARIFIER LES OUTILS QUI ORGANISENT L'ACCOMPAGNEMENT DES MENAGES	51
	FICHE ACTION N° 4 - INTEGRER LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS SPECIFIQUES	53
ANNEXE 2.	LA DEMANDE ET SA SATISFACTION DANS LES TERRITOIRES DU DEPARTEMENT	55
2.1	CARTES	55
2.2	DONNEES CHIFFREES DE L'OFFRE D'HEBERGEMENT 2009	57
ANNEXE 3.	MISSIONS DES OPERATEURS ET SERVICES DE L'HEBERGEMENT ET DE LA VEILLE SOCIALE.....	59
ANNEXE 4.	PROJET DE SIAO DEPARTEMENTAL	61
ANNEXE 6.	NOMBRE DE PLACES D'HEBERGEMENT A ATTEINDRE PAR COMMUNE ET PAR TERRITOIRE (LOI MOLLE).....	62
ANNEXE 1.	CATEGORIES D'HEBERGEMENT.....	65
1.1	LES CATEGORIES D'HEBERGEMENT 2003-2007.....	65
ANNEXE 7.	LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	66

PREAMBULE

Le code de l'action sociale et des familles, dans son article L .312-5 – 3, introduit par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions, met en place les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI). Celui-ci est inclus dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées de l'Isère (PALDI), co-piloté par l'Etat et le Département, afin d'assurer la continuité des parcours d'insertion des personnes vers le logement.

Le PDAHI est adopté par le Préfet en association avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière de programme local de l'habitat ainsi qu'avec les autres personnes morales concernées, notamment les associations, les caisses d'allocations familiales et les organismes d'habitation à loyer modéré.

Le champ de compétences des PDAHI couvre l'ensemble des places d'hébergement, des capacités d'accueil de jour, des centres d'accueil pour demandeurs d'asile, des logements temporaires, les services d'accompagnement social ainsi que les différentes composantes du dispositif de veille sociale.

En Isère, le plan départemental d'accueil, hébergement et insertion (PDAHI) 2010-2013 est établi pour une période de 4 ans pour s'inscrire dans la durée du PALDI. Le PDAHI a été établi au cours de l'année 2009 sous la responsabilité conjointe du Préfet et du Président du Conseil général, en concertation avec l'ensemble des acteurs du département. Cette procédure d'élaboration a fait l'objet d'une mission d'étude et d'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée par l'Etat et le Département au Cabinet Acadie.

La parution, simultanément aux travaux engagés, de la circulaire n°DGAS/LCE A/ du 9 décembre 2009, relative à la planification territoriale de l'offre d'accueil d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile, en liaison avec la politique d'accès au logement a conforté les engagements pris dans le présent document, répondant aux orientations stratégiques préconisées en matière d'hébergement des publics défavorisés (stratégie de la refondation du dispositif d'hébergement) à savoir :

- s'inscrire dans le logement d'abord
- organiser l'offre pour mieux prendre en compte les besoins des personnes démunies
- améliorer l'orientation et assurer la continuité de la prise en charge des personnes qui sollicitent le dispositif d'hébergement

1. EVALUATION AU REGARD DE L'EVOLUTION DES ENJEUX

Le dispositif hébergement accueil insertion s'est développé sous l'impulsion du Schéma départemental de l'accueil de l'hébergement et de l'insertion 2002-2004, qui affichait des objectifs ambitieux :

En matière de développement et d'adaptation de l'offre :

Il est établi sur la base du bilan évaluation du schéma départemental de l'hébergement, de l'accueil et de l'insertion 2002-2004 dont les principaux objectifs étaient les suivants :

- 1 - Organiser les réponses à partir des territoires du département :** offrir des réponses adaptées aux besoins identifiés par les partenaires locaux.
- 2 - Ajuster l'offre d'insertion et l'adapter au parcours des personnes :** accompagner les personnes dans une démarche de promotion de la santé, permettre l'accès au logement autonome et développer des solutions alternatives, construire un parcours d'insertion professionnelle à partir d'une palette d'outils.
- 3 - Améliorer les réponses pour prendre en compte les spécificités de certains publics :** assurer aux personnes vieillissantes un habitat et un accompagnement en lien avec leur perte d'autonomie, assurer une meilleure prise en charge des personnes hébergées et souffrant de troubles psychiatriques, soutenir les professionnels dans l'accompagnement des personnes qui présentent des conduites addictives, mieux prendre en compte les publics sortant de prison et les personnes sous main de justice, contribuer à l'accueil des demandeurs d'asile et insérer les personnes régularisées, prendre en compte l'accueil de certains publics : femmes familles, femmes victimes de violence, femmes sans domicile fixe, personnes en danger de prostitution, jeunes sollicitant un hébergement.
- 4 - Accompagner les CHRS pour faire face aux évolutions :** re-conventionnement de l'ensemble des CHRS, évaluation, mise en place du COHPHRA.

En matière de connaissance et de traitement de la demande :

- 1 - Adapter les lieux d'orientation et de coordination :** maintenir la qualité du partenariat de l'instance comité de veille, améliorer les réponses à l'urgence sociale, adapter le dispositif d'hébergement temporaire du sud Isère, faciliter les conditions d'admissions dans les CHRS femmes familles, soutenir et favoriser d'autres coordinations territoriales.
- 2 - Affirmer la place de l'usager :** offrir à l'usager une réponse coordonnée en matière d'accompagnement social, faciliter l'expression des usagers (loi 2.01.2002), accompagner les évolutions des pratiques professionnelles et des pratiques du bénévolat.
- 3 - Se donner des outils d'observation**

Ces objectifs ont été mis en œuvre dans le cadre de ce schéma et poursuivi ensuite, dans les années suivantes, bien que le schéma soit devenu caduc.

Le bilan de l'action sur cette période met en évidence :

- des avancées significatives qu'il importe de consolider en matière de déploiement de l'offre sur le territoire et de gestion de la demande ;
- des acquis en matière d'outils de travail, dont il importe de tirer parti pour réguler plus largement le dispositif ;

- des progrès en terme de prise en charge des besoins spécifiques, mais des difficultés persistantes qui invitent à faire évoluer les modalités de prise en charge.

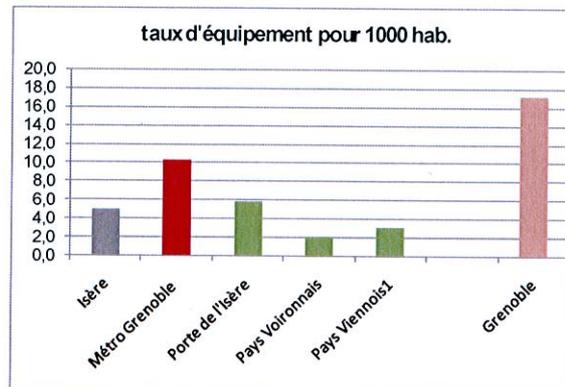
Enfin, la période 2004-2008 a été marquée par des évolutions sensibles du contexte institutionnel et des orientations nationales qui conduisent à ouvrir de nouveaux chantiers.

L'évaluation présentée ci-dessous s'appuie, entre autres, sur les données chiffrées du document "Etat des lieux 2007" réalisé en préalable à l'élaboration du PDAHI et joint en annexe.

1.1 DES AVANCEES SIGNIFICATIVES A POURSUIVRE

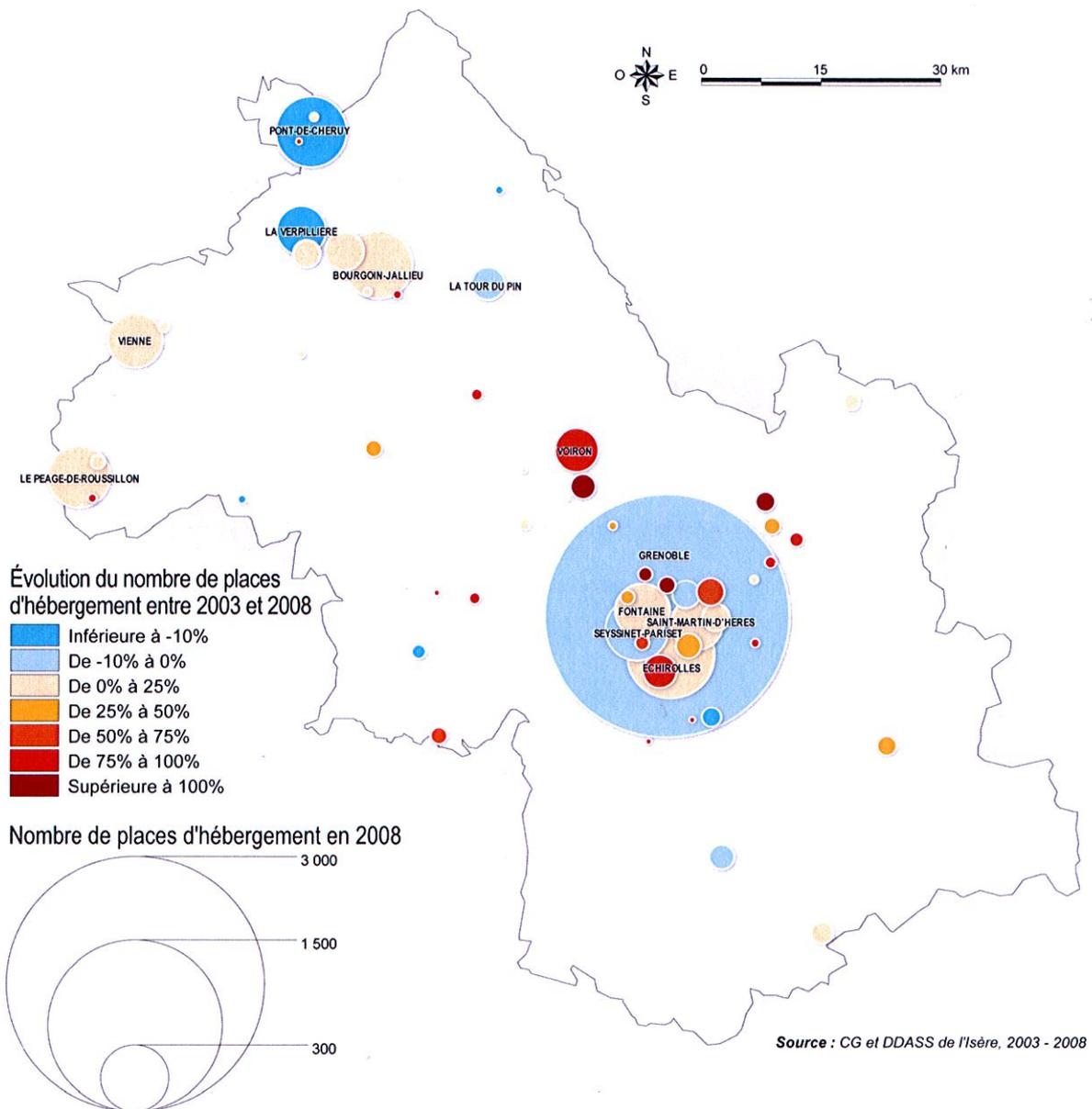
1.1.1 DEPLOIEMENT ET ADAPTATION DE L'OFFRE SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

La période précédente a conduit à un développement quantitatif et à un déploiement territorial de l'offre d'hébergement sur l'ensemble du territoire. Ce déploiement aboutit à une géographie de l'offre et à un taux d'équipement globalement satisfaisant, même si certains territoires, hors des principales agglomérations, restent encore peu pourvus.



