

**GARANTIR L'EQUITE DE PRESTATION
POUR LES PUBLICS
DANS LE CHAMP DE L'HEBERGEMENT D'URGENCE**

JUAN Jérôme

2023

Remerciements

Merci à ceux, croisés dans mon parcours professionnel et personnel, qui m'ont amené par leurs questions, leurs réflexions et leur positionnement, à toujours reconsidérer ma propre posture.

Merci au Conseil d'Administration pour avoir accompagné cette formation et à la Directrice Générale, Mme VANDERMERSCH, pour son soutien.

Merci aux collègues du CODIR, Julien, Jean-Michel, Frédéric, Mealiny et Hervé ainsi qu'aux cheffes de services, Julie et Lucie, qui ont accepté de prendre le relais quand cela était nécessaire. Un clin d'œil aussi à Laetitia et Elisabeth qui ont su être présentes.

Merci à l'organisme de formation Ocellia et particulièrement à Julien LAVILLE pour l'accompagnement au mémoire.

Merci aux collègues de formation, pour leur disponibilité et l'humour potache indispensable pour mettre un peu de légèreté et de distance dans des sujets plutôt pesants.

Merci à ma famille pour sa confiance indéfectible, même dans les moments de doutes qui ont jalonné le parcours...

Un merci particulier à Anne, Pierre-Henri et Jérôme, pour leurs relectures et leurs retours bienveillants, et pour quelques apéros où nous avons refait le monde ensemble. Cela n'a pas changé le monde certes, mais sur le moment c'était indispensable.

Sommaire

Introduction	1
1 Cadre et fonctionnement de l'Hébergement d'Urgence	3
1.1 Les politiques publiques et l'Hébergement d'Urgence	3
1.1.1 Evolutions du cadre réglementaire de l'Hébergement d'Urgence	3
1.1.2 Evolutions des places et du pilotage de l'Hébergement d'Urgence	6
1.2 Les publics accompagnés dans le champ de l'Hébergement d'Urgence	8
1.2.1 Quelques définitions et approches théoriques	8
1.2.2 Evolution des publics accédant à l'Hébergement d'Urgence	10
1.2.3 Les données statistiques nationales	11
1.3 Cadre territorial et données locales	13
1.3.1 Histoire et évolution de la veille sociale	13
1.3.2 La priorisation des publics	15
1.3.3 Les chiffres du SIAO en Isère et les rapports d'activité du PHU	16
1.4 Ajhiralp et le Pôle Hébergement d'Urgence	18
1.4.1 Histoire associative et mode de gouvernance.....	18
1.4.2 Valeurs et orientations stratégiques associatives	20
1.4.3 L'offre de service du PHU	21
2 L'équité interrogée dans la pratique.....	25
2.1 Le déploiement territorial des politiques publiques	25
2.1.1 Un affichage national contrasté sur le plan local	25
2.1.2 Une absence de référentiel et une carence de prise en compte des publics.....	28
2.2 Hétérogénéité des statuts et financements de l'HU.....	30
2.2.1 Des modes de financement qui fragilisent les dispositifs.....	30
2.2.2 Les modèles existants au niveau national : résultats de l'enquête	32
2.2.3 L'évolution possible du cadre budgétaire	34
2.3 Ajhiralp et le PHU, une évolution difficile mais nécessaire.....	36
2.3.1 L'association et son rapport aux pouvoirs publics.....	36
2.3.2 L'association et son mode de gouvernance.....	37
2.3.3 Des équipes en quête de sens	39
2.4 Du diagnostic aux axes stratégiques	41

2.4.1	Les acteurs en présence	41
2.4.2	Les leviers et les freins identifiés, émergence des axes stratégiques	45
3	Garantir l'équité de prestation pour les publics dans le champ de l'Hébergement	
	d'Urgence	49
3.1	Construire un référentiel territorial de l'accompagnement en HU	49
3.1.1	Un groupe de travail des opérateurs HU du territoire	49
3.1.2	L'émergence d'un collectif	51
3.1.3	Modalités de suivi et d'évaluation	52
3.2	Harmoniser les outils du pôle et développer la transversalité	55
3.2.1	Harmoniser les pratiques pour garantir une qualité de prestation	55
3.2.2	Harmoniser en faveur d'une vision structurée et partagée	56
3.2.3	Harmoniser en faveur de la qualité de prestation au service des publics	59
3.2.4	Modalités de suivi et d'évaluation	61
3.3	Elaborer un projet de pôle	63
3.3.1	Le projet de pôle, l'affirmation d'une identité collective.....	63
3.3.2	Une approche en termes de sens et de gouvernance.....	65
3.3.3	Modalités de suivi et d'évaluation	67
3.4	L'incarnation de la fonction de direction	69
3.4.1	La gestion des paradoxes	69
3.4.2	La communication interne et externe.....	70
3.4.3	La fonction de plaidoyer.....	72
	Conclusion	75
	Bibliographie	77
	Liste des annexes	81

Liste des sigles utilisés

A.I.O :	Accueil Information Orientation
A.H.I :	Accueil, Hébergement, Insertion
A.N.S.A :	Agence Nouvelle des Solidarités Actives
A.R.S :	Agence Régionale de Santé
A.S.H :	Aide Sociale à l'Hébergement
B.O.P :	Budget Opérationnel de Programme
C.A :	Conseil d'Administration
C.A.S.F :	Code de l'Action Sociale et des Familles
C.E.R.F.A (origine) :	Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs
C.H.R.S :	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CHRisation :	Transformation de places HU en places CHRS
C.H.U :	Centre d'Hébergement d'Urgence
C.P.O.M :	Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens
C.O.D.I.R :	Comité de Direction
C.N.P.A :	Conseil National des Personnes Accueillies
C.N.L.E :	Conseil National de Lutte contre les Exclusions
C.R.P.A :	Conseil Régional des Personnes Accueillies
C.S.E :	Comité Social et Economique
C.S.T.S. :	Conseil Supérieur du Travail Social
D.A.H.O :	Droit A l'Hébergement Opposable
D.A.L.O :	Droit Au Logement Opposable
D.D.E.T.S :	Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités
D.G.A.S :	Direction Générale de l'Action Sociale
D.G.C.S :	Direction Générale de la Cohésion Sociale
D.G.F :	Dotation Globale de Financement
D.I.H.A.L :	Direction Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement
D.N.A :	Dispositif National d'Accueil
D.R.E.E.S :	Direction de la Recherche, des Etudes, des Evaluations et des Statistiques
E.N.C :	Etude Nationale des Coûts
E.P.C.I :	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
E.P.R.D :	Etat Prévisionnel de Recettes et de Dépenses
E.S.S.M.S :	Etablissements et Services Sociaux et Médico-Sociaux
F.A.P :	Fondation Abbé Pierre
F.A.S :	Fédération des Acteurs de la Solidarité
F.E.A.N.T.S.A :	Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
F.N.A.R.S :	Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale
F.N.S.S :	Fédération Nationale des Samu Sociaux

H.A.S :	Haute Autorité de Santé
H.U :	Hébergement d'Urgence
I.N.S.E.E :	Institution Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques
I.M.L :	InterMédiation Locative
I.R.P :	Instances Représentatives du Personnel
P.A.J :	Point Accueil Jeunes
P.A.S.S :	Permanence d'Accès aux Soins de Santé
P.D.A.H.I :	Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion
P.D.A.L.H.P.D :	Plan Départemental pour l'Accès au Logement et à l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PALHDI en Isère)
P.H.U :	Pôle Hébergement d'Urgence
R.G.P.D :	Règlementation Générale sur la Protection des Données
R.H :	Ressources Humaines
S.A.O :	Service d'Accueil et d'Orientation
S.D.F :	Sans Domicile Fixe
S.I.A.O :	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
S.P.R.L :	Service Public de la Rue au Logement
U.N.I.O.P.S.S :	Union Nationale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux
U.R.I.O.P.S.S :	Union Régionale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

Introduction

Ce mémoire est centré sur le fonctionnement de l'Hébergement d'Urgence sur le territoire de l'Isère avec des éclairages appuyés sur des données nationales en termes de politiques publiques et de statistiques.

Historiquement, la mission dévolue à l'Hébergement d'Urgence reposait sur trois piliers : l'accueil, l'évaluation, l'orientation. Cependant, les évolutions réglementaires et les évolutions du public ont quelque peu bousculé ces trois piliers pour faire apparaître une nouvelle mission dans le champ de l'Hébergement d'Urgence : l'accompagnement personnalisé qui apparaît en 2007 dans l'Art. 345-2-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

Jusque dans les années 2010, l'accompagnement était l'apanage dans le champ de l'hébergement, des dispositifs d'hébergement d'insertion, sur lesquels les publics étaient orientés après une évaluation sociale réalisée en amont.

Pour l'Hébergement d'Urgence la porte d'entrée pour les publics reste l'absence déclarative d'hébergement stable. C'est sur cette base déclarative que la veille sociale priorise la vulnérabilité des ménages et oriente vers les dispositifs d'Hébergement d'Urgence. Les évolutions règlementaires que sont les principes d'inconditionnalité et de continuité ont profondément changé les fondements de l'accueil d'urgence. L'accueil temporaire a laissé place à une prise en charge dans la durée et la mission d'accompagnement est venue petit à petit s'adosser aux trois piliers préexistants sans pour autant être clairement définie et codifiée.

Le seul " besoin " énoncé et connu en amont d'une orientation sur les dispositifs d'hébergement est ainsi l'absence de " toit ". De ce fait, les typologies de publics accueillis au sein de ces dispositifs peuvent être très larges. L'existence de difficultés sociales et de freins à l'autonomie ne seront connus qu'une fois le ménage installé sur un hébergement, et la question de l'adhésion à une forme d'accompagnement ne se négociera qu'en aval de l'entrée.

L'Hébergement d'Urgence accueille des profils de publics très hétérogènes. Des isolés, des familles, des ménages autonomes ayant rencontré une rupture dans leurs parcours mais en capacité d'aller vers un logement autonome sans délai, des ménages avec des difficultés sociales nombreuses en termes économiques, en termes de parentalité, des publics ayant durablement connu l'errance connaissant des addictions, présentant des troubles du comportement et parfois des troubles psychiques, des ménages non régularisés sur le territoire...

Pour autant, les modalités de mise à l'abri de ces publics et les attendus d'accompagnement sont réglementairement les mêmes. Dans le même temps, faute d'un référentiel national autour de l'accompagnement en Hébergement d'Urgence et de politiques publiques

territoriales qui participent d'une segmentation des réponses, la réalité des pratiques vient interroger l'équité accordée en termes de prestations aux ménages hébergés dans les dispositifs d'Hébergement d'Urgence.

J'aborde dans ce mémoire la notion d'équité comme principe qui permet d'appliquer la généralité de la loi à la singularité des situations et qui vise à instaurer une égalité de droit, en tenant compte des inégalités de fait (Comte-Sponville, 2013). Cette notion se rapproche de l'égalité des chances et fait référence au domaine de l'éthique. Elle se distingue de l'égalité de traitement qui s'apparente plus au domaine de la morale. L'équité s'attache à ce que chacun bénéficie d'une prise en compte et de moyens adaptés à sa situation pour avoir l'opportunité de bénéficier des mêmes chances face à une difficulté.