Cet effort de déploiement se poursuit à l'initiative ou avec le soutien des CCAS ou intercommunalités des secteurs encore non couverts qui étudient des projets, principalement d'accueil d'urgence ou de logement adapté.

¹ Tous les tableaux et graphiques ont été réalisés par ACADIE sauf indications particulières



1.1.2 COORDINATION DE LA GESTION DE LA DEMANDE

Des coordinations se sont structurées avec des moyens et des objectifs différents dans certains territoires du département :

1.1.2.1 LA COHNI PILOTEE PAR LA CAPI DANS LE TERRITOIRE NORD ISERE

La régulation de l'ensemble de l'offre d'hébergement, hors urgence, est assurée par la « **commission d'orientation de l'hébergement Nord Isère** » (COHNI), ex. « commission

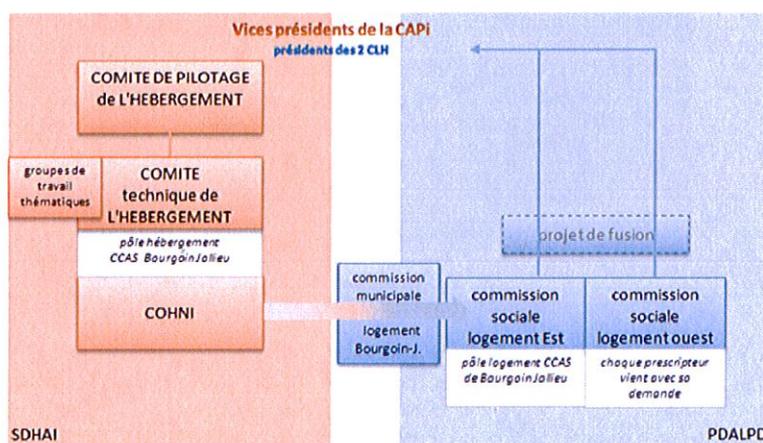
d'accueil transitoire» qui oriente les ménages accueillis en urgence ou faisant une demande d'admission en CHRS ou logement transitoire.

Sous la responsabilité du coordonnateur hébergement rattaché au CCAS de Bourgoin Jallieu, la commission rassemble :

- un représentant de chacune des structures d'hébergement :
 - ✓ ARS (CHRS éclaté et collectif en projet)
 - ✓ Oiseau Bleu (hébergement temporaire, transitoire, Habitat et accompagnement)
 - ✓ UMIJ (hébergement temporaire jeunes)
 - ✓ Médian (HETIS), hébergement temporaire
 - ✓ CCAS de Bourgoin-Jallieu (Résidence sociale, hébergement temporaire et stabilisation)
- Le Département - un chef de service action sociale du territoire Porte des Alpes.

Le Pôle hébergement du CCAS de Bourgoin Jallieu assure la coordination entre tous les acteurs de l'hébergement et le secrétariat de la COHNI. Elle se réunit toutes les semaines, pour un volume d'activité de :

- 470 demandes examinées en 2008,
- 150 personnes hébergées



1.1.2.2 LA COORDINATION DU PAYS DE VOIRON

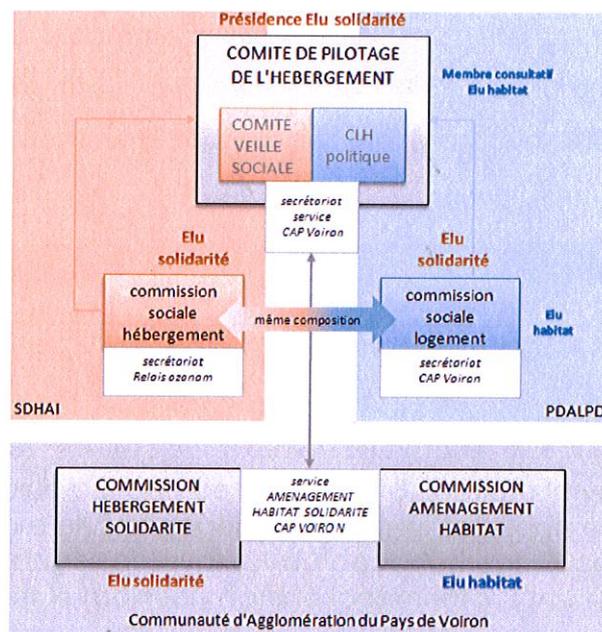
La coordination du Pays Voironnais porte sur l'hébergement, de l'urgence à une fraction de la capacité des FJT, (le 1/3 de la capacité ouverte aux jeunes démunis) en passant par la maison relais . Cette offre est gérée par un opérateur unique. Cette coordination a remplacé les quatre commissions, une par dispositif (CHRS, transitoire-temporaire, maison relais, FJT) qui existaient précédemment.

PDAHI de l'Isère

Sous la présidence de l' élu en charge de l'hébergement du Pays Voironnais, la commission sociale hébergement rassemble :

- ⇒ Les 5 CCAS principaux, 1 ou 2 représentants,
- ⇒ Le Département : un chef de service action sociale du Territoire Voironnais-Chartreuse,
- ⇒ Le Relais Ozanam, représenté par les responsables des différentes structures (hébergement d'urgence et CHR, Foyer jeunes travailleurs et, Résidence sociale Maison relais)
- ⇒ Le Centre Médico-Psychologique uniquement lorsqu'il y a des places en maison relais (faible rotation, 1 à 2 propositions par an).

Elle se réunit 1 à 2 fois par mois, en fonction du nombre de places libérées. Son secrétariat est assuré par l'opérateur unique.



1.1.2.3 PROJETS A L'ETUDE

Cette volonté d'organiser un traitement coordonné de la demande perdue :

- sur le territoire de l'Isère rhodanienne, une étude de la faisabilité d'une coordination par la communauté d'agglomération du Pays viennois a été réalisée en 2009 ;
- sur l'agglomération grenobloise, un potentiel pour organiser une coordination existe :

coordination du traitement de la demande : PAO (pôle accueil et orientation), plate forme demandeurs d'asile...,

- ⇒ coordination de la gestion de l'offre : la commission partenariale de décision et d'orientation de l'hébergement temporaire (CPDO), la commission réponse des CHRS femmes familles, comité de coordination et de concertation (admissions en CADA)...

1.1.3 CONNAISSANCE DE LA DEMANDE ET DES CONDITIONS DE SA SATISFACTION

La connaissance de la demande et des conditions de sa satisfaction ont progressé tant quantitativement que qualitativement :

- Connaissance quantitative de la demande d'hébergement et des conditions de sa prise en charge : le dispositif COHPHRA (Connaissance de l'Offre d'Hébergement des Personnes Hébergées en Rhône Alpes) mobilise une part croissante des opérateurs (32% de l'offre renseignait l'observatoire en 2006, 56% en 2007) et intègre depuis 2009 les données fournies par le PHU (CCAS de Grenoble), intégration à venir de l'urgence
- Connaissance qualitative de la demande accueillie en urgence et de ses évolutions constantes : statistiques et rapport du 115, comités de veille et coordinations
- Etudes exploratoires sur les secteurs peu pourvus en offre, pour mieux cerner les besoins et l'offre à programmer :
 - Etude hébergement sur le Roussillonnais (2007), La Mure (2008)
 - Etude hébergement sur le secteur de Saint Marcellin (2009 en cours)

1.2 DES CADRES DE TRAVAIL APPROPRIES PAR TOUS, A FAIRE EVOLUER

1.2.1 LE PLAN DEPARTEMENTAL D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES DE L'ISERE (PALDI)

Le PALDI est élaboré pour la période de 2008 à 2013. Il reflète la volonté des partenaires de répondre de façon encore plus engagée aux besoins croissants en accès et maintien dans le logement pour les ménages défavorisés du département. A cet égard l'axe 3 du PALDI intitulé « faciliter l'accès et le maintien dans le logement » s'inscrit déjà dans la logique du PDAHI.

L'axe 2 du PALDI qui prévoit, une meilleure articulation entre hébergement et logement autonome s'inscrit dans l'objectif du « logement d'abord ». Il se traduira dans le PDAHI par la mise en place d'instances de pilotage et de gestion coordonnées au niveau départemental par le comité de mise en œuvre du PALDI, et notamment par la création d'un SIAO départemental et territorialisé.

1.2.2 LES CATEGORIES D'HEBERGEMENT ET LEUR INSCRIPTION DANS LE DISPOSITIF

Le travail au cours du schéma précédent a permis progressivement ² de stabiliser des critères de description de l'offre au travers de catégories opérationnelles, qui distinguent hébergement et logement, accueil temporaire ou durable, et qui correspondent aux catégories utilisées nationalement.

Ces catégories constituent un vocabulaire partagé par les différents acteurs, assorti de définitions précises propres à faciliter le travail d'orientation des demandeurs et l'évaluation des résultats obtenus en termes d'insertion et d'accès au logement.

En couvrant l'ensemble du champ de l'offre assortie de services, ces catégories offrent une base pour articuler PDAHI et PDALPD, autour de la notion de logement adapté.

Classification de l'offre par segments utilisée dans le COHPHRA à partir de 2009

² la dernière classification, rappelée ci-dessous n'a pas été utilisée pour l'analyse 2007, pour rester en conformité avec la saisie des structures qui ont entré leurs données 2007 sous l'ancienne typologie.