Dans la mise en œuvre des politiques publiques relatives à l'Hébergement d'Urgence coexistent des dispositifs pérennes et des dispositifs temporaires, des dispositifs qui s'apparentent au logement et d'autres qui reposent sur des nuitées hôtelières, des modes de financements qui permettent des investissements et d'autres qui ne peuvent y prétendre, des prix à la journée peu homogènes qui pèsent sur les ratios d'accompagnements...

Les réponses en termes de mise à l'abri des publics se construisent moins sur les besoins repérés des publics concernés que sur l'injonction politique de faire disparaître de l'espace public la présence des effets de la précarité et de la pauvreté. Au-delà de la demande des services de l'Etat, c'est aussi la réponse et la position associative au regard de cette demande qui se voit interrogée.

En tant que directeur d'un Pôle Hébergement d'Urgence (PHU), ce sont les écarts entre un champ réglementaire pour toutes et tous, et la variété des modes de prises en charge sur le terrain que je vais observer afin d'identifier les orientations susceptibles de participer d'une amélioration des réponses aux besoins des publics.

Une première partie s'attachera à définir le contexte d'intervention des services dont j'assume la direction. Il s'agira d'une part, à partir des politiques publiques de situer les évolutions réglementaires et leur mise en œuvre par l'association Ajhiralp sur le territoire isérois, et d'autre part, d'observer l'évolution des publics qui relèvent de ce champ spécifique de l'action sociale.

Une deuxième partie s'attachera à identifier les pratiques en interne et en externe qui interrogent l'équité de prestation pour les publics concernés. Cette partie proposera aussi un éclairage de pratiques hors du territoire isérois et identifiera les facteurs clés de réussite pour engager une dynamique de changement.

La troisième et dernière partie s'attachera à présenter un plan d'action, en interne et en externe, susceptible de **garantir une forme d'équité de traitement pour les publics concernés par l'Hébergement d'Urgence dans un secteur qui propose des modalités de prise en charge et d'accompagnement hétérogènes.**

1 Cadre et fonctionnement de l'Hébergement d'Urgence

1.1 Les politiques publiques et l'Hébergement d'Urgence

1.1.1 Evolutions du cadre réglementaire de l'Hébergement d'Urgence

La réglementation des centres d'hébergement est intervenue avec une première loi le 13 avril 1946. Celle-ci fermait les maisons closes et prévoyait l'accueil de personnes se livrant précédemment à la prostitution, en vue de leur normalisation (Bregeon, 2008). Peu d'établissements sont créés et le développement des centres d'hébergement s'engage avec la refonte de l'Assistance Sociale qui devient l'Aide Sociale à l'Hébergement par un décret du 29 novembre 1953. Cette période est propice à la prise en compte de la pauvreté avec l'appel de l'Abbé Pierre en 1954 puis la création de ce qui deviendra la FNARS (Fédération Nationales des Associations de Réinsertion Sociale) en 1956.

Jusqu'à la fin des années 1970, les centres d'hébergement s'apparentent à des institutions totalitaires (Gofmann, 1968) qui privent les personnes en grande partie de leur liberté et de leurs responsabilités.

La loi du 19 novembre 1974 crée les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale et étend l'accueil aux familles, aux étrangers et finalement à l'ensemble des individus et des familles connaissant de graves difficultés économiques et sociales.

Les Centres d'Hébergement d'Urgence (CHU) apparaissent en 1984 et sont issus du premier plan " Pauvreté – Précarité ", ils sont institués comme une nouvelle catégorie d'établissement à destination des publics en situation de précarité notamment pendant les périodes hivernales.

La loi de lutte contre les exclusions (Loi n° 98-657, 1998) engage l'organisation de la veille sociale et entérine la création du numéro d'urgence 115 afin de prendre en compte et orienter les personnes sans hébergement : " La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques ".

De façon transversale, la loi du 2 janvier 2002 dite de rénovation et de modernisation de l'action sociale et médico-sociale viendra placer l'utilisateur au cœur des dispositifs et suppose de l'associer étroitement à l'élaboration, au suivi et à la mise en œuvre des politiques d'accueil, d'hébergement et d'accès au logement. Le Conseil National des Personnes Accueillies (CNPA) et un collège représentant les publics accompagnés prend place au sein du Conseil Nationale de Lutte contre les Exclusions (CNLE).

Les politiques publiques en termes d'Hébergement d'Urgence sont intimement liées au passage d'une vision asilaire, au sens d'une mise à l'abri immédiate mais temporaire, à l'émergence de la notion de droit au logement, du passage d'une logique d'assistance à un droit opposable.

Entre 1990 et 2007 émerge petit à petit la notion de droit au logement qui viendra impacter fortement les politiques publiques liées à la mise à l'abri des personnes sans domicile. Dès 1990, des mesures spécifiques sont prises en direction des personnes sans domicile. Elles visent le développement de l'offre d'hébergements ainsi que l'amélioration de l'accès au logement ordinaire.

Dans le champ de l'Hébergement d'Urgence, les réponses sont encore gérées à l'échelon local par les gestionnaires de centres d'Hébergement d'Urgence eux-mêmes. Si les financements sont assurés par les services de l'Etat, les modalités d'organisation et d'orientation restent peu définies et de nombreux dispositifs proposent des mises à l'abri asilaires d'une à trois nuits et sont fermés en journée.

En janvier 2007, à la suite des actions de l'association Les Enfants de Don Quichotte autour du canal Saint Martin à Paris durant l'hiver 2006, le gouvernement met en place le Plan d'Action Renforcée pour les Sans-Abri (PARSA) qui amène de profondes mutations dans le dispositif d'Hébergement d'Urgence. Il instaure le principe de continuité qui rompt avec la logique asilaire pour proposer une mise à l'abri dans la durée. Le nouveau principe dans l'accueil des sans-abri est ainsi posé : " Toute personne accueillie dans un centre d'Hébergement d'Urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire ".

Ce principe est réaffirmé dans la Loi DALO (Loi n° 2007-290, 2007) : " Toute personne accueillie dans une structure d'Hébergement d'Urgence doit pouvoir y demeurer, dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Cette orientation est effectuée vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement adapté à sa situation ". Ce texte met en place l'opposabilité du droit au logement et à l'hébergement et instaure l'inconditionnalité de l'hébergement : " aucune condition de séjour n'est exigée pour le droit à un hébergement ". À côté du droit au logement est donc institué un droit à l'hébergement comprenant désormais un travail de diagnostic et d'orientation.

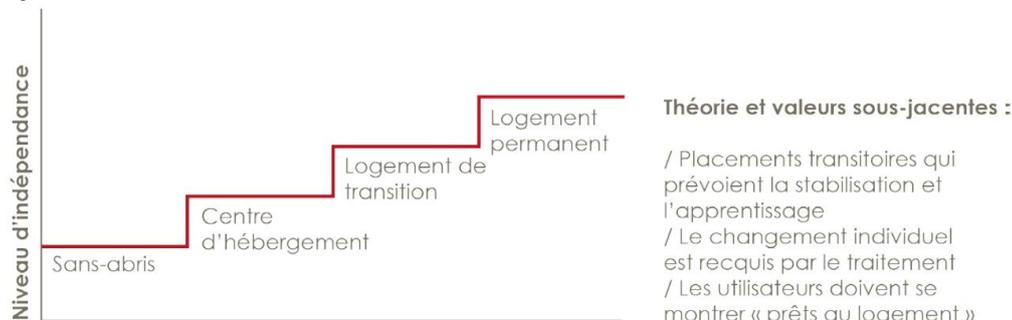
Ces deux textes sont les appuis qui permettent l'introduction de deux articles dans le Code de l'Action Sociale et des Familles qui sont les fondamentaux de l'accueil d'urgence encore aujourd'hui : le principe de continuité (L345-2-3 du CASF) et le principe d'inconditionnalité (L345-2-2 du CASF).

Fin des années 2000, en s'inspirant des pratiques relatives au Housing First canadien, la réponse publique aux besoins d'hébergement commence à s'appuyer sur le "Logement d'Abord". Benoist Apparu, alors secrétaire d'Etat chargé du budget et de l'accès au logement déclare le 30 octobre 2009 au sujet du "Logement d'Abord" : " Doit être privilégié, autant que possible, l'accès à un logement ordinaire de droit commun. Il ne doit pas y avoir d'étape obligatoire par l'hébergement ".

L'expérience nord-américaine montre que trouver un logement pour les sans-abri les plus défavorisés, les responsabiliser et les accompagner directement dans un logement donne

des résultats probants. Le changement de paradigme réside dans l'idée suivante : permettre un accès direct de la rue au logement. Cette vision vient s'opposer au passage nécessaire par les différents dispositifs d'hébergement structuré autour d'un "parcours dit en escalier" (FEANTSA, 2011).

Le parcours dit en escalier



Source : FEANTSA-Assises interrégionales du logement d'abord-automne 2011-en référence à Sam Tsemberis, 2010

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (Loi n° 2009-323, 2009) priorise sa stratégie sur le principe du "Logement d'Abord". Deux actions prioritaires ont été retenues pour y parvenir : la mise en place d'un véritable service public de l'hébergement et l'accès au logement des publics concernés sans nécessairement passer par un hébergement.

En 2010, la DIHAL (Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement) est créée. Elle lance en 2011 l'expérimentation "Un chez-soi d'abord" en direction des publics éloignés de l'insertion et porteurs d'une souffrance psychique. Ce dispositif met en avant l'aspect subsidiaire du recours à l'hébergement et l'importance de l'accès à un logement autonome. En juin 2011, la DIHAL dévoile une stratégie du "Logement d'Abord", visant à mettre cette approche au cœur de la refonte des politiques d'hébergement et de logement.

De nombreux obstacles freinent cependant le développement du "Logement d'Abord" en France, malgré la priorité annoncée pour ce dispositif par le gouvernement :

- Une complexité importante : le pilotage du "Logement d'Abord" relève de l'Etat mais sa mise en œuvre relève de la mobilisation des conseils départementaux, des intercommunalités et des communes (ainsi que d'autres partenaires). Il nécessite aussi une articulation entre les instances locales s'occupant de logement et d'hébergement et celles en charge des problématiques sociales, médico-sociales et sanitaires.
- Un parc immobilier insuffisant et trop cher : le "Logement d'Abord" repose sur l'accès rapide à un logement individuel. Que les logements soient issus du parc social public ou du parc privé, leur nombre est actuellement insuffisant et leur coût trop important pour satisfaire tous les besoins.
- La sélection du public concerné : l'accès au logement est conditionné par une régularité administrative du séjour. Le "Logement d'Abord" ne peut être une réponse

pour tous les publics hébergés dans les CHU. " La France a des formes de sans-abrisme, comme le sans-abrisme parmi les migrants avec des statuts administratifs ou juridiques précaires, pour lesquels les services de "Logement d'Abord" ne sont pas conçus " (Pleace, 2016).

Pourtant, le Président français Emmanuel Macron publie en janvier 2017 sur son compte twitter le message suivant : " La lutte contre la pauvreté ne consiste pas seulement à permettre aux personnes fragiles de subsister. Elle vise à leur permettre de s'insérer dans la société, de s'émanciper, de devenir autonomes. C'est donc principalement un combat pour l'accès à l'autonomie, qui suppose par exemple de disposer d'un logement et d'un emploi ". Si l'intention est louable, elle exclut la majorité des publics hébergés dans les dispositifs d'accueil d'urgence en Isère, dont la situation administrative ne permet pas l'accès au logement.

1.1.2 Evolutions des places et du pilotage de l'Hébergement d'Urgence

Les centres d'hébergement se sont multipliés à partir des années 1950 pour mettre en œuvre une des branches de l'aide sociale : l'Aide Sociale à l'Hébergement. Au 1^{er} janvier 2004, les institutions gèrent environ 33 000 places au niveau national (DRESS). Ces chiffres ne prennent pas en compte les places d'Hébergement d'Urgence qui ne relèvent pas nécessairement de l'ASH.

Depuis le début des années 1990, les financements publics hors aide sociale à l'hébergement se sont multipliés pour couvrir environ 35 000 places. Cela porte, en 2004, le champ de l'hébergement social financé par les pouvoirs publics à environ 68 000 places, en intégrant les 33 000 places en aide sociale à l'hébergement (Bregeon, 2008). Ces places intègrent ainsi des places de Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), des places d'Hébergement d'Urgence (HU), des places de stabilisation, de pensions de familles, de l'intermédiation locative.

Les places d'Hébergement d'Urgence ont commencé à se développer après le premier plan " Pauvreté – Précarité " qui les crée en 1984. Progressivement, leur caractère saisonnier deviendra permanent. En 1994, au regard de l'augmentation du nombre de sans-abri, la loi relative à l'habitat (Loi n° 94-624, 1994) rend obligatoire à l'échelle nationale la création de structures dites d'Hébergement d'Urgence et la mise en œuvre d'un plan départemental pour l'Hébergement d'Urgence des personnes sans abri.

Le dispositif Accueil Hébergement Insertion (AHI) est publié par la Direction Générale des Affaires Sociales (DGAS) en mars 2005. Il s'adresse aux personnes en grande difficulté sociale, nécessitant une aide globale pour leur permettre d'accéder au logement. À cette fin, chaque département dispose :

- De services de veille sociale : 115 (numéro d'appel d'urgence qui vient en aide aux sans-abri), Samu Social, SAO (Services d'Accueil et d'Orientation), accueils de jour.

- De structures d'hébergement : CHU, CHRS, logements temporaires,
- De logements adaptés (pensions de famille, résidences sociales, Foyers de Jeunes Travailleurs, logements en intermédiation locative...).

Aujourd'hui encore, dans le référentiel national du dispositif AHI, l'Hébergement d'Urgence est défini comme suit : " il répond à une nécessité de mise à l'abri immédiate, que celle-ci résulte d'une demande spontanée ou d'une proposition. Il se caractérise par une durée d'hébergement la plus courte possible " (DGAS Référentiel AHI, 2005).

L'outil de pilotage du dispositif AHI est le Plan Départemental d'Accueil, d'Hébergement et d'Insertion (PDAHI) mis en place dans le cadre de la loi MOLLE (MOBilisation pour le Logement et la Lutte contre l'Exclusion du 25 mars 2009). Il organise la planification territoriale de l'offre d'hébergement dans la perspective de l'accès au logement. Il est élaboré en cohérence avec le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) afin d'assurer la continuité des parcours d'insertion des personnes vers le logement.

La DREES identifie à peine plus de 9 000 places d'Hébergement d'Urgence sur le territoire en 2009 (FAS, 2021). Début 2017, 26 000 personnes sont hébergées en places d'urgence permanentes dans un centre d'hébergement, soit 17 000 de plus que début 2009, d'après l'enquête quadriennale de la DREES auprès des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS 1184, 2021). Cette hausse marquée s'est poursuivie depuis.

Entre 2008 et 2016, les places d'hébergement, tous segments confondus, sont passées de 86 000 à 140 000 au niveau national (DREES, 2016).

L'hébergement généraliste, 88 000 places en 2016, se décompose ainsi :

- L'hébergement d'insertion se caractérise par la sélection du public accueilli dans le cadre d'une commission animée par le SIAO après évaluation d'un travailleur social en amont, l'élaboration d'un projet d'insertion personnalisé, la mise en place d'un accompagnement individualisé et un accueil de moyenne ou longue durée (en règle générale 18 mois maximum). En Isère, l'orientation sur ces dispositifs nécessite une situation administrative régularisée auprès de la Préfecture.
- L'Hébergement d'Urgence relève de l'assistance à personne en danger. Il est immédiat et se définit comme un accueil inconditionnel, c'est-à-dire sans sélectivité des publics. Il peut être réalisé à l'hôtel, en établissement ou en appartement. Il est supposé de courte durée (d'une nuit à quelques mois). Les structures d'urgence, du fait du principe de continuité, assurent un suivi socio-éducatif. Les besoins ne sont pas identifiés en amont de l'orientation et le suivi ainsi que l'adhésion se construisent a posteriori. Les personnes qui y sont accueillies sont toutes issues de la rue et orientées par le 115.

- L'hébergement de stabilisation a été initié par le plan PARSA, dispositif issu de l'urgence qui s'est imposé dans le cadre de l'émergence du " principe de continuité ". Il s'adresse à un public très désocialisé, en rupture avec les structures classiques et à la rue depuis plusieurs années. L'accompagnement social qui y est effectué permet aux personnes de se stabiliser afin de se projeter dans un projet (social, professionnel, d'insertion) correspondant à leurs aspirations. La durée de séjour n'est pas limitée. Cet outil n'est plus déployé en Isère par les services de la DDETS.

Malgré un changement de paradigme et la mise à l'agenda de la priorisation du "Logement d'Abord", les places d'hébergement augmentent singulièrement depuis les années 2000 donnant ainsi à voir un système engorgé. Les missions d'évaluation réalisées successivement (2000, 2002, 2004, 2007) par l'Inspection Générale des Affaires Sociales sur l'application de la loi mettent en évidence le fait que certains dispositifs sont constamment saturés par une offre proposée inférieure aux besoins.

Le passage du premier palier (urgence) au deuxième (insertion) est unanimement dénoncé comme bloqué et le "Logement d'Abord" n'est pas en mesure de répondre non plus au plus grand nombre.

Ainsi, si les places dédiées à l'insertion, notamment en CHRS sont orientées à la baisse, celles dédiées aux dispositifs d'Hébergement d'Urgence ont augmenté significativement générant une diversification de l'offre, s'appuyant à la fois sur la mobilisation de places dans le diffus et sur la captation d'hôtels ou l'usage de nuitées hôtelières. Les places ouvertes de façon temporaire, notamment hivernales, ont eu tendance à rester ouvertes à l'année (canicule, puis situation sanitaire liée au Covid-19).

Depuis 2010, l'approche "Logement d'Abord" se poursuit. En mai 2021, une instruction ministérielle énonce le nombre de places à 203 000 tous segments confondus. Ainsi, dans un mouvement qui peut apparaître contraire, les places d'hébergement sont passées de 86 000 en 2008 à 203 000 en 2021. La FAS dénombre en 2021 au sein de l'hébergement généraliste 45 000 places pour l'accueil d'urgence.

1.2 Les publics accompagnés dans le champ de l'Hébergement d'Urgence

1.2.1 Quelques définitions et approches théoriques

Historiquement, les accueils d'urgence étaient tournés vers les publics dits marginaux. René Lenoir, haut fonctionnaire, développait l'hypothèse que la société de consommation laissait pour compte les personnes marginalisées, incapables de pourvoir à leurs besoins (Lenoir, 1974). Le sans-abri, dénommé plus facilement Sans Domicile fixe (SDF) jusque dans les années 90, est le symbole de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion. Il apparaît comme une personne désocialisée.

Patrick Declercq dans *Les Naufragés*, avance, dans une vision psychanalytique, le fait que la société ferait payer aux sans-abri leur transgression de la norme sociale, par le refus de travailler et de se conformer à la norme établie par le système socio-économique. Ils seraient ainsi écartés de la société (Declercq, 2001).

Dans une approche sociologique, pour Robert Castel, le sans-abrisme est le prolongement et la finalité de situations déjà précaires, aggravées par la précarité de l'emploi et le délitement des relations familiales (Castel, 2003).

Jean-Yves Flament, psychologue clinicien, précise de plus qu'il existe une souffrance en lien avec l'exclusion qui touche 100% des personnes vivant à la rue. Cette souffrance regroupe les dysfonctionnements psychoaffectifs n'entrant pas dans le cadre des troubles mentaux caractérisés et peut être définie comme une réaction aux difficultés existentielles affrontées quotidiennement (Flament, 2014).

Si ces approches s'attachent essentiellement au public historique de l'Hébergement d'Urgence, sans prendre en compte l'évolution des publics liée à l'augmentation significative des parcours de migrations économiques et de l'afflux de réfugiés fuyant des zones de guerre et de répression depuis la fin des années 2000, tous les publics sont en situation de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale.

La **précarité** est caractérisée par l'absence de sécurités (ressources, travail, logement, éducation, culture, accès aux soins...) permettant aux personnes et familles de jouir de leurs droits fondamentaux et d'assumer leurs responsabilités élémentaires. C'est un processus qui conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante (Wresinsky, 1987).

La **pauvreté** est définie en fonction du seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60% du niveau de vie médian de la population. Il correspond à un revenu disponible de 1 102 euros par mois pour une personne vivant seule et de 2 314 euros pour un couple avec deux enfants âgés de moins de 14 ans (INSEE, 2019).

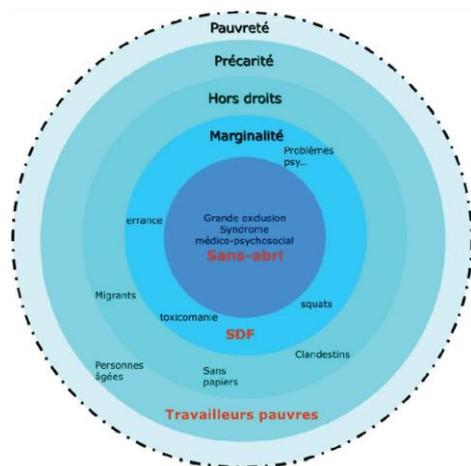
L'**exclusion sociale** est définie par le droit. Le Haut Conseil de Santé Publique (HCSP) définit comme exclue une personne qui ne bénéficie pas des possibilités d'aide (revenu, logement, école, santé) qu'elle pourrait solliciter parce qu'elle ignore ses droits ou qu'elle n'a plus l'énergie de faire les démarches nécessaires. C'est un processus caractérisé par le non-recours et qui peut aboutir à la rupture du lien social, par disqualification et/ou désaffiliation.