Noms	Définition	Caractéristiques	Exemples de structures concernées
HEBERGEMENT D'URGENCE	Places ou structures d'Hébergement d'urgence et d'orientation	Accès direct et /ou par 115 Admission immédiate Sans accompagnement social systématique	CAM Dispositif hôtelier Accueils d'urgence hors agglomération grenobloise
HEBERGEMENT TEMPORAIRE	Structures ou places de Résidences sociales AVEC contractualisation tripartite de l'accompagnement social	Accès sur orientation ou après évaluation sociale Procédure d'admission sur dossier (étude de la demande)	Places mises à disposition du dispositif temporaire agglomération grenobloise et sud Isère Résidences sociales « PALDI »
CENTRE d'HEBERGEMENT et d'INSERTION	Structures ou places de Centre d'hébergement et d'insertion avec Accompagnement social renforcé en interne	Accès sur orientation ou après évaluation sociale Procédure d'admission sur dossier (étude de la demande)	CHRS classiques CHRS de stabilisation (PARSA) Centre maternel CADA
LOGEMENT TEMPORAIRE	Structures ou places de Résidences sociales SANS contractualisation tripartite de l'accompagnement social	Accès direct et/ou sur orientation sociale Procédure d'admission sur dossier (étude de la demande)	FJT, ADOMA agréés Résidences sociales
LOGEMENT ADAPTE	Structures ou places de Résidences en semi collectif sans limitation de durée	Accès direct ou sur orientation sociale Procédure d'admission sur dossier (étude de la demande) Pas d'accompagnement social systématique	Foyer Travailleurs Migrants Maisons Relais / Pension de famille Résidence hôtelière à vocation sociale

Ce travail de catégorisation doit être poursuivi :

- ⇒ pour s'assurer de la bonne répartition des offres entre les différentes catégories ;
- ⇒ pour définir le logement « adapté » sous ses différentes formes (maison relais, logements dont la gestion locative est adaptée (mandats de gestion sociale, sous-locations...)).

1.2.3 LES CHARTES DE L'HEBERGEMENT TEMPORAIRE ET DES « RESIDENCES SOCIALES PALDI 95 » ET LE CONTRAT TRIPARTITE

La Charte de l'hébergement temporaire, initiée en 1995 et mise à jour en 2004, a inauguré la formalisation d'un service produit, non pas par un seul opérateur mais associant opérateur d'hébergement et services extérieurs offrant un accompagnement. Ainsi, ce fonctionnement se retrouve formalisé dans la "Charte de l'hébergement temporaire" d'une part, celles des résidences sociales et hôtels sociaux "agrés PALDI" d'autre part :

Définition de la mission de régulation sociale en hébergement temporaire

« Le travail auprès du résident s'effectue par la complémentarité des fonctions du référent social et du responsable de l'hébergement. Il aboutit à un co-accompagnement qui se matérialise par le biais de points réguliers (résident, responsable de l'hébergement et référent social) et d'entretiens communs si nécessaire.

En fonction de l'évolution et/ou des difficultés du ménage, le référent social et le responsable de l'hébergement travaillent et envisagent les possibilités d'hébergement futures. »

Extrait de la Charte pour les résidences sociales et hôtels sociaux ouverts aux personnes défavorisées dans le département de l'Isère

« Il faut promouvoir dans les résidences sociales et les hôtels sociaux un travail social de qualité. Ce travail se réalise par deux fonctions complémentaires :

- Celle du service demandeur ou de l'association référente désignée par le PALDI aux fins de suivi des ménages ne faisant pas déjà l'objet d'un tel suivi, ou ayant un référent trop éloigné géographiquement de la structure : elle consiste en un accompagnement social de la personne lié au parcours d'insertion, en intégrant obligatoirement le relogement. Ceci fait l'objet d'une convention entre le gestionnaire et le service en question.

- Celle de la résidence sociale et de l'hôtel social qui s'analyse comme suit :

- Fonction de gestion des admissions dont les modalités d'attribution devront être définies dans le projet

- Fonction d'accueil, d'animation, de régulation, de coordination avec les partenaires extérieurs (par exemple : partenariat institutionnel, partenaires sociaux, voisinage, écoles, structures de garde d'enfants notamment) et les résidents

- Fonction d'exigence concernant la recherche des solutions pour l'accès à un logement autonome »

Ces modalités d'accueil et d'accompagnement ont été opérationnalisées par le « contrat tripartite », signé par l'hébergeur, le ménage et l'accompagnateur.

Ces outils dont l'ensemble des partenaires se sont saisis, sont reconnus comme des outils de travail pertinents.

En tant qu'outil de travail social vis-à-vis du ménage, le contrat tripartite a été utilisé et décliné de manière différente suivant les hébergeurs et les services sociaux concernés.

Mais sa dimension contractuelle entre l'hébergeur et l'accompagnateur s'est affaiblie : il ne lie pas l'hébergeur et l'accompagnateur quant au partage des moyens et des responsabilités. Ce décalage s'est trouvé renforcé car la charte et ses prescriptions n'ont pas évolué alors que la fonction de l'hébergement temporaire évoluait sous la pression des faits, passant d'une solution d'attente et d'observation, à une solution parmi d'autres (durées de séjour croissantes).

Ces modes de contractualisation gagneraient à être relancés et adaptés lors du prochain PDAHI :

- comme levier pour stabiliser l'offre d'hébergement temporaire existante et mobiliser une offre additionnelle, en sécurisant la relation hébergeur-accompagnateur ;
- mais aussi plus largement, pour formaliser le projet des nouveaux hébergements qui agencent de plus en plus souvent des moyens internes et externes pour assurer une prise en charge adaptée des personnes.

1.3 UNE ADAPTATION DE L'OFFRE AUX BESOINS SPECIFIQUES QUI TOUCHE SES LIMITES

Le schéma 2002-2004 mettait l'accent sur la nécessité de proposer des réponses adaptées à des publics présentant des besoins spécifiques (perte d'autonomie liée à l'âge, troubles psychiatriques, conduites addictives), ou des situations spécifiques (sortants de prison ; demandeurs d'asile et régularisés ; femmes victimes de violences, en danger de prostitution).

Ces réponses ont été développées principalement par la création de places dédiées aux sortants de prison, aux femmes victimes de violence ou en danger de prostitution, aux personnes nécessitant des soins : plus d'une centaine de places au total.

Mais elles ont aussi impulsé le développement de savoir-faire, du fait de la création :

- d'établissements d'hébergement spécialisés dont les personnels sont formés (création de postes spécialisés, formation des professionnels) ;
- de services spécialisés (Pôle précarité psychiatrie de Grenoble, équipe mobile Bourgoin Jallieu....) destinés à intervenir en appui au dispositif d'hébergement.

Parallèlement, un guide "Santé mentale, et logement en Isère" suivi d'une charte « Santé mentale – logement » signée entre Etat, bailleurs sociaux, hôpital psychiatrique de Saint-Egrève, services de tutelle et collectivités (Conseil général, ville de Grenoble) ont été élaborés.

Pourtant, malgré ces progrès très significatifs, les difficultés pour satisfaire des besoins considérés comme spécifiques persistent, et la demande des opérateurs pour développer des places d'hébergement dédiées à l'une ou l'autre de ces problématiques perdure.

Ce constat traduit moins la persistance de besoins additionnels d'offres, qu'une disjonction persistante entre l'offre « ordinaire » dorénavant quantitativement importante et cette fraction spécifique de la demande que l'on ne peut plus considérer comme quantitativement marginale. Cette disjonction est le produit de deux facteurs cumulés :

- une demande dont les besoins sont dorénavant dans la plupart des cas complexes et fortement évolutifs dans le temps (accidents de la vie cumulés à la souffrance sociale liée à la précarité) ;
- une offre dont la gestion peine à s'adapter à l'évolution du contexte (contraintes au sein des différentes institutions partenaires, évolution des conditions d'insertion dans le logement, etc.).

Dans ce contexte, les actions conduites dans la période précédente conservent leur pertinence, mais les priorités d'actions gagneraient à être inversées : privilégier dorénavant une prise en charge dans le cadre de structures dont on cherchera à accroître la polyvalence, avec pour corollaire, une poursuite de l'effort engagé en terme d'organisation d'un réseau d'intervenants spécialisés.

1.4 DE NOUVEAUX CHANTIERS QUI SONT APPARUS EN COURS D'EXERCICE

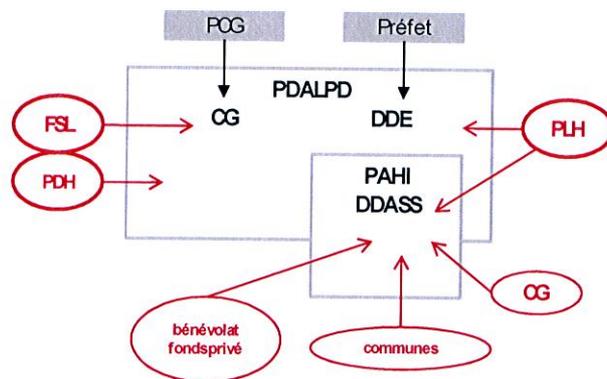
1.4.1 DU FAIT DE L'IMPLICATION CROISSANTE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, LA NECESSITE DE FORMALISER LE PILOTAGE PARTENARIAL

Jusqu'à présent, le schéma était piloté en direct par l'Etat, dans une logique de coproduction avec le Département et les EPCI, compétents en matière d'habitat. Dans le cadre du comité de suivi du schéma, cette coproduction associait étroitement les collectifs associatifs.

Les résultats obtenus dans ce cadre informel sont réels, dans le sens où les EPCI se sont pour la plupart saisis de la question de l'hébergement dans le cadre de l'élaboration de leurs PLH, et se sont engagés, aux côtés du Département dans des cofinancements.

Une formalisation du pilotage du dispositif, prenant appui sur les habitudes de travail et sur les structures déjà éprouvées (comités de veille, coordinations, comité d'agrément du PALDI...), s'impose dorénavant. Elle devra s'organiser autour des deux principes suivants :

- La connaissance du rapport offre-demande : confrontation des acteurs de l'offre (de la compétence des EPCI) et des porteurs de la demande (drainée et instruite par les services sociaux du Département et des CCAS, des associations œuvrant dans le champ de l'insertion), pour orienter l'action en continu.
- L'association de l'ensemble des financeurs : si l'Etat reste principal financeur il n'en doit pas moins associer les co-financeurs qui, par leur abondement sur l'investissement ou le financement, permettent aux projets d'aboutir.



1.4.2 DU FAIT DU PARSA ET DU PRINCIPE DE CONTINUITÉ DE L'HEBERGEMENT : LA NECESSITE DE PENSER LE LIEN ENTRE URGENCE ET INSERTION

En introduisant le principe de continuité, le PARSA a contribué à développer l'accueil d'urgence et fait fortement évoluer ses missions et ses relations avec le reste du dispositif d'hébergement.