La précarité, la pauvreté et l'exclusion sociale sont ainsi des processus multidimensionnels, qui touchent à la fois les domaines professionnels, relationnels, sociaux, sanitaires et médicaux. Ils touchent l'accès au logement, l'accès aux soins, l'insertion professionnelle, l'insertion sociale...

Les publics accompagnés dans les dispositifs d'Hébergement d'Urgence sont le plus souvent dans des formes d'instabilité et de va-et-vient entre ces trois concepts qui caractérisent les parcours des personnes en situation d'exclusion. Il n'existe pas de parcours linéaire prévisible, mais des situations existentielles différentes et propres à chaque individu.

1.2.2 Evolution des publics accédant à l'Hébergement d'Urgence

En France, jusque dans les années 2000, les dispositifs d'accueil d'urgence accueillent des personnes ayant vécu ou vivant un parcours d'errance long et présentant des difficultés multiples (troubles psychiques, maladies, addictions, isolement). Généralement, ces personnes vivent entre la rue, les centres d'hébergement et l'hôpital. Pour simplifier, les CHU accueillent le public défini depuis les années 1980 sous la dénomination SDF, même si sous ce sigle existent des réalités et des parcours très hétérogènes.



" Ainsi le terme de " grande exclusion " peut être employé pour désigner tout ou partie des personnes sans abri ou sans domicile en les distinguant du reste des personnes en situation de pauvreté. L'emploi du terme " grande exclusion " sert alors à accentuer une situation de dénuement par rapport à une autre dans des contextes particulièrement variables " (Lévy, 2021).

Xavier Emmanuelli " Les cadres opératoires de l'exclusion "

Dans les années 2000, les dispositifs d'Hébergement d'Urgence ont vu progresser l'accueil de publics ayant des ressources insuffisantes pour permettre l'accès à un logement autonome durable. Ces publics seront dénommés " travailleurs pauvres " tout en recouvrant des réalités en termes de freins et potentiels forts différentes. Dans le même temps, les CHU sont amenés à recevoir des publics demandeurs d'asile. Les parcours d'exils migratoires augmentent singulièrement durant ces années et le Dispositif National d'Accueil n'est pas en mesure de faire face au besoin.

A partir des années 2010, l'accueil d'un public issu de parcours migratoires se poursuit pour représenter plus de 65% des personnes hébergées. Dans le même temps, le parc d'Hébergement d'Urgence évolue pour proposer des hébergements destinés à l'accueil de familles et non plus majoritairement aux isolés.

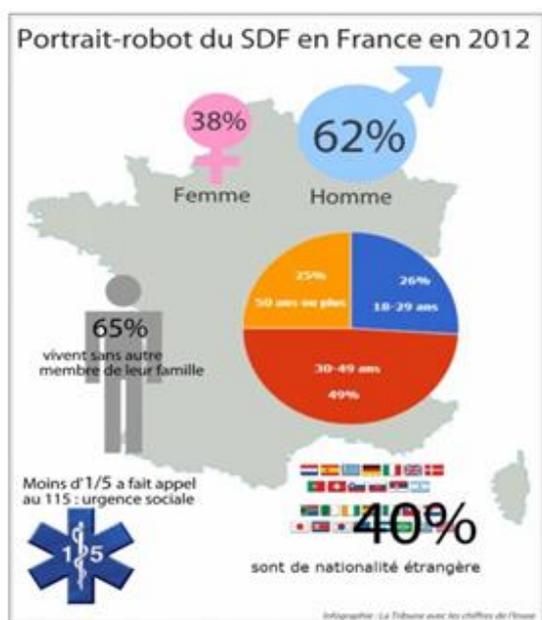
Le public historique de l'HU accède désormais assez peu à l'Hébergement d'Urgence quand il n'a pas renoncé à y faire appel. Le public en situation de grande exclusion accède ainsi peu aux dispositifs de droit commun.

D'après la FNSS et la FAS, 38% des personnes sans abri rencontrées lors des maraudes ne font jamais appel au 115 (FNSS et FAS, 2020). La problématique du non-recours est significative pour ce public. Malgré les principes de continuité et d'inconditionnalité, le droit au logement et à l'hébergement opposable, les publics en situation de grande exclusion peinent à trouver un abri et un accompagnement.

Compte tenu de l'évolution des publics et de la carence de données objectivées au niveau national pour l'Hébergement d'Urgence, définir le besoin des publics accompagnés sur l'HU, au-delà du dénominateur commun qui préside à leur entrée, est assez complexe. La diversité des profils est tellement vaste que les besoins d'accompagnement sont très variables. Certains ménages sont totalement autonomes pour accéder rapidement à un logement de droit commun, pour peu que leur statut au regard du droit au séjour le permette, d'autres ont des besoins d'étayages massifs sur toutes les sphères de la vie sociale.

1.2.3 Les données statistiques nationales

L'INSEE a réalisé deux enquêtes consécutives en 2001 puis 2012. Il est indiqué que le nombre de personnes SDF a augmenté de 50% entre ces deux périodes. La raison principale de cette augmentation conséquente est liée, toujours selon l'INSEE, à l'arrivée massive de personnes étrangères sans domicile sur le sol français (INSEE, 2013). Les étrangers qui représentaient en 2002, 38% des SDF, en représentaient 52% en 2012. Cette enquête concernait les communes d'au moins 20 000 habitants. La tribune du 22 août 2013 proposait un portrait-robot du SDF en 2012 :



A noter ce tableau s'appuie sur les données de l'INSEE en ne prenant en compte que les étrangers francophones. L'enquête n'intégrait pas les publics allophones en rue. Par contre, elle les a dénombrés, d'où une représentation de 52% de publics étrangers.

Entre 2001 et 2012, l'enquête donne à voir une augmentation de 88% des publics étrangers francophones et de 127% des étrangers non francophones.

Les enquêtes auprès des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) de la DRESS au niveau national ne prennent pas toujours en compte les données des hébergements d'urgence et il n'existe pas de données consolidées au niveau

national relative au SIAO. D'une certaine façon, les statistiques sont à la marge, comme le public.

Ces enquêtes auprès des établissements et services pour adultes et familles en difficulté sociale (ES-DS) sont réalisées tous les 4 ans. La dernière date de 2020, mais les données ne sont pas encore accessibles.

Pour avoir des données relatives spécifiquement à l'Hébergement d'Urgence, il faut s'appuyer sur les " Etudes et résultats " de la DRESS. Pour l'enquête de 2016, le document a été publié en mars 2021 et porte sur les données de 2008 à 2016.

Cette étude tend à rendre visible la densification de l'accueil de populations étrangères sur les CHU. L'Hébergement d'Urgence reflète en miroir l'augmentation des phénomènes migratoires politiques, économiques ou climatiques de la dernière décennie. Si en 2009, les places d'Hébergement d'Urgence étaient occupées à 57% par des personnes de nationalité française, en 2017 ce chiffre était passé à 26%. Dans le même temps, les étrangers ressortissants de l'UE passaient de 5 à 8% en termes d'occupation de places sur les dispositifs d'Hébergement d'Urgence et les étrangers hors ressortissants de l'UE passaient de 37 à 66%, dont 19% de demandeurs d'asile.

Le focus sur la situation administrative des publics a un intérêt au sens où leur situation administrative ne leur permet pas d'accéder en Isère aux dispositifs d'insertion et, qui plus est, au "Logement d'Abord". Dès lors, les durées de séjour sur les CHU sont longues et la vocation temporaire des dispositifs ne joue plus son rôle.

La même étude met en exergue deux éléments complémentaires : la place des familles dans les dispositifs prend le pas sur les orientations de personnes isolées et les durées de séjour s'envolent. A titre d'exemple, les places étaient occupées en 2013 par 62% d'hommes seuls, ce pourcentage chutant à 46% en 2017. En termes de nuit passées sur les dispositifs, la moyenne en 2013 s'établissait à 200 nuits (6,5 mois), en 2017 elle est déjà portée à 261 nuits (8,7 mois).

Toujours d'après l'étude publiée en mars 2021, la majorité des personnes hébergées reste des hommes seuls (46%). Cependant, on retrouve aussi des femmes isolées (15%), des familles (29%) et des personnes âgées (5%). Les ménages avec enfants qui ne représentaient que 13% des publics s'établissent à 30% des publics hébergés en 2017.

Les personnes ayant recours aux dispositifs d'Hébergement d'Urgence ne peuvent être entendues comme une catégorie sociale homogène. Le vécu de l'un, en termes de revenu, de lien social, de culture, d'éducation, de logement, d'appropriation des codes sociaux, de situation administrative ne correspondant pas à la situation d'un autre. Il s'agit donc de personnes différentes, aux parcours hétéroclites.

J'observe que le nombre de places accessibles aux publics isolés, que sont souvent les personnes en situation de grande exclusion, a chuté. Au regard des durées de séjour

s'allongeant, la disponibilité des places se raréfie également et la dimension d'un hébergement immédiat est de moins en moins la norme.

1.3 Cadre territorial et données locales

1.3.1 Histoire et évolution de la veille sociale

La veille sociale est une mission de service public en charge de la protection des personnes sans-abri en situation de détresse. Elle est mise en place dans chaque département sous l'autorité du représentant de l'Etat. La veille sociale a été instituée en 1998 par la loi relative à la lutte contre les exclusions et a pour mission d'orienter les personnes sans abri vers les structures et les dispositifs adaptés à leurs besoins, après avoir procédé à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale.

Jusqu'à-là, l'orientation sur les dispositifs d'Hébergement d'Urgence relevait de pratiques locales et reposait bien souvent sur une gestion directe des places par les établissements eux-mêmes. Quelques pratiques territoriales avaient anticipé ce besoin d'harmonisation, notamment pour les orientations sur les dispositifs d'hébergement d'insertion en Isère. Mais c'est bien la loi de 1998 qui affirme la volonté de l'Etat de voir se structurer les modalités d'orientations sur les différents dispositifs d'hébergement qui composent la veille sociale.

Un article de mars 2010 (Art. D345-8, CASF) vient préciser la composition de la veille sociale et introduit la nécessité de déployer un service spécifique pour traiter les demandes :

"Pour permettre l'accomplissement des missions définies à l'article L. 345-2, le dispositif de veille sociale comprend un service d'appels téléphoniques pour les sans-abri dénommé 115. En outre, il comprend selon les besoins du département, identifiés par le préfet :

- Un ou des accueils de jour,
- Une ou des équipes mobiles chargées d'aller au contact des personnes sans abri,
- Un ou des services d'accueil et d'orientation (SAO).

Ces services fonctionnent de manière coordonnée sous l'autorité du préfet du département, dans le cadre de conventions qui précisent l'activité de chaque service, son mode de financement et les indicateurs d'évaluation de son action". Pour l'anecdote, la création du numéro 115 et sa généralisation en 1997 sont issues du numéro vert créé en 1995 par le Samu Social de Paris pour répondre des besoins des personnes sans-abris.

Cette volonté d'harmonisation des pratiques à l'échelle du territoire aura du mal à s'organiser. En 2009, la loi MOLLE (Loi n° 2009-323, 2009) rend prioritaire la mise en place d'un véritable service public de l'hébergement. La stratégie nationale pour un service public de l'hébergement et de l'accès au logement a pour objectif de refonder les dispositifs existants afin de limiter le nombre de personnes à la rue, grâce au "Logement d'Abord" et à la création des Service Intégré d'Accueil et d'Orientation (SIAO).

Le 8 avril 2010, le secrétaire d'Etat chargé du logement et de l'urbanisme, Benoit Apparu, signe une circulaire afin de déployer les créations de SIAO sur l'ensemble des départements du territoire.

Les SIAO se verront confortés dans leur mission par la loi du 24 mars 2014 (loi n° 2014-366) pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) qui modifie l'article L345-2 du CASF :

"Dans chaque département est mis en place, sous l'autorité du représentant de l'Etat, un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans abri ou en détresse, de procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale et de les orienter vers les structures ou services qu'appelle leur état. Cette orientation est assurée par un service intégré d'accueil et d'orientation, dans les conditions définies par la convention conclue avec le représentant de l'État dans le département".

Le champ de l'Hébergement d'Urgence, malgré la volonté affichée dès 1998, peine à harmoniser son organisation et ses modalités d'orientations. La Direction Générale de la Cohésion Sociale publie ainsi en août 2020 une instruction relative aux orientations du secteur Accueil, Hébergement, Insertion (AHI) pour renforcer la mission de coordination de la veille sociale dévolue aux SIAO.

Le 31 mars 2022, le Ministère de la transition écologique chargé du logement publie une instruction relative aux missions des SIAO pour la mise en œuvre du Service Public de la Rue au Logement. Cette instruction est la dernière en date et fixe plusieurs principes :

- Le SIAO " doit être doté d'un pilotage qui traduit l'articulation des politiques publiques entre elles et la responsabilité partagée ". L'ensemble des parties prenantes se doit d'être réuni dans un comité stratégique partenarial chargé de définir les stratégies et les actions communes,
- Le statut du SIAO doit permettre une indépendance entre l'activité SIAO et les autres activités gérées par la structure porteuse,
- Il importe de rechercher "en priorité" une bonne coordination avec l'ARS et une implication des acteurs de la santé (notamment en santé mentale et en addictologie) et des dispositifs spécifiques de soins pour les publics vulnérables,
- L'État, principal financeur du SIAO et du secteur AHI, doit garder une place essentielle dans le pilotage et la prise de décisions.

Cette instruction invite les préfets à organiser en 2022 un dialogue avec le SIAO et d'y associer les partenaires locaux afin de "co-construire un pilotage rénové du SIAO". Ce travail partenarial est en cours au moment de la rédaction de ce mémoire.

L'Etat est en effet, dans le cadre du Budget Opérationnel de Programme 177 (BOP 177) dédié à " l'hébergement et au parcours vers le logement et l'insertion des personnes vulnérables ", le principal financeur des dispositifs d'Hébergement d'Urgence. Ce budget est géré au niveau national par la Délégation Interministérielle de l'Hébergement et de

l'Accès au Logement (DIHAL). Celle-ci s'appuie sur les SIAO pour décliner la politique du Service Public de la Rue au Logement. Cela donne à voir un secteur en évolution permanente dans ses pratiques, avec la priorisation du "Logement d'Abord" depuis une décennie. Mais en filigrane, apparaît également une tension dans cette priorisation avec l'évolution des publics accueillis dans les hébergements d'urgence, qui, pour nombre d'entre eux, ne peuvent prétendre au "Logement d'Abord" du fait de leur situation administrative.

1.3.2 La priorisation des publics

En Isère, la Fondation Georges Boissel est l'opérateur qui porte le SIAO. Toutes les orientations sur des dispositifs qui relèvent de la veille sociale et financés par le BOP 177 passent par le SIAO qui possède un volet "insertion" et un volet "urgence".

Le nombre de places d'hébergement disponibles sur l'ensemble du territoire isérois ne permet pas de répondre à l'ensemble de la demande. Des critères de vulnérabilités sont définis par la DDETS et le SIAO priorise les orientations sur les places vacantes auprès des opérateurs en fonction de ceux-ci.

Pour le volet "insertion", le SIAO oriente, après une évaluation sociale transmise en appui de la Demande Unique d'Hébergement (DUH) par le prescripteur, vers le dispositif adapté en fonction des caractéristiques de l'opérateur identifié (type de public accueilli, modalités d'accueil). L'opérateur reçoit ensuite le ménage concerné dans le cadre d'un entretien d'entrée qui aboutit à une prise en charge, ou à un refus, par le ménage ou l'opérateur.

Pour le volet "urgence", les orientations sont réalisées en fonction des critères de vulnérabilité retenus sur une base déclarative lors de l'appel au 115. Les ménages sont orientés sur les places disponibles auprès des opérateurs sans entretien préalable sur la base du principe d'inconditionnalité. Un opérateur garde la possibilité de refuser l'orientation en cas d'antécédents d'occupation susceptibles de nuire à l'équilibre de l'établissement. Les besoins d'accompagnement seront ainsi connus en aval de l'orientation et l'adhésion devra se construire *a posteriori*.

En Isère, le SIAO et les services de la DDETS ont retenu pour les orientations sur les dispositifs d'Hébergement d'Urgence les critères de vulnérabilité suivants :

- Personnes de plus de 70 ans,
- Personnes en situation de handicap ou difficulté sanitaire avérée,
- Familles monoparentales ou couple avec un enfant de moins d'un an,
- Femmes enceintes de plus de 7 mois,
- Victimes de violences,
- Demandeurs d'asile en lien avec OFII,
- Prioritaires DAHO avec les mêmes critères (Droit à l'Hébergement Opposable).

Le droit énonce que toute personne doit pouvoir à tout moment bénéficier d'une orientation vers un dispositif d'hébergement : " toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'Hébergement d'Urgence. Cet Hébergement d'Urgence doit lui permettre, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine et garantissant la sécurité des biens et des personnes, de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale, réalisée au sein de la structure d'hébergement ou, par convention, par des professionnels ou des organismes extérieurs et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptibles de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier " (art. L345-2-2 du CASF).

La mise en œuvre de ce droit se confronte à une réalité plus nuancée et la priorisation des orientations du fait de critères de vulnérabilité est la traduction directe de l'impossibilité pour l'Etat de répondre de ses propres textes. Face à la saturation des dispositifs d'Hébergement d'Urgence, le Conseil d'Etat indique dans une décision du 10 février 2012 " qu'il incombe au juge des référés d'apprécier dans chaque cas les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ".

L'augmentation continue ces dernières années des places d'Hébergement d'Urgence est ainsi retenue comme une diligence de l'Etat de répondre à ses obligations. Les autorités administratives en ce sens admettent également la priorisation de certains publics du fait de la saturation des dispositifs, engageant l'Etat à une obligation de moyens quand la loi impose une obligation de résultats.

1.3.3 Les chiffres du SIAO en Isère et les rapports d'activité du PHU

A) Les données du SIAO

En 2021, 1 620 places d'Hébergement d'Urgence pérennes sont identifiées sur le territoire isérois, dont 204 places dédiées à l'accueil de femmes victimes de violence. A ces places pérennes s'ajoutent des places exceptionnelles, généralement ouvertes en hiver. En 2021, ce sont 706 places exceptionnelles qui ont été ouvertes.

Les groupes de places sont pour 40% situées dans le diffus (appartements autonomes), 15% dans des espaces semi-collectifs (hébergements autonomes dans un bâtiment dédié) et 45% dans des espaces collectifs (chambres individuelles et cuisine collective). Les hébergements dédiés à l'accueil de personnes isolées sont largement minoritaires.

En Isère, le SIAO dans le cadre du 115 en 2020 a reçu 4 235 demandes d'hébergement et a pu proposer une orientation sur un Hébergement d'Urgence à 940 personnes soit un taux de réponse positive de 22%.

47% des demandes émanent d'hommes seuls alors qu'ils représentent 15% de la population en Isère selon l'INSEE. 17% des demandes proviennent de femmes seules, ce qui est conforme à la population. 36% de la demande émane de familles monoparentales ou non. Près de 30% des demandes sont issues de la classe d'âge des 18-24 ans.

23% des publics en demande auprès du 115 en Isère sont de nationalité française, 60% se déclarent étrangers hors de l'Union Européenne. Parmi ceux-ci, 40% se déclarent en demande d'asile.

En moyenne, le SIAO établit des durées de séjour de 42 mois pour les familles et 24 mois pour les hommes seuls. Cependant, ces données revêtent des réalités bien différentes : 50% des ménages ont une durée de séjour de 6 mois quand 25% ont de 1 à 5 ans de séjour.

En 2021, le Samu Social 38 porté par le PHU Ajhiralp et dirigé vers les publics en situation de grande exclusion accompagnés ou non d'animaux a pu constater et faire remonter auprès de la veille sociale un taux de non-recours de 37% de publics rencontrés en rue.

B) Les rapports d'activité du PHU Ajhiralp

Concernant la composition familiale et la provenance géographique des publics hébergés, le tableau ci-dessous en propose une synthèse :

Site	Nombre de places	Hommes seuls	Femmes seules	Familles	France	UE	Hors UE
Intervalle	181	2%	12%	81%	4%	11%	85%
Silène	51	53%	11%	15%	63%	5%	32%
St Hubert	106	22%	10%	62%	12%	3%	85%
Voreppe	140	36%	3%	54%	11%	4%	85%
Moirans	120	10%	7%	80%	7%	20%	73%
Total	598	25%	9%	58%	19%	9%	72%

Le PHU d'Ajhiralp pour l'année 2022 était conventionné pour 598 places d'Hébergement d'Urgence pérennes sur 5 dispositifs différents. Les groupes de places sont pour 38% situés dans des logements dans le diffus, 17% dans des espaces semi-collectifs et 45 % dans des espaces collectifs.

Les hébergements dédiés à l'accueil de personnes isolées sont largement minoritaires. Les données sont très proches des constats fait sur l'ensemble des opérateurs de l'Isère par le SIAO. En même temps le PHU porte 45% des places pérennes en Isère.

Historiquement, le dispositif Silène accueille des publics en situation régulière avec des parcours d'errance importants, ce dispositif à lui seul fait varier les moyennes de façon significative. Pour mémoire, au niveau national, la part des familles représente 30% des ménages hébergés et 36% des demandes au niveau du SIAO en Isère. Au sein des établissements portés par le PHU d'Ajhiralp, cette part des familles représente 58% des accueils et monte à 69% si nous écartons le dispositif singulier qu'est Silène.