Or, si l'on peut dénombrer les places d'urgence (562 en 2007, 548 en 2008 – source COHPHRA), il est difficile de préciser les services qu'elles rendent effectivement (accueil inconditionnel, entrée du dispositif d'insertion), et leur impact sur la chaîne hébergement/accès au logement.

Il importe donc de poursuivre le travail de construction du dispositif d'urgence en distinguant :

- ⇒ l'aller vers et l'accueil inconditionnel (ce qui permet aux besoins de s'exprimer, y compris ceux qui n'ont pas de perspective d'insertion visible) et qui pose la question de l'ancrage (mettre fin à l'errance, domiciliation) .
- ⇒ urgence liée à des ruptures (urgence événementielle) qui suppose une prise en charge rapide vers la réinsertion.
- ⇒ l'intégration des personnes en demande d'asile au sein des dispositifs d'hébergement d'urgence

Sur ce dernier point, une réflexion devra être menée par les services de la préfecture en charge de l'immigration, tant sur l'aspect intégration et circuit de la demande d'hébergement spécifique à cette population dans le cadre du SIAO, que sur la disponibilité des places d'hébergement d'urgence.

En effet, bien que le département de l'Isère dispose de 529 places dont 169 mutualisées avec les départements du Rhône et de la Savoie, 416 personnes étaient au 26 mars 2010 en attente d'entrée en CADA. Au cours de l'hiver 2009 - 2010, un accroissement d'arrivées de demandeurs d'asile dont des familles avec de nombreux enfants a été enregistré. (1).

Les dispositifs d'hébergement d'urgence et le dispositif hivernal en ont fortement été impactés : malgré l'augmentation de capacités hivernales liées au déclenchement des niveaux 2 et 3 - le nombre de places mobilisées a atteint 379 places sur 209 initialement prévues -, le centre d'accueil municipal a pendant plusieurs semaines, connu un taux d'occupation supérieur à 110 %.

La complexité de mobiliser dans des délais très contraints de nouvelles places d'hébergement s'est accrue au vu des besoins ; Il est extrêmement difficile de pouvoir apporter une offre adaptée malgré le partenariat fort et la disponibilité importante des associations et des collectivités partenaires.

Ces différentes missions de l'urgence ne sont pas nécessairement remplies dans les mêmes conditions matérielles et humaines d'accueil, et peuvent dans le cas de capacité réduite, être concurrentes. Une régulation s'impose donc.

Il importe aussi de préciser dans quelles conditions, au regard des évolutions de la domiciliation, les publics accueillis en urgence sans condition sont susceptibles de s'installer in situ (ancrage) et d'y ouvrir des droits, ou de relever d'une réorientation vers le territoire d'origine ou tout territoire plus adapté à leur installation.

1.4.3 DU FAIT DES DISPOSITIONS PRISES PAR LA LOI DE MOBILISATION POUR LE LOGEMENT ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION : L'OBLIGATION D'ASSURER L'ARTICULATION ENTRE HEBERGEMENT ET LOGEMENT

Sur la période 2004 à 2008, le département de l'Isère a connu les plus grandes difficultés pour assurer la fluidité du dispositif hébergement. Les effets conjugués de la loi DALO et de la mobilisation du contingent préfectoral ont permis d'obtenir des résultats tangibles en terme de relogement à la sortie des dispositifs d'hébergement, que souligneront probablement les prochaines observations du COHPHRA.

La loi MLE met tout particulièrement l'accent sur cette continuité entre hébergement et logement :

- En matière de développement de l'offre : en insistant sur les deux segments qui garantissent la fluidité du dispositif, à savoir :
 - L'accueil d'urgence, pour permettre l'expression des besoins dans leur totalité et à l'endroit où ils se situent,

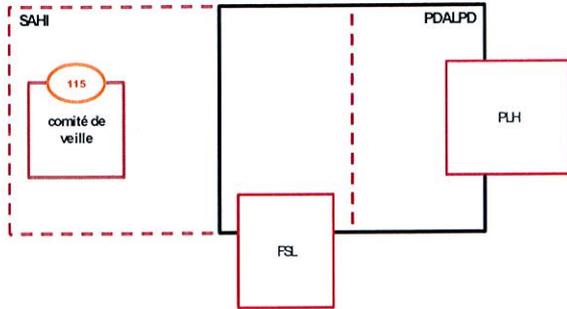
(1) le nombre d'arrivées dans le département de l'Isère pour les deux premiers mois de l'année 2010 est de 31.87% soit proche de la moyenne régionale mais supérieur à la moyenne nationale 10.22% source DRJSCS

- L'offre de logements aux conditions d'occupation adaptées (maison relais, logement temporaire, intermédiation),

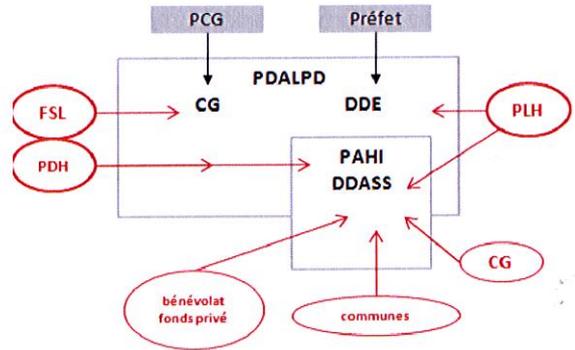
et en fixant aux communes des obligations minimum d'équipement en hébergement (loi MLE **art.69**) comme en logement (loi SRU art. 55). Un tableau en annexe précise les obligations chiffrées par communes concernées.

- En matière de pilotage du dispositif : en formalisant l'articulation jusqu'à présent informelle entre PDALPD et PDAHI (plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion).

UN EMBOITEMENT INFORMEL



UNE COHERENCE PDALPD-PDAHI



2. LES ORIENTATIONS DU PLAN 2010-2013

Les partenaires s'accordent sur les enjeux majeurs et les principes d'actions du futur PDAHI qui vont guider la mise en œuvre des orientations qui en découlent :

1. Se donner les moyens de **réinterroger en permanence les besoins** (ceux auxquels on répond mais aussi ceux auxquels on ne répond pas) pour fonder et orienter la politique du secteur de l'hébergement. De ce point de vue, le COHPHRA et les statistiques établies par le 115, la mobilisation des acteurs en contact avec les publics en difficulté, constituent des ressources essentielles.
2. Dans une période où de nombreux hébergés éprouvent des difficultés pour accéder à un logement et retrouvent souvent une situation précaire à la sortie d'une structure, il faut **maintenir la perspective de l'insertion** comme ambition pour toutes les structures d'accueil et d'hébergement. Cela ne doit pas occulter **la nécessité de répondre à des besoins spécifiques** qui pour être limités doivent être pris en compte (personnes en souffrance psychique, personnes seules ayant besoin d'un cadre sécurisant dont les publics jeunes, sortants de prison, femmes victimes de violence...). La réponse à ces besoins spécifiques suppose que l'on se dégage du référentiel de l'insertion et que ne pèse pas sur les personnes concernées une « injonction au projet » qu'elles ne sauraient assumer.
3. **Renforcer le pilotage, la coordination et la gestion du secteur de l'hébergement à l'échelle territoriale.** L'élaboration du nouveau plan départemental de l'accueil, l'hébergement et l'insertion en même temps que la réflexion qui s'ouvre sur le renouvellement de plusieurs plans locaux de l'habitat (notamment celui de la Métro), devraient permettre de renforcer le pilotage, la coordination et la gestion du secteur de l'hébergement à la fois sur une base territoriale et départementale. Il s'agit en effet de mieux adapter les réponses à la diversité des besoins (en prenant en compte le fait que l'offre départementale d'hébergement est concentrée sur le territoire de la Métro et plus précisément sur la ville de Grenoble alors qu'elle répond à des besoins qui émanent de toutes les communes et de tous les territoires) et de s'assurer de la fluidité des parcours entre hébergement et logement.

A cet égard, le prochain plan devra viser à :

- renforcer le pilotage politique de l'hébergement au niveau départemental en articulation avec les instances du PDALPD de l'Isère dénommé PALDI notamment pour mettre en œuvre une organisation et une programmation territoriale permettant de répondre aux besoins identifiés et de faciliter la fluidité du parcours vers l'accès au logement.
- mieux coordonner les différents segments de l'offre d'accueil et d'hébergement, en favorisant un travail coordonné des acteurs de la veille sociale, de l'hébergement et du logement, par la création d'un service départemental intégré de l'accueil et de l'orientation adossé au contexte territorial et partenarial du département.
- privilégier une prise en charge des ménages par des structures plus polyvalentes adossées à des réseaux d'intervenants spécialisés.
- assurer la pérennité des projets en veillant à ce que le financement des investissements et du fonctionnement soit consolidé.

Ces orientations s'accordent en cela au projet de mise en œuvre du service public de l'hébergement et de l'accès au logement tel que prévu par la circulaire du 8 Avril 2010, et fondée sur trois principes : continuité de la prise en charge des personnes, égalité face au service rendu et adaptabilité des prestations aux besoins des personnes.

2.1. LE PRINCIPE DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE

Toute demande doit pouvoir s'exprimer avec le concours d'un travailleur social, que celui-ci soit un travailleur social du département, des CCAS, des services spécialisés (hôpitaux, établissements pénitentiaires, psychiatriques ...) ou d'une association intervenant dans le domaine de l'accueil ou de l'insertion.

Tout ménage qui ne dispose pas d'un référent, doit pouvoir exprimer sa demande et la voir instruite, notamment du point de vue de l'éligibilité territoriale.

Tout demandeur éligible sur le territoire concerné doit pouvoir se voir attribuer un référent social lui permettant de formaliser sa demande, et de bénéficier d'un accompagnement qui lui permette d'accéder à un logement ou le cas échéant à un hébergement si sa situation le justifie.

- **Hébergement en urgence**

La demande d'hébergement en urgence doit être satisfaite sans condition, dans la limite des places disponibles (capacité minimale définie par la loi MLE).

- **Hébergement hors urgence**

L'accès aux segments de l'hébergement autres que l'urgence se justifie par le fait que le ménage doit être soutenu, un temps plus ou moins long, pour stabiliser ou restaurer sa situation. A ce titre, la demande doit s'exprimer avec le concours d'un travailleur social³.

- **Accès au logement « accompagné »** (maison relais, baux glissants, accompagnement social logement du FSL, intermédiation locative...)