Dans la même veine, la part des ménages étrangers au niveau des données nationales est de 74% et représente 60% des demandes auprès du SIAO en Isère. Au sein des établissements portés par le PHU d'Ajhiralp, cette part des ménages étrangers représente 81% des accueils et monte à 92% si nous écartons encore une fois le dispositif Silène. Concernant les durées de séjour, au niveau national en 2017, elles étaient situées à 261 nuitées en moyenne soit près de 9 mois. Pour l'année 2022, au sein des dispositifs portés par Ajhiralp, les durées de séjour sont bien au-delà des données nationales de 2017 :

Site	Durée moyenne de séjour
Intervalle	30 mois
Silène	13 mois
St Hubert	32 mois
Voreppe	21 mois
Moirans	8 mois
Total	21 mois

Le dispositif Silène, du fait du public accueilli connaît un turn-over important et le dispositif de Moirans à ouvert à la toute fin 2021. Les durées de séjour sont un indicateur mais ne reflètent que peu la réalité des accompagnements. Comment comparer le séjour d'une personne en droit commun qui reste hébergée 6 mois aux familles, nombreuses, en droits minorés, qui séjournent plusieurs années ?

Ce que donnent à voir les rapports d'activité peut se traduire de deux façons, soit les données nationales de 2017 n'avaient pas encore pris l'ampleur de la part croissante des publics étrangers sur les dispositifs d'accueil d'urgence, soit la région Auvergne-Rhône-Alpes, étant la deuxième région proposant le plus de places, fait qu'elle concentre les situations qui cumulent le plus de précarités. La possibilité que ces deux lectures soient cumulatives n'est pas à exclure.

1.4 Ajhiralp et le Pôle Hébergement d'Urgence

L'association gestionnaire est devenue Ajhiralp en 2020. Elle est le fruit d'une longue histoire sur le territoire isérois et prend source dans deux associations historiques qui avaient elles-mêmes fusionné en 2011.

1.4.1 Histoire associative et mode de gouvernance

Le projet associatif (Annexe1) a été révisé en 2019. Il s'appuie encore sur les deux associations qui ont conduit à la nouvelle organisation.

L'association Ajhiralp réunit, sans but lucratif, des personnes physiques ou morales qui veulent s'engager pour l'insertion de personnes en difficulté en privilégiant la relation humaine et la solidarité. C'est une association régie par la loi de 1901 qui énonce comme objectif dans ses statuts celui de " mettre en œuvre un accompagnement socio-éducatif

destiné à des personnes en grande difficulté et exposées aux risques de rupture sociale en vue de leur insertion ".

Ajhiralp est issue de la fusion en 2011 de deux associations historiques du territoire isérois :

- L'Étape créée en 1956 par le Secours catholique et rapidement rejointe par le Diaconat Protestant pour mettre en place des places d'hébergement pour personnes sortant d'établissements hospitaliers, de prison ou sans domicile. D'abord centrée sur les hommes seuls, son action s'est ensuite élargie aux femmes et aux familles puis à la création d'un Atelier d'Adaptation à la Vie Active.
- L'AREPI créée en 1978 pour lutter contre la délinquance et la récidive à l'initiative d'étudiants militants de l'association GENEPI. Au fil du temps, elle obtient une reconnaissance de la part de l'administration des Affaires sanitaires et sociales et du Ministère de la Justice pour accompagner des personnes "sous-main de justice". Depuis 1993, avec la création du Point Accueil Jeunes, elle a développé une offre particulière en direction des jeunes en errance et en danger de délinquance.

Elle intervient dans le champ de l'action socio-judiciaire et de l'insertion socio-professionnelle par des actions qui s'adressent à des personnes en difficulté sur le plan social, professionnel, administratif, psychologique, affectif. Pour mettre en œuvre ces actions, le siège s'appuie sur 4 pôles (Annexe 2) :

- Le Pôle Socio-Judiciaire (PSJ) : ce pôle porte des services qui mettent en œuvre des mesures d'accompagnement et d'hébergement en lien avec la justice (placement extérieur, contrôle judiciaire, hébergement de sortants de prison...).
- Le Pôle Hébergement d'Insertion (PHI) : ce pôle porte deux CHRS et un Atelier d'Adaptation à la Vie Active (AAVA).
- Le Pôle Insertion Maintenance et Logistique (PIML) : ce pôle porte le Service Maintenance et Logistique transversal à l'ensemble des services de l'association et un Atelier Chantier d'Insertion (ACI).
- Le Pôle Hébergement d'Urgence (PHU) : ce pôle dont j'assume la direction porte en permanence cinq CHU, le Point Accueil Jeunes (PAJ), service d'accueil et d'accompagnement des jeunes de 18 à 25 ans en situation d'errance, et le Samu Social 38. A ces services, s'ajoutent des dispositifs exceptionnels à vocation temporaire.

Le Conseil d'Administration (CA) est composé d'administrateurs bénévoles. Il se réunit une dizaine de fois par an pour assurer le pilotage de l'association et davantage en cas de besoin. Au 1er janvier 2022, le CA est composé de 10 membres dont deux représentants des associations fondatrices (Secours Catholique et Diaconat Protestant).

Le Président est l'interlocuteur privilégié des autorités publiques (Etat, collectivités) qui confie à l'association les missions qu'elle met en œuvre. Il délègue à la Direction Générale le suivi des décisions et des orientations prises en Conseil d'Administration.

La Direction Générale est le pilote opérationnel de l'association. Elle s'appuie sur un siège administratif qui assure le soutien juridique et financier et la cohérence d'ensemble des différents établissements ou services. Un CODIR se réunit toutes les 3 semaines, il est ouvert aux chefs de services toutes les six semaines. Une rencontre entre la Direction Générale et chaque direction de pôle se tient également toutes les 3 semaines, cet échange est ouvert toutes les six semaines au chefs de services.

Pour l'ensemble de ses activités, l'association Ajhiralp gère un budget global de plus de 11 millions d'euros.

1.4.2 Valeurs et orientations stratégiques associatives

Dans le cadre du projet associatif, l'association Ajhiralp donne à voir des valeurs qui l'engagent dans la mise en œuvre de ses missions :

- Dans le champ qui est le sien, elle s'engage dans toutes les valeurs de la République, et milite particulièrement pour l'égalité des chances et une société favorable à la liberté d'expression sans prosélytisme politique ou religieux et au respect des différences.
- Chaque personne doit toujours être considérée comme un être en devenir, quels que soient sa situation, ses comportements ou son passé.
- Consciente que certaines situations sont injustes sur le plan social ou individuel, l'association n'accepte pas l'exclusion ou la marginalité comme une fatalité. Elle croit dans la possibilité des personnes à prendre en main leur destinée, à dépasser leur condition, et elle s'engage auprès d'elles pour leur permettre d'y parvenir.
- La première responsabilité de l'association consiste à garantir l'honnêteté et la qualité du travail accompli par les intervenants qui agissent en son nom.
- L'association s'implique pour que les personnes accompagnées ne deviennent ni les boucs émissaires d'une société déstabilisée, ni l'enjeu de luttes d'influence entre structures ou intervenants.
- Chaque accompagnement est singulier et doit être réalisé dans une perspective d'acquisition de compétences qui permettront ensuite aux personnes de vivre de manière autonome en dépassant les difficultés qu'elles ont pu rencontrer.

L'association s'appuie enfin sur dix orientations stratégiques :

1. L'insertion, sous toutes ses formes, des personnes en situation d'exclusion sociale et sous-main de justice,
2. Le respect des personnes accompagnées dans leur dimension personnelle, familiale, culturelle, collective et religieuse,

3. La prise d'autonomie et de responsabilité notamment par l'accès au travail et au logement,
4. La lutte contre les discriminations,
5. La reconnaissance des personnes accompagnées comme des citoyens en favorisant les dispositifs de participation à la vie des établissements et de l'association,
6. La qualité de l'accueil et de l'accompagnement par le recours à des professionnels qualifiés et à une évaluation continue des actions,
7. Un cadre de travail structurant et sécurisant pour les professionnels,
8. L'éthique de chacun dans des relations humaines pouvant être complexes et difficiles,
9. La fiabilité de l'association dans les réponses aux commandes publiques,
10. Une veille active pour garantir l'adaptation et le développement face à des besoins nouveaux.

1.4.3 L'offre de service du PHU

A) Les dispositifs pérennes

Le PHU a commencé à se développer à partir de 2013 à la suite d'accords de gré à gré entre l'association et les services de l'Etat pour la création de places d'hébergement. Le pôle a pris de l'ampleur, année après année, du fait de l'augmentation du nombre de places sur les territoires engagée par les politiques publiques. Cette augmentation se traduisant notamment par la pérennisation de places temporaires ouvertes pour couvrir les besoins sur les périodes hivernales et qui ont été maintenues durablement.

Sous ma direction en 2022, le PHU gère 7 services pérennes auxquels peuvent s'ajouter des dispositifs temporaires et exceptionnels sur lesquels nous reviendrons :

- 5 CHU pérennes dont les places sont ouvertes à l'année sur orientation de la Veille Sociale Départementale de l'Isère. Ils ont pour vocation d'accueillir de façon inconditionnelle et dans le cadre du principe de continuité des ménages en rupture résidentielle dans le cadre d'un hébergement immédiat associant un accompagnement orienté vers l'élaboration d'une orientation vers une solution de logement / hébergement adaptée à la situation du ménage.
- Un service d'accueil et d'accompagnement pour les jeunes de 18 à 25 ans : le PAJ (Point Accueil Jeunes). Il a en charge l'accueil et l'accompagnement des jeunes en situation d'exclusion ou proches de l'exclusion. Il propose deux modalités d'intervention : des permanences d'accueil sans rendez-vous et des mesures d'accompagnement renforcé. Le service a reçu plus de 400 jeunes dans le cadre des permanences et accompagné 85 jeunes dans le cadre des accompagnements renforcés en 2022.

- Depuis mars 2021, le PHU porte également le Samu Social 38, service de maraude et d'aller-vers en direction des publics en situation de grande exclusion avec ou sans animaux. Les maraudes sont assurées par un binôme sanitaire et social. Le service a vocation de donner à voir les besoins spécifiques de ce public en situation de rue en partenariat avec les dispositifs locaux (SIAO 115, autres maraudes professionnelles et bénévoles, accueils de jour, œuvres caritatives), mais également de participer à créer des réponses spécifiques sur le territoire en lien avec les services de l'Etat. Plus de 350 personnes en ont bénéficié en 2022.

Dispositif	Nombre de places	Année de création	Nombre d'intervenants sanitaire ou sociaux	Nombre d'unités d'hébergement	modalité
PAJ	sans objet	1993	3	sans objet	sans objet
St Hubert	106	2013	4	45	Regroupé
Silène	51	2007	2	30	Diffus
Intervalle	148	2015	4	37	Diffus
Voreppe	140	2019	4	62	Collectif
Samu	sans objet	2021	4	sans objet	sans objet
Moirans	120	2021	4	51	Collectif

Tous les dispositifs sont financés par les services de l'Etat dans le cadre de conventions (Annexe 3) signées annuellement avec les services de la DDETS. Les services relèvent ainsi d'une subvention annuelle de financement dans le cadre de la transmission de budgets prévisionnels sous la forme de CERFA.