2.2. LE PRINCIPE D'ACCOMPAGNEMENT JUSQU'AU LOGEMENT

Le parcours d'insertion ne doit pas être un « parcours du combattant ». C'est sur l'accompagnement des personnes, avec la mise en place du référent personnel notamment, et sur la pertinence des pratiques professionnelles aux différents stades des parcours d'insertion, que le présent plan portera prioritairement l'attention.

Toute structure d'hébergement a pour finalité l'accès à un logement qui correspond aux besoins de la personne.

L'hébergement qui associe la mise à disposition d'un toit et un accompagnement de la personne, ne saurait accroître le sentiment de précarité, même si un certain niveau de contrainte ou le fait de marquer un changement peut contribuer à la démarche éducative :

³ Sauf cas exceptionnels de structures de stabilisation.

- Le toit doit produire un sentiment de sécurité et de stabilité, condition de construction d'un projet d'insertion ou de réinsertion. Les déménagements successifs d'un hébergement à un autre sont donc à éviter.
- L'accompagnement doit être continu et donc s'adapter, en volume comme en nature, à l'évolution des besoins de la personne dans le temps.
- L'accompagnement de la personne ne s'interrompt pas avec le terme de l'hébergement : il doit faciliter l'accès et l'insertion dans le logement, en prévoyant un « service de suite » voire une dimension « veille », qui sécurise la personne et contribue à créer et entretenir la confiance entre les opérateurs de l'hébergement et les logeurs. En ce sens, la désignation d'un référent personnel chargé d'accompagner les personnes sans abri jusqu'à l'accès effectif à un logement pérenne devrait éviter les ruptures et faciliter l'accompagnement dans la durée.

Par ailleurs, dans le cadre de la prévention des expulsions, il conviendra de mobiliser les dispositifs de prévention le plus en amont possible, conformément aux orientations de la charte de prévention des expulsions et dans le cadre de la mise en place de la CCAPEX (commission de coordination des actions de prévention des expulsions) adossée au PALDI.

2.3. LES PRINCIPES D'ADAPTATION DE L'OFFRE

La satisfaction des besoins relève dorénavant prioritairement d'une logique d'adaptation des structures existantes à une demande dont les besoins sont en évolution constante. Au regard du taux d'équipement du département nettement supérieur à la moyenne nationale, le développement quantitatif de l'offre sera, pour le prochain plan, soumis aux éventuels appels à projets nationaux.

Trois principes président à cet effort d'adaptation :

1. Permettre à la demande de se former et de s'exprimer pour être connue sur chaque territoire :
 - aller vers, maraudes en lien avec le secteur sanitaire (maillage territorial par les équipes mobile) ;
 - accueil d'urgence sans condition ;
 - accueils de jours et services de premier accueil ;
 - centralisations des demandes d'hébergement.
2. Adapter l'offre, sur chaque territoire, à la demande dans sa diversité :
 - orientation plus pertinente, en fonction du niveau d'accompagnement nécessaire pour stopper l'errance et produire de l'ancrage et ou produire de l'insertion ;
 - polyvalence accrue des structures : veiller autant que possible à faire société au sein d'une structure (mixité des personnes et des problématiques /service adapté à la gestion des personnes au sein de cette « société »), plutôt qu'à catégoriser et à segmenter par type de public ;
 - fluidité de l'accès au logement :

- en diversifiant les opportunités de relogement, notamment en sollicitant l'offre des territoires d'origine des hébergés.
 - en développant, dans les territoires déficitaires, un volume suffisant d'offre accessible : déterminer les besoins en logement social ou adapté des personnes prises en charge, en lien avec les politiques locales et départementales de l'habitat dans le cadre du PALDI et du PDH.
 - en développant des solutions alternatives telles que l'intermédiation locative
3. Développer et mettre à disposition des compétences spécifiques à partir des pôles hébergement insertion et les services spécialisés (femmes victimes de violences, publics sortants d'institutions etc....)

2.4. LE PRINCIPE DE TERRITORIALISATION DU SIAO

A partir d'un cadre départemental, l'action doit s'organiser sur une base territoriale, celle des grands territoires du département que l'on peut considérer comme les territoires sur lesquels la demande importante qui s'exprime doit pouvoir être satisfaite.

- ✓ Nord Isère (Haut Rhône Dauphinois, Porte des Alpes et Vals du Dauphiné)
- ✓ Isère rhodanienne
- ✓ Voironnais Chartreuse
- ✓ Agglomération grenobloise : Grenoble Alpes Métropole (Metro), communauté de communes du Sud grenoblois, Communauté de communes des Balcons-sud de la Chartreuse
- ✓ Grésivaudan
- ✓ Autres : les secteurs où la demande est diffuse (quatre territoires de montagne, Bièvre Valloire, Sud Grésivaudan) sont, selon les besoins, rattachés aux instances départementales ou aux territoires hébergement dont elles sont les plus proches.

Sur ces territoires, l'offre doit s'organiser pour satisfaire une demande de proximité mais aussi pour que les personnes accueillies puissent accéder à un vaste éventail d'opportunités (emploi, santé...) indispensables à l'insertion ou à la réinsertion.

Cette territorialisation s'appuie dans ces cinq territoires sur la création d'instances de pilotage (évolution de l'offre, adaptation des pratiques) et de gestion de la demande (pôle hébergement insertion assurant la réception et le traitement de la demande d'hébergement).

Les secteurs où la demande est diffuse (quatre territoires de montagne, Bièvre-Valloire, Sud-Grésivaudan) sont rattachés aux instances de pilotage départementales.

Toutefois, ces regroupements de territoire pourront être ajustés à partir de l'évolution des politiques nationales et locales en matière d'hébergement.

3. LE PILOTAGE ET L'ANIMATION DU DISPOSITIF

Le pilotage et l'animation du PDAHI privilégient une approche territoriale dans un cadre départemental. Ce principe de territorialisation peut ne pas s'appliquer (calendrier de mise en œuvre, organisation pratique) de manière similaire sur l'ensemble du territoire départemental. Cette adaptation s'opèrera en fonction de l'ampleur des enjeux locaux et de l'antériorité de l'implication des EPCI.

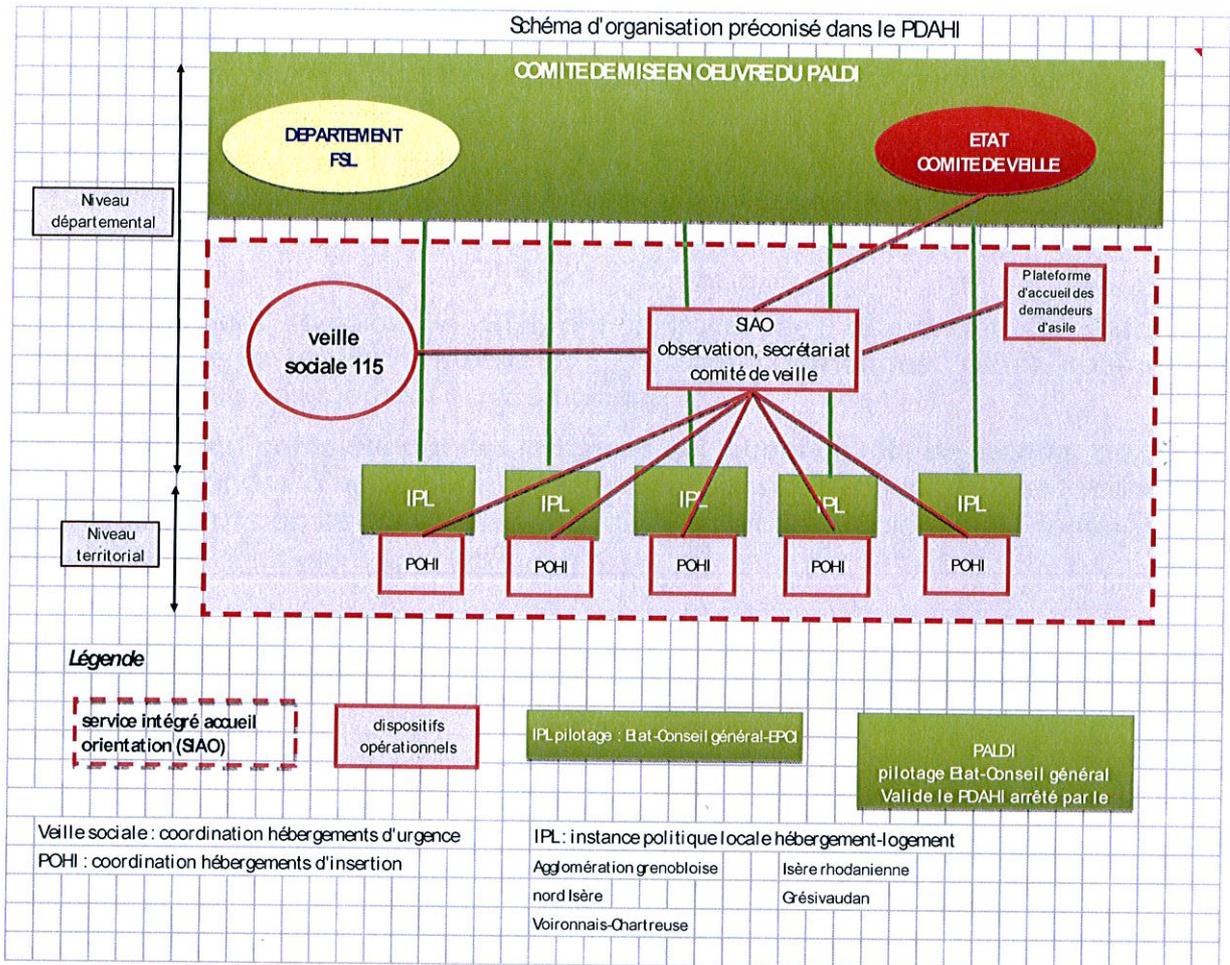
Cette approche rejoint en cela les préconisations de la circulaire du 9 décembre 2009 instaurant la mise en place d'un service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

Le pilotage et l'animation du PDAHI, en lien avec le PALDI comprend trois volets :

- Le pilotage et l'animation du dispositif d'accueil et d'hébergement en urgence, incluant les dispositions à prendre, suite au principe de continuité, en matière de lutte contre l'errance (effectué jusqu'à présent par le comité de veille départemental).
- Le pilotage du dispositif hébergement insertion, et son adaptation continue à une demande évolutive.
Le dispositif était jusqu'à présent plutôt organisé techniquement par filière (comités de pilotage ou comités technique de suivi des différents types d'offre) que par territoire, si ce ne sont les coordinations existantes, animées par le Pays voironnais et la CAPI.
- Le pilotage de l'articulation entre l'hébergement et le logement.
Il implique d'organiser l'amont s'agissant de faire le choix entre hébergement et logement « accompagné », et l'aval, s'agissant de faciliter l'accès à un logement adapté en sortie d'hébergement, sans multiplier les stades successifs de validation de la « logeabilité » des personnes. Ce volet implique un lien fort entre les pôles d'orientation hébergement insertion et les commissions sociales des CLH.