A ce jour, ces établissements sont gérés dans le cadre de budgets classiques et n'ont pas vocation immédiate à passer sous Etat Prévisionnel de Recettes et de Dépenses (EPRD) dans le cadre d'un Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM). Pour l'ensemble des services, le budget du PHU s'établit à 5,2 millions d'euros.

En termes de pilotage, début 2023, je m'appuie sur deux cheffes de service et une coordinatrice qui pourrait passer sur une fonction de cheffe de service à terme.

J'anime une réunion de pôle hebdomadaire avec les cheffes de service ouverte tous les 15 jours à la coordinatrice. Elle a pour objet d'harmoniser les pratiques à l'échelle du pôle et de discuter les enjeux stratégiques du PHU. Nous y accueillons sur un temps dédié la secrétaire du pôle pour ajuster les pratiques administratives des services.

Je reçois chaque semaine les cheffes de service pour aborder les questions spécifiques aux dispositifs sous leur périmètre.

B) L'ajustement permanent

Au-delà des dispositifs pérennes, le PHU est amené à porter des dispositifs saisonniers qui ouvrent notamment en période hivernale. Les services de l'Etat déterminent le nombre de places chaque année et celui-ci peut évoluer en fonction des conditions climatiques.

Ainsi, chaque année, en fonction des politiques nationales et/ou locales, des dispositifs ouvrent et ferment en Isère et sur d'autres territoires malgré le principe de continuité et

d'inconditionnalité. L'association Ajhiralp, historiquement inscrite aux côtés de l'Etat, met en œuvre ces dispositifs temporaires qui peuvent se déployer dans du bâti complémentaire voire des gymnases.

Au-delà des ajustements saisonniers ou pour répondre à des besoins exceptionnels (COVID en 2020, période de canicule en 2021...), des baisses ou augmentations de places sont régulièrement demandées par les services de l'Etat au PHU et notamment en 2022 pour répondre de la Trajectoire 2022-2024 (Ministère du Logement, 2021). Cette Trajectoire prévoyait sur le plan national une réduction de 14 000 places d'Hébergement d'Urgence, à laquelle le gouvernement a renoncé le 28 octobre 2022 (Le Monde, 29 octobre 2022). Les arbitrages issus de la fin de la Trajectoire 2022-2024 sont encore en cours.

Depuis ma prise de poste en 2020 comme chef de service, puis en tant que directeur du PHU à partir de janvier 2021, j'ai été amené à organiser et accompagner des ouvertures et des fermetures de places d'hébergement au sein de dispositifs existants ou ex-nihilo :

Dispositif	Nombre ou variation de places	Année de création ou évolution	Année de fermeture
Pont de claix	70	Novembre 2020	Juillet 2021
Intervalles	+ 25	Décembre 2020	
Samu	Sans objet	Mars 2021	
Abbaye	44	Mars 2021	Juillet 2022
Kyriad	70	Juillet 2021	Octobre 2021
Moirans	120	Novembre 2021	
Intervalles	- 33	Septembre 2022	
Baladins	40	Décembre 2022	Mars 2023
Places Répit	10	Décembre 2022	

Le tableau ci-dessus donne à voir 13 ouvertures ou fermetures de places ou dispositifs depuis ma prise de poste. Les modalités d'ouverture et de fermeture relèvent souvent plus de l'injonction que de la démarche projet, elles répondent avant tout à la temporalité et au financements dédiés portés par les services de l'Etat. Il appartient ensuite au gestionnaire d'envisager les modalités opérationnelles pour que le site retenu réponde aux obligations réglementaires en termes d'accueil et de sécurité.

Je suis amené avec l'équipe de Direction à intégrer des variations sensibles en nombre de services et ainsi en termes de ressources humaines sur ce pôle. Le PHU s'appuie en moyenne sur 33 salariés en CDI et, en fonction des ouvertures de sites, jusqu'à 38 salariés au total. Les variations de personnel ne se réalisent pas sur les CHU pérennes existants dont les compositions d'équipes sont stables (Annexe 2) mais par la création d'unités temporaires avec des équipes dédiées sur la période d'ouverture.

Ces évolutions fréquentes sont la traduction directe des politiques publiques en termes d'Hébergement d'Urgence sur le territoire local ou à l'échelon national. Ces mouvements

influent fortement sur la dynamique globale de l'association, du Pôle, des équipes et ainsi sur la prestation portée auprès des personnes hébergées et accompagnées.

C) Projets de service et évaluation

Les places d'Hébergement d'Urgence se sont principalement constituées par la pérennisation de places hivernales ouvertes à la demande des services de l'Etat sans passer par des appels à projets mais par des accords de gré à gré avec le Conseil d'Administration. Les projets de service sont élaborés après la mise en œuvre du dispositif, avec les outils et moyens disponibles, sans qu'ils soient nécessairement corrélés au besoin d'accompagnement et aux finalités de la mission définie dans la convention.

Au-delà, les établissements sous subvention annuelle ne rentrent pas dans le cadre de la loi 2002-2 et sortent du cadre de l'évaluation définie à l'article 312-8 du CASF. Les différents services du PHU n'ont pas connu d'évaluation interne et externe depuis leur ouverture. Les dispositifs d'Hébergement d'Urgence sont très singuliers dans le paysage de l'action sanitaire et sociale et ne connaissent pas nécessairement les mêmes évolutions en termes de participation des publics et du caractère inclusif de l'accompagnement.

Cette première partie donne à voir le fonctionnement du PHU et le cadre réglementaire dans lequel il s'inscrit. Les changements réguliers dans l'offre de service du PHU me conduisent à positionner ma fonction de direction dans l'adaptation des services et des ressources humaines aux demandes des services de l'Etat, contraignant de fait le temps disponible pour penser les pratiques et la qualité de prestation dont je suis garant auprès des publics hébergés et accompagnés sur les dispositifs associatifs.

En analysant les conséquences des politiques publiques sur le fonctionnement du pôle, la mise en œuvre de celles-ci par l'association Ajhiralp, mais également en observant les évolutions possibles du secteur, la deuxième partie de ce mémoire proposera un diagnostic des pratiques du PHU en termes d'équité de prestation pour les publics hébergés.

2 L'équité interrogée dans la pratique

2.1 Le déploiement territorial des politiques publiques

Historiquement, la distinction entre les services d'hébergement avec, d'un côté les dispositifs relevant de l'urgence et, de l'autre, ceux relevant de l'insertion, appelait à une continuité entre ces deux niveaux.

Les premiers, inconditionnels, sans critère d'accès si ce n'est l'absence déclarative de lieu de résidence, apparaissaient comme une réponse à une situation de crise et ne visaient pas une forme d'insertion, du fait de leur brièveté et de l'absence d'accompagnement. Les seconds, sélectifs et segmentés par typologie de publics, adossés à une évaluation sociale initiale, permettaient un accueil et un accompagnement sur une durée plus étendue.

Pour autant cette notion de continuité et de parcours d'un dispositif à l'autre se finalisant par l'accès à un logement ne se concrétisait pas nécessairement sur le terrain. Dans cet ensemble coexistaient déjà des dispositifs d'hébergement, des dispositifs de logement adaptés et des mesures spécifiques d'accompagnement vers le logement.

A la fin des années 2000, c'est l'apparition dans le CASF des principes de continuité et d'inconditionnalité et l'émergence du "Logement d'Abord". Ce nouveau paradigme devait voir disparaître la logique de parcours en escalier débutant par l'accueil d'urgence et passant par les différents dispositifs d'accueil pour se concrétiser par un accès direct de la rue au logement.

Le cadre réglementaire définit une politique publique en matière d'hébergement et d'accès au logement pour tous. Cependant, la mise en œuvre de ce cadre réglementaire peut rencontrer des limites sur les territoires et ces limites peuvent constituer des freins en termes d'équité pour les publics concernés.

2.1.1 Un affichage national contrasté sur le plan local

A) Des disparités en termes de continuité :

Au sein du PHU d'Ajhiralp, tout comme pour les autres opérateurs HU du territoire, coexistent des dispositifs pérennes et des dispositifs temporaires. Des dispositifs sont ainsi ouverts toute l'année et d'autres le sont pour des périodes spécifiques, pour le moins chaque année pour la période hivernale.

Dès 2012, le gouvernement affirmait par la voix de Cécile Duflot alors Ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement vouloir sortir de la gestion saisonnière. Cet objectif devait être atteint dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion adopté le 21 janvier 2013. L'ouverture de capacités temporaires de mises à l'abri ne devant plus seulement être liée à la seule chute des températures durant l'hiver, la Ministère prévoyait la mise à disposition de ces places "quelle que soit la saison, en fonction de situations exceptionnelles".

Cet objectif énoncé en 2012 trouve régulièrement des échos depuis et a été réaffirmé le 26 mai 2021 dans le cadre de l'instruction relative au parc d'hébergement et la programmation de l'offre pour la mise en œuvre du "Logement d'Abord" signée par Emmanuelle Wargon alors Ministre du Logement : "Cette stratégie (...) installe la fin de la gestion au thermomètre au profit d'une visibilité à moyen et long termes".

Dans les faits, la plupart des territoires ouvrent des dispositifs de mise à l'abri en hiver et de plus en plus souvent en été en période de canicule.

Pour le PHU porté par Ajhiralp, cela s'est traduit encore en 2022 par l'ouverture d'un dispositif de 40 places dédiées aux publics isolés accompagnés ou non d'animaux. D'autres opérateurs ont ouvert des dispositifs orientés vers l'accueil d'autres catégories de publics. Ce dispositif a pris place dans un "appart'hôtel" voué à la destruction dans le cadre d'un plan de rénovation urbaine.

Au-delà des questions que posent ce type de dispositif en termes de recrutement, de mise aux normes bâtementaires ou simplement de conditions d'accueil, la temporalité de ce type de dispositif vient pleinement interroger le principe de continuité décrit à l'Art. 345-2-3 du CASF.

S'il est tout à fait compréhensible que des places ouvrent pour prendre en compte des conditions climatiques spécifiques, l'application stricte du principe de continuité supposerait que ces places restent ouvertes jusqu'à ce que les ménages concernés aient pu être orientés vers des hébergements pérennes ou des logements autonomes. Or, ce n'est pas la demandes de la DDETS qui dans ce cadre a fixé une date de fermeture.

Le principe de continuité n'est ainsi pas acquis puisque certains publics en bénéficieront et d'autres non, en fonction du moment de l'orientation ou de la priorisation des services de l'Etat en termes de vulnérabilités. Dès lors, l'équité de prestation se voit interrogée puisque le principe de continuité n'est pas strictement appliqué.

B) Des disparités en termes d'inconditionnalité :

En Isère, les dispositifs sont saturés et le taux de réponse de la veille sociale dans le cadre de la demande 115 est inférieur à 25%. S'il n'existe pas de données nationales consolidées relative au taux de réponse du 115, tous les acteurs s'accordent sur le fait que la demande dépasse largement l'offre. Pour exemple, le rapport d'activité 2021 du SIAO de Paris donne à voir que 66% des demandes d'hébergement se voient non pourvues.