QUELS PILOTES EN FONCTION DES DIFFERENTS VOLETS ?

- Le pilotage de l'urgence, dont la composante « a-territoriale » reste forte, relève de la compétence départementale (comité de veille départemental) sous pilotage Etat. Ses conclusions et orientations sont portées par l'Etat, au sein des instances territoriales.
- Le pilotage du dispositif hébergement insertion est assuré à l'échelle locale par les EPCI compétents en matière de logement, les représentants des territoires du Conseil Général et l'Etat ; à l'échelle départementale par le comité de mise en œuvre du PALDI.
- Le traitement des recours, en matière d'accès au logement ou à l'hébergement (comité technique du comité de veille, commission de médiation du DALO) est piloté par l'Etat.



3.1. LES INSTANCES

Les instances de pilotage et de gestion du dispositif hébergement et de l'articulation hébergement-logement s'organisent à trois échelles (voir organigramme ci-dessous) :

1. Des instances départementales, à savoir :

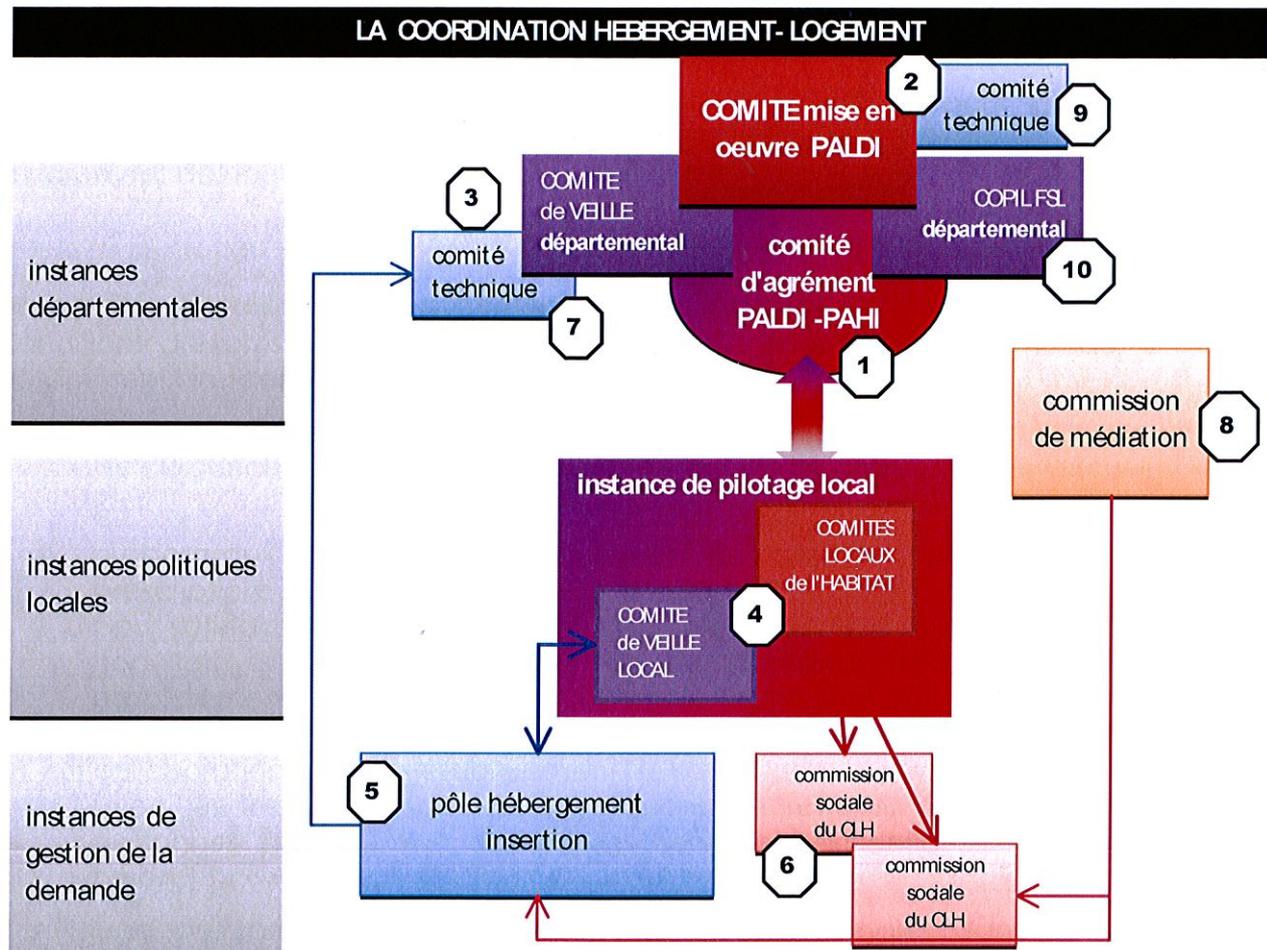
- a. le comité de mise en œuvre du PALDI (2) qui inclut dorénavant le comité de veille départemental (3) et le comité de pilotage du FSL (10), ainsi que les instances techniques respectives de mise en œuvre dont la commission technique du comité de veille pour l'hébergement et les instances techniques du PALDI (7 & 9).
 - b. le comité d'agrément PALDI-PDAHI (1), qui valide et finance les projets de développement et d'adaptation de l'offre d'hébergement et de logement très social, en liant investissement et fonctionnement.
2. Des instances politiques locales hébergement logement (IPL) (4), qui regroupent sous des formes adaptées aux différents territoires les missions assumées par les comités de veille locaux et les instances politiques des CLH.
 3. Des instances techniques de gestion de la demande d'hébergement et de logement « accompagné » : les pôles d'orientation hébergement insertion de la

demande d'hébergement (5), les commissions sociales du CLH (6) qui gèrent la demande des publics du plan connaissant des difficultés persistantes pour se loger.

Les pôles hébergement insertion traitent les demandes d'orientations vers un hébergement, qui lui ont été adressés par les services sociaux qui accueillent les usagers (services polyvalents, services sociaux spécialisés, services de 1^{er} accueil, ...);

Les commissions sociales de CLH ont à traiter des demandes de sortants d'hébergement restant insatisfaites, ou des demandes d'hébergement réorientées vers un logement « accompagné ».

4. **Ce dispositif est complété par des instances qui jouent un rôle de recours**, au cas où des demandes d'hébergement resteraient sans solution localement (comité technique du comité de veille) (7) ou insatisfaites malgré les démarches effectuées (commission de médiation) (8).



3.1.1. LES INSTANCES DE PILOTAGE DEPARTEMENTALES

3.1.1.1. LE COMITE DE MISE EN ŒUVRE DU PALDI, COPRESIDE PAR L'ETAT ET LE DEPARTEMENT

Le champ de compétence du **comité de mise en œuvre du PALDI (2)** est élargi au **développement** ou à la **restructuration de l'offre d'hébergement**. C'est le comité de mise en œuvre du PALDI, au sein duquel le comité de veille est représenté, qui impulse les projets d'offre nouvelle, ou de restructuration de l'offre existante, nécessaires à l'équilibre de l'offre de logement et d'hébergement sur le territoire. Il émet cet avis en prenant en compte les conditions d'accès au logement, et leur impact sur la fluidité du dispositif d'hébergement.

Ses décisions en matière de création ou restructuration de l'offre d'hébergement et de logement temporaire sont mises en œuvre dans le cadre d'un comité d'agrément spécifique du PALDI (1) qui :

- en amont, apporte un soutien à la définition du projet (rôle expert),
- en aval, contribue à organiser son financement, tant en ce qui concerne l'investissement que le fonctionnement

Il conviendra d'organiser un comité d'agrément spécifique pour les structures d'hébergement et de logements temporaires et adaptés, différencié du comité d'agrément des logements familiaux.

3.1.1.2. LE COMITE DE VEILLE DEPARTEMENTAL PRESIDE PAR L'ETAT

Le comité de veille (3) départemental veille, comme son nom l'indique, aux conditions d'expression des besoins et de prise en charge de la demande. C'est notamment l'instance qui :

- impulse le développement des dispositifs permettant à la demande relevant de l'urgence sociale de s'exprimer ; tels le 115, les maraudes, les accueils de jour...
- propose aux IPL hébergement- logement des axes de travail conformes aux prescriptions du PDAHI, en matière d'adaptation du dispositif hébergement pour satisfaire les besoins spécifiques sans réponse. Il mobilise les services ad hoc tels que la Préfecture (flux de demande d'asile, sécurité des établissements...), l'Agence Régionale de Santé (articulation avec les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) , collaboration avec les établissements de santé, dont la psychiatrie, articulation avec les institutions spécialisées (maisons de retraite, établissements pour personnes âgées dépendantes) les services pénitentiaires (sortants de prisons).....
- juge des priorités à satisfaire hors périodes hivernales dans le dispositif d'urgence, et des moyens à mobiliser pour satisfaire toute la demande en période hivernale.
- formalise les critères et procédures pour juger, dans les différents territoires, de l'éligibilité territoriale.

La commission **technique (7)** du comité de veille

- assure la fonction recours, pour les demandes ne trouvant pas à s'exprimer ou restant insatisfaites à l'échelle locale, ou après réorientation vers un autre territoire.

La commission technique est l'instance de recours qui peut être saisie lorsque :

- toutes les voies de négociation ou de recours existantes ont été épuisées
- un positionnement institutionnel concernant des situations complexes est nécessaire

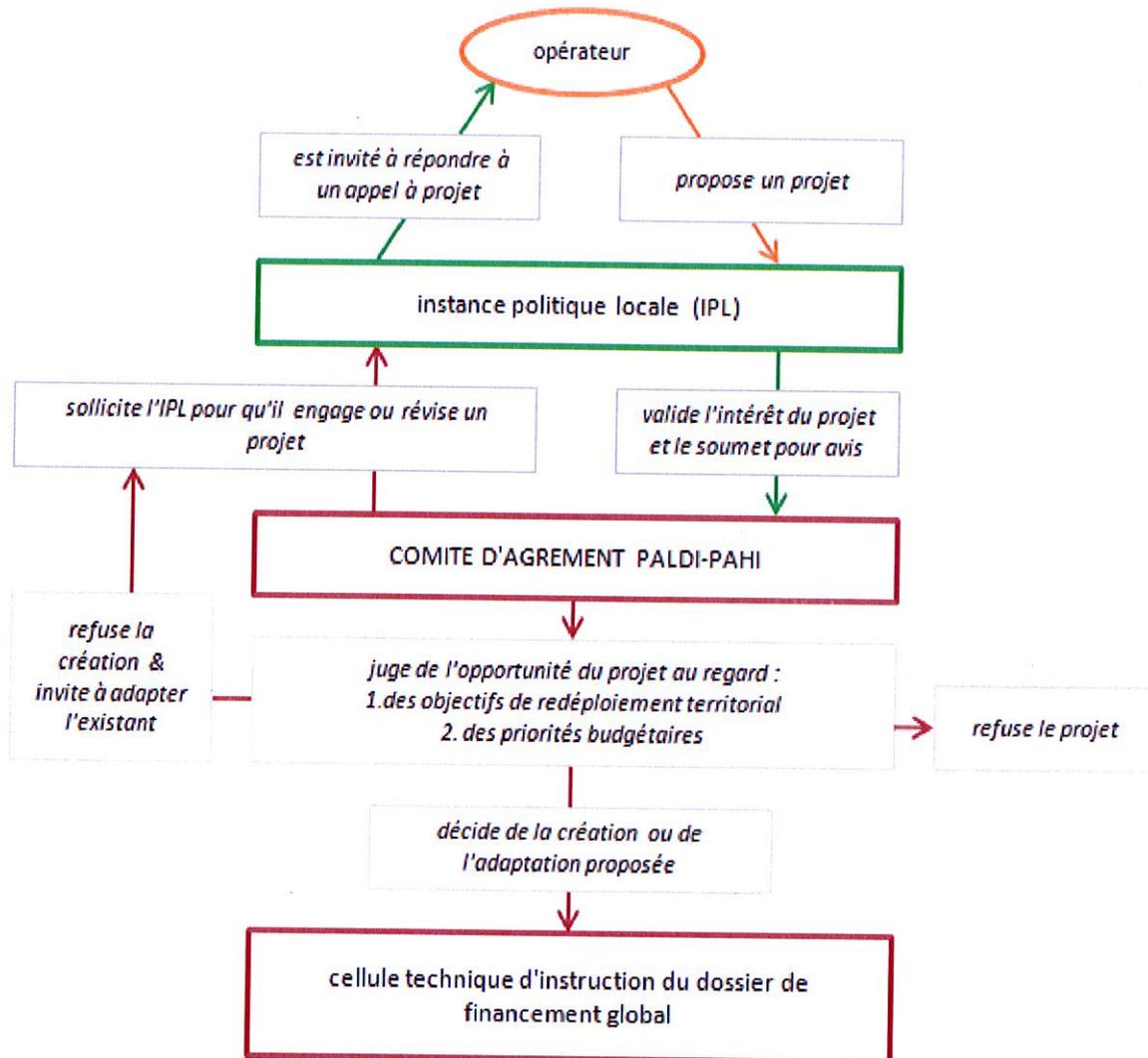
3.1.1.3. LE COMITE DE PILOTAGE DU FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT (FSL) PRESIDE PAR LE DEPARTEMENT

Le comité de pilotage du FSL définit les orientations données au fonds et sa contribution au fonctionnement du dispositif hébergement-logement « accompagné ».

Les interventions du FSL pour l'accès au logement (aides financières et cautionnement des loyers, mesures d'accompagnement social lors de l'accès au logement, baux glissants, et gestion locative adaptée) sont définies par le règlement intérieur du FSL et son comité de pilotage.

3.1.1.4. LE COMITE D'AGREMENT PALDI-PDAHI

Le comité d'agrément PALDI-PDAHI régule le développement et l'adaptation de l'offre d'hébergement. A ce titre, son champ de compétence porte autant sur le financement de l'investissement immobilier que sur celui du fonctionnement pour assurer un équilibre financier pérenne des structures.



3.1.2. LES INSTANCES LOCALES DE PILOTAGE ET DE MISE EN ŒUVRE

Ce PDAHI vise la territorialisation progressive du pilotage du dispositif hébergement, dans le cadre du pilotage départemental décrit ci-dessus.

A cette fin, il soutient, à l'échelle des cinq territoires définis précédemment (Agglomération grenobloise, Voironnais-Chartreuse, Nord Isère, Grésivaudan, Isère Rhodanienne), le fonctionnement ou la création d'instances de pilotage locales. Ces instances de pilotage locales hébergement-logement (IPL) programment l'adaptation du dispositif hébergement-logement « accompagné » local, à partir de la connaissance qu'ils retirent de la gestion coordonnée de la demande et des admissions.

3.1.2.1. L'INSTANCE DE PILOTAGE LOCALE HEBERGEMENT-LOGEMENT (IPL)

(A)

L'instance de pilotage locale hébergement-logement (IPL- **a**) regroupe les fonctions potentiellement assumées dans le schéma précédent par les comités de pilotage

hébergement locaux et les comités locaux de l'habitat. Elle conduit le dispositif de l'hébergement sur le territoire, impulse les évolutions en lien avec les instances du PALDI et mobilise les moyens techniques et financiers nécessaires, assure l'évaluation des actions.

Cette instance politique est co-pilotée par :

- l'EPCI compétent en matière d'habitat sur lequel l'offre d'hébergement est principalement située.
- L'Etat,
- La représentation territoriale du Conseil général

Elle associe à ce pilotage les représentants des comités locaux de l'habitat du ou des territoire(s) concerné(s) .

Elle rassemble de plus au minimum :

- un représentant des associations caritatives
- un représentant des opérateurs de l'hébergement
- un représentant des bailleurs sociaux

L'instance de pilotage locale se réunit 2 à 3 fois par an.

Un bureau de cette instance de pilotage est constitué. Il est composé des représentants de l'EPCI compétent en matière d'habitat sur lequel l'offre d'hébergement est principalement située, de l'Etat et du Conseil général. Il a pour rôle de préparer les décisions de l'instance de pilotage locale.

L'IPL et son bureau travaillent en étroite relation avec les instances du PLH (**d**), et s'appuient sur :

- la connaissance précise et concrète de la demande et des conditions de satisfaction issue des pôles d'orientation hébergement insertion et des services d'accueil et d'orientations de l'hébergement d'urgence
- les données d'observation des observatoires locaux et régionaux, dont notamment le COHPHRA
- les travaux conduits dans le cadre des instances techniques d'animation des PLH

Les services de l'Etat (Direction des territoires et Direction de la cohésion sociale) et les services centraux compétents du Conseil général en charge du PDAHI et du PALDI sont associés à double titre à ces instances :

- ⇒ à titre d'expert,
- ⇒ en tant que financeurs principaux ou secondaires.

3.1.2.2. LE POLE D'ORIENTATION HEBERGEMENT INSERTION (**B**).

Ce pôle revêt une forme différente selon les territoires.

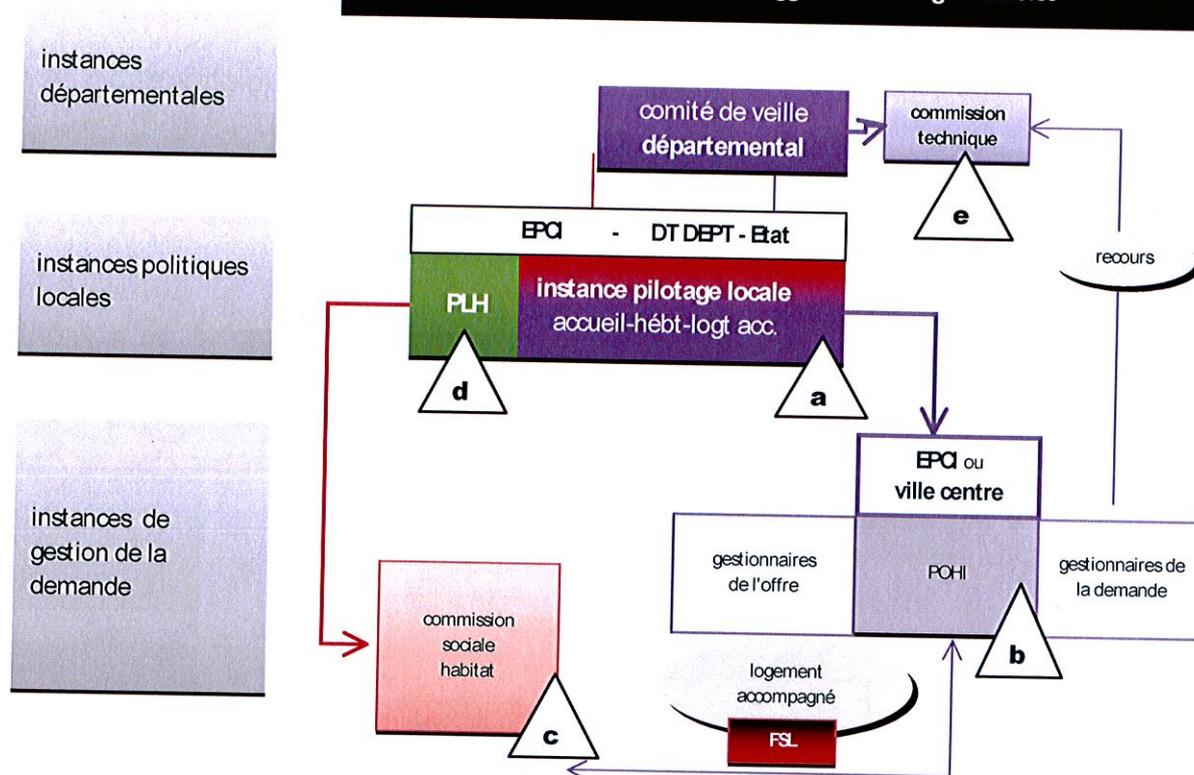
Hors agglomération grenobloise, il prend la forme d'un pôle d'orientation hébergement insertion (POHI) doté d'une commission qui rassemble les représentants des instructeurs de la demande et les gestionnaires de l'offre.

La commission est animée par des représentants du département et des EPCI.

Le pôle d'orientation hébergement insertion (POHI - **b**) a plusieurs fonctions :

- Il collecte la demande en un lieu unique et procède à son orientation-admission;
- Il prend en compte les demandes labellisées prioritaires qui lui sont transmises par la commission de médiation.
 - Les demandes qui restent sans solution localement ou sans solution suite à une réorientation vers un autre territoire, sont instruites par la commission technique du comité de veille départemental (**e**).
 - Les demandes orientées plutôt vers un logement accompagné sont renvoyées vers la commission sociale du CLH (**c**).
- Il décide de l'orientation vers une structure. Cette orientation vaut admission ou attribution directe (disponibilité immédiate) ou différée, par inscription sur liste d'attente de la structure visée.
- Il alerte l'IPL (**a**) sur les besoins pas ou mal satisfaits. Dans le cas où l'IPL s'accorde sur la nécessité de développer une offre nouvelle, le PLH du territoire concerné est sollicité (**d**).
- Il fournit les éléments d'information nécessaires aux missions d'analyse et d'observation de l'opérateur départemental SIAO

Le traitement coordonné de la demande hébergement-logement dans les territoires hors agglomération grenobloise



Dans le territoire de l'agglomération grenobloise :

L'organisation progressive d'une gestion coordonnée de la demande, sous la responsabilité de l'instance de pilotage locale hébergement-logement (**a**), adaptée à l'importance des flux à traiter, est un objectif majeur du présent schéma.

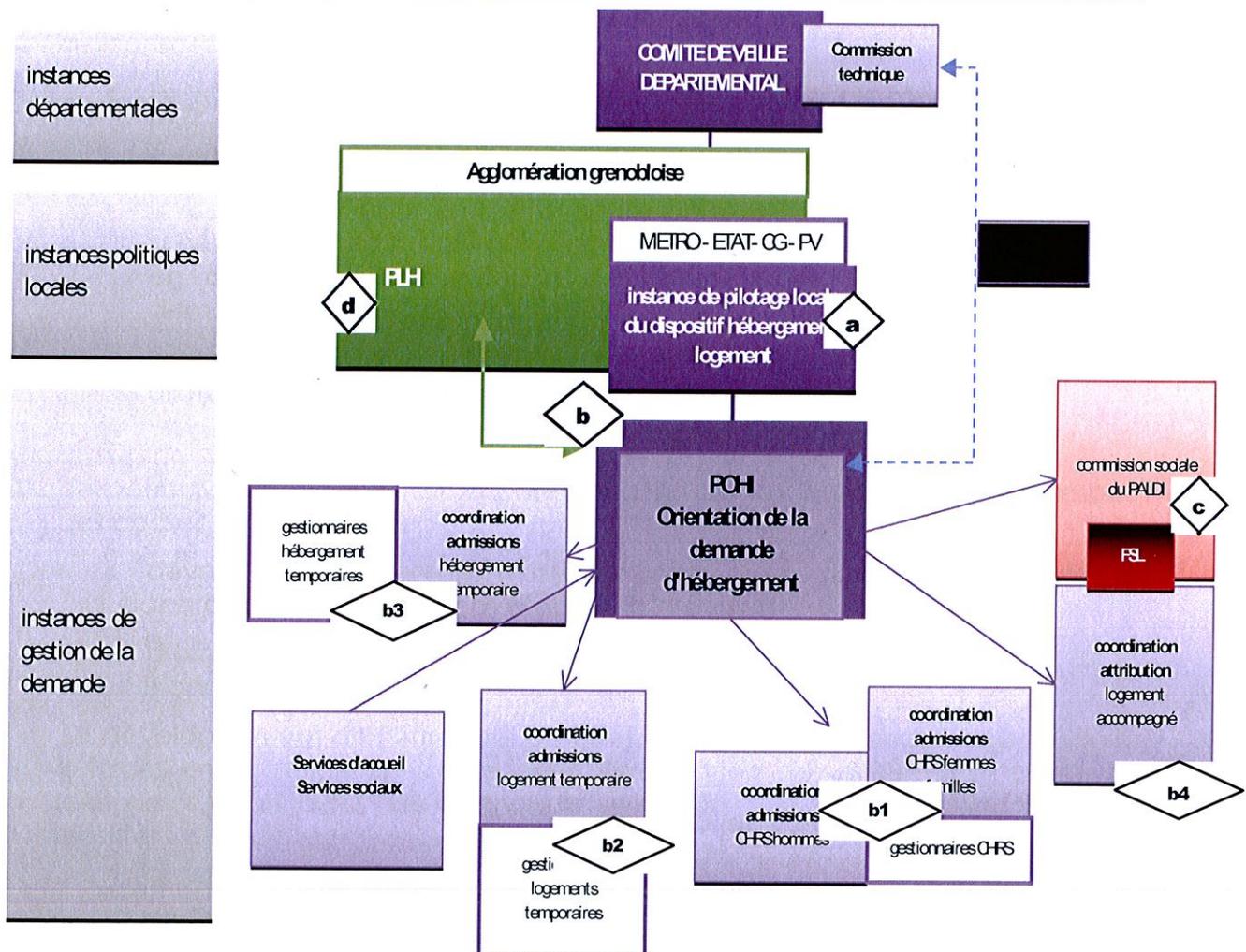
Au vu de l'ampleur de la demande, de la diversification de l'offre et de l'importance des flux, la gestion coordonnée de la demande prend une forme spécifique s'agissant du rapport entre l'orientation et l'admission.

Il conviendra de distinguer les fonctions orientation (POHI - **b**) et admission (coordinations des admissions par types d'hébergement - **b1, b2, b3...**). Le POHI travaillera en étroite coordination avec le SAO (service accueil et orientation) et les structures d'hébergement d'urgence, les services sociaux polyvalents et spécialisés. Les articulations entre les différents services sont à formaliser dans le cadre de la fiche action concernant la mise en place du service public de l'hébergement et de l'accès au logement de l'agglomération grenobloise.

- Orientation des demandes : un POHI (pôle orientation hébergement insertion - **b**) organisé à l'échelle de l'agglomération, valide les demandes d'hébergement et décide de l'orientation vers un segment d'hébergement correspondant à un type de service attendu (collectif/individuel, hébergement temporaire/hébergement d'insertion, logement temporaire ou adapté, ...). Le POHI pourra orienter les demandes vers le logement accompagné (**b4**) si cela paraît pertinent.

- Les attributions ou admissions s'opèrent dans le cadre de coordinations par types d'hébergement à l'échelle de l'agglomération, entre opérateurs proposant un même type d'offre. Des coordinations déjà existantes seront à aménager (coordination des CHRS femmes-familles - **b1**, commission partenariale de décision et d'orientation-(**b3**), ... D'autres segments d'offre devront s'organiser.
- Les demandes orientées vers un logement « accompagné » sont orientées vers une commission « logement accompagné » (**b4**) animée par le Département (FSL) en lien étroit avec la commission sociale du PALDI et CLH(**c**).

L'organisation du traitement coordonné de la demande dans l'agglomération grenobloise



(Voir également projet de schéma d'organisation des dispositifs accueil /hébergement sur le territoire de l'agglomération dans le programme d'action "Traitement de la demande" au 4.2.2.2 en).

3.2. LES OUTILS TECHNIQUES DU PILOTAGE

3.2.1. LA CONNAISSANCE E LA DEMANDE ET DES CONDITIONS DE SA SATISFACTION POUR FACILITER L'ADAPTAION DE L'OFFRE

La connaissance de la demande passe par une connaissance statistique fiable et par l'identification quantitative et qualitative des besoins mal ou pas satisfaits. A ce titre, le PDAHI se fixe pour objectif le renforcement du dispositif d'observation COHPHRA et la consolidation ou la création d'instances locales de gestions coordonnées de la demande.

LE COHPHRA

Le COHPHRA est l'outil majeur du pilotage du dispositif hébergement.

Le présent plan se donne pour objectif

- ➔ de consolider le dispositif sur trois points :
 - Le PDAHI soutient l'intégration de l'observation du fonctionnement de l'offre d'urgence dans le COHPHRA, en prolongement des travaux du comité de veille sur la demande qui s'exprime auprès du 115
 - Il vise à développer en lien avec les pôles d'orientation de la demande d'hébergement un outil qui permette à la fois la gestion de la demande en continu et l'alimentation de l'observatoire (fiche unique) de la demande.
 - Il vise à alimenter le travail des instances locales et départementales de pilotage en vue de déterminer les programmations annuelles.

- ➔ de poursuivre la réflexion sur la catégorisation de la demande, dans le respect des cadres nationaux et régionaux, pour :
 - développer l'observation de fonctions des structures à partir de l'élaboration des conventions d'objectifs (voir infra)
 - promouvoir un volet additionnel à l'observatoire de l'offre, portant sur les cofinancements.

Le développement de l'offre met en effet en jeu des cofinancements multiples, qui sont en évolution constante avec l'implication des différentes collectivités territoriales, mais aussi de financeurs sectoriels. Ce volet additionnel vise à mesurer :

- le rapport coût /prestations (les services rendus aux ménages, les charges de fonctionnement)
- l'équité territoriale au vu des montants et de l'origine des finances publiques
- la répartition des charges d'investissement et de fonctionnement entre les différentes institutions de référence
- les conséquences financières dès transfert de compétences

Ainsi, il pourra être amené à évoluer en fonction des orientations nationales notamment au regard du futur référentiel national coût prestations.

3.2.2. LA CONNAISSANCE DES SERVICES DISPONIBLES, POUR FACILITER L'ORIENTATION

Produire des orientations pertinentes et adapter le service rendu à des besoins évolutifs nécessitent de mieux connaître non seulement l'offre immobilière de l'hébergement mais aussi l'offre d'accompagnement. Le contrat tripartite cadre et les contrats d'objectifs successifs sont des outils actuellement existants qu'il importe d'adapter, pour en faire des outils qui permettent de mieux cerner, pour chaque structure comme pour chaque service référent, les services qu'ils offrent et les moyens qu'ils peuvent y consacrer.

LES CONVENTIONS CADRE

- Les conventions cadre formalisent, au-delà du projet d'établissement qui est interne à la structure, le service attendu par ses partenaires et financeurs, à savoir la cohérence entre :
 - les types de problématiques orientées vers la structure
 - les obligations de moyens respectives de l'opérateur et du référent social
 - les objectifs en termes de résultats (durée de séjour, taux d'accès au logement)

LE CONTRAT D'OBJECTIFS D'ACCOMPAGNEMENT

- Les contrats d'objectifs successifs avec les personnes : pour faire voir et valoriser la somme de ce qui est effectivement fait et réajuster en tant que de besoin les termes de la convention - contrat cadre.