Si l'article L345-2-2 du CASF stipule que toute personne doit pouvoir bénéficier d'un accès à tout moment à un Hébergement d'Urgence, l'organisation même du parc d'hébergement et les modalités d'orientation éloigne certains publics de ces dispositifs et concoure à créer des formes de non-recours.

Il existe en Isère, et plus largement sur le plan national, des dispositifs d'Hébergement d'Urgence dédiés à des catégories de publics (femmes victimes de violences, moins de 25 ans, grands exclus, droits communs, droits minorés...). Cette segmentation de la réponse

est une forme d'aveu des services de l'Etat face à l'impossibilité de répondre de façon inconditionnelle et exhaustive à la demande d'hébergement énoncée auprès du 115. Comme je l'ai énoncé en amont, le Conseil d'Etat admet la priorisation de certains publics du fait de la saturation des dispositifs, engageant l'Etat à une obligation de moyens quand la loi impose une obligation de résultats.

Reste que factuellement, si des places sont réservées à des catégories de publics, elles excluent de fait ceux pour qui elles ne sont pas fléchées. Et paradoxalement, si une segmentation de l'offre n'est pas réalisée, certains publics n'accèdent pas aux dispositifs d'Hébergement d'Urgence.

Les publics isolés, qui représentent plus de 50% de la demande, ont un taux de réponse marginal du fait que le parc HU soit globalement constitué en matière de dimension des hébergements pour répondre aux familles. Les services de l'Etat n'étant pas favorables à la sous-occupation d'un hébergement, les publics isolés se retrouvent de fait souvent non pris en compte dans leur demande du fait de l'absence d'hébergement adapté.

Les gestionnaires peuvent aussi être enclins, pour rationaliser les coûts de fonctionnement, à capter des grands logements plutôt que des petites unités afin de contenir les charges de structures. D'un point de vue budgétaire, il est plus simple d'équilibrer un grand logement accueillant 5 ou 6 personnes que 5 ou 6 studios en capacité d'accueillir des personnes isolées.

Les critères de vulnérabilité, définis par la DDETS et dont le SIAO tient compte en Isère dans le cadre de la priorisation des publics sur les places disponibles en Hébergement d'Urgence, viennent aussi interroger le principe de l'inconditionnalité. Pour bénéficier d'une priorisation d'orientation, un ménage devra passer par le prisme des critères suivants :

- Personnes de plus de 70 ans,
- Personnes en situation de handicap ou difficulté sanitaire avérée,
- Familles monoparentales ou couple avec un enfant de moins d'un an,
- Femmes enceintes de plus de 7 mois,
- Victimes de violences,
- Demandeurs d'asile en lien avec OFII,
- Prioritaires DAHO avec les mêmes critères (Droit à l'Hébergement Opposable).

Le principe d'inconditionnalité, s'il n'est pas remis en cause, connaît dans sa mise en œuvre et son application sur les territoires des ajustements qui viennent interroger la notion d'équité. De fait, tous les publics concernés par les dispositifs d'Hébergement d'Urgence n'ont pas un accès inconditionnel à ceux-ci.

"En matière d'accès à l'hébergement, la situation n'est pas plus satisfaisante. Pour bénéficier d'un Hébergement d'Urgence, être sans abri ne suffit pas ; encore faut-il avoir la chance de solliciter le dispositif lorsque des places sont encore disponibles. Pour ceux qui

n'arrivent pas au bon moment, il reste les squats, les taudis ou les campements de fortune" (Deluchey, 2006, P.72).

2.1.2 Une absence de référentiel et une carence de prise en compte des publics

A) Une absence de référentiel relatif à l'accompagnement en HU

Il n'existe pas de référentiel dédié à l'accompagnement en Hébergement d'Urgence. Chaque opérateur s'en saisit avec une lecture propre, ce qui peut conduire à des disparités concernant cette prestation entre gestionnaires, mais également au sein même d'un organisme gestionnaire entre différents services.

Faute de référence et de codification, il existe une difficulté à saisir la prestation d'accompagnement réalisée sur les différents CHU, ce qui ne permet pas de s'assurer d'une équité de prestation pour répondre des besoins des publics hébergés.

La question de l'accompagnement ne se traduit pas de la même façon dans le cadre d'un hébergement pérenne ou temporaire qui se centrera essentiellement sur les leviers à actionner pour éviter un retour à la rue. L'accompagnement ne s'appuiera pas non plus sur les mêmes leviers dans le cadre d'un hébergement en logement diffus qui pourra porter sur les codes de l'habitat, alors que l'accompagnement dans le cadre de chambres hôtelières sera bien plus limité sur cette dimension.

Comme énoncé en amont, l'Art. 345-2-2 du CASF définit que l'Hébergement d'Urgence, au-delà de la mise à l'abri et de la couverture des besoins primaires, doit garantir une première évaluation médicale, psychique et sociale, puis une orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins, ou vers un logement adapté à la situation du ménage concerné. L'Art. 345-2-3 du CASF définit que toute personne accueillie dans une structure d'Hébergement d'Urgence doit pouvoir y bénéficier d'un accompagnement personnalisé jusqu'à la mise en œuvre d'une orientation adaptée.

Sur les questions relatives à l'évaluation et à l'orientation, il y a des perceptions et des engagements forts différents en fonction des équipes et en fonction des travailleurs sociaux. Ces lectures sont tout aussi différentes entre gestionnaires d'Hébergement d'Urgence.

L'accompagnement est une conséquence du principe de continuité mais son contenu n'a pas été défini et il est souvent associé à la pratique d'accompagnement réalisé dans le champ de l'hébergement d'insertion.

Le référentiel national des prestations d'accueil, d'hébergement et d'insertion (AHI) a été publié par la DGAS (Direction Générale de l'Action Sociale) en mars 2005 et actualisé par la DIHAL en 2011. Ce référentiel donne à voir l'ensemble des bonnes pratiques relatives au secteur, cependant il ne distingue pas les activités liées à l'insertion et celles liées à l'urgence. Pourtant, les moyens en termes de financement et ainsi de ratios d'accompagnement ne sont pas les mêmes et les modalités d'entrée sont singulièrement différentes.

L'absence de référentiel commun ne permet pas de garantir une équité de prestation de ce point de vue à l'ensemble des publics hébergés dans le champ de l'Hébergement d'Urgence et cette situation se retrouve également au sein du PHU que je dirige.

Conscient de cette carence, j'ai participé en Isère depuis octobre 2022, en tant que Directeur du PHU, à l'essor d'un collectif d'opérateurs d'Hébergement d'Urgence. L'intention est de donner à voir l'hétérogénéité du secteur en termes de statuts et de modes de financement et d'initier l'écriture d'un référentiel dédié à l'accompagnement. Je reviendrai sur ce point dans la partie 3 du mémoire.

B) Une carence de prise en compte de la participation des publics

Les CHU sous subvention ne rentrent pas dans le cadre des ESSMS. Ils ne sont ainsi pas soumis aux principes d'évaluations internes et externes définis par la loi et codifiés à l'article L312-8 du CASF, ni aux obligations spécifiques des ESSMS telles que l'obligation de disposer d'un projet de service actualisé tous les 5 ans. Seuls les HU financés dans le cadre d'une dotation globale et rattachés à un CHRS rentrent dans le cadre des ESSMS. Et ils sont de loin minoritaires.

C'est une singularité des dispositifs d'Hébergement d'Urgence sous subvention. Ils sortent du cadre des ESSMS et ainsi des évolutions que connaît le secteur sanitaire et social ces dernières années, avec notamment la participation des publics dans une vision de l'accompagnement inclusif. Ils sortent également de l'harmonisation des pratiques que connaît le secteur sanitaire et social et, de fait, les HU n'ont pas d'homogénéité dans leurs pratiques d'un territoire à l'autre.

Ainsi, la mise en œuvre des outils de la loi 2002-2 relève de la volonté du gestionnaire de les déployer. Depuis ma prise de poste, les outils de la loi 2002-2 ont été mis à jour ou réalisés quand cela s'avérait nécessaire, à ce jour l'ensemble des CHU du PHU Ajhiralp dispose :

- D'un livret d'accueil,
- De la charte des droits et libertés de la personne accueillie,
- D'un contrat de séjour,
- Du recours à une personne qualifiée,
- D'une réunion d'expression des hébergés,
- D'un règlement de fonctionnement,
- D'un projet de service.

Les questions de participation des publics très largement abordées dans le cadre de la loi 2002-2 font ainsi défaut dans les conventions relatives à l'Hébergement d'Urgence sous subvention. Cette dimension qui n'est pas encore acquise pour l'ensemble des ESSMS connaît un retard singulier dans le champ de l'Hébergement d'Urgence.

Que ce soit sur le plan national ou plus localement, il n'existe pas d'enquête autour des attentes des publics fréquentant les hébergements d'urgence. Ces publics sont aussi très largement sous-représentés dans les instances de participation tel que le Conseil Régional des Personnes Accueillies.

La demande des publics est ainsi largement méconnue dans le secteur de l'hébergement, et plus spécifiquement de l'Hébergement d'Urgence. Les publics en situation de migration sont quelque peu représentés par un certain nombre de collectifs militants sans pour autant que cela puisse être représentatif de l'attente du plus grand nombre. Pour les publics en situation d'exclusion, certaines fédérations du travail social se font écho de la prise en compte de leurs besoins spécifiques mais cela reste encore une parole indirecte.

2.2 Hétérogénéité des statuts et financements de l'HU

2.2.1 Des modes de financement qui fragilisent les dispositifs

A) Des disparités dans les modes de financements

La plupart des CHU fonctionnent aujourd'hui dans le cadre d'une subvention annuelle allouée par la signature annuelle d'une convention de fonctionnement. C'est sur ce mode de financement que sont financés l'ensemble des CHU portés par le PHU d'Ajhiralp.

La première conséquence de ce type de financement réside sur un accès difficile à l'investissement. En effet, il est peu prudent pour un gestionnaire d'engager des investissements pluriannuels sur des dispositifs dont les financements sont arrêtés année par année et sujets à de possibles fermetures d'un exercice à l'autre.

Ainsi, pour les CHU d'Ajhiralp, les évolutions bâtementaires souhaitables pour répondre de la qualité de prestation et de la mise au norme en termes de sécurité reposent sur le budget de fonctionnement. Pour ce type de statut, le recours aux crédits d'humanisation portés par la DIHAL est tout aussi complexe puisque ces crédits ne couvrent que 50% des coûts des travaux et supposent ainsi le recours à l'investissement ou aux fonds propres de l'association.

De ce fait, coexistent des dispositifs d'Hébergement d'Urgence sous statut ESSMS qui peuvent recourir à l'investissement même s'ils ne sont pas les plus nombreux et d'autres qui n'ont pas cette possibilité. En filigrane, apparaît la question de l'équité de l'offre de service d'un point de vue bâtementaire pour les personnes hébergées dans ces dispositifs. Apparaît également une difficulté en tant que directeur du PHU de monter un projet qui s'appuierait sur les besoins des publics hébergés et sur les moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'accompagnement. Il est en effet peu probable de pouvoir capter du bâti qualitatif, et qui plus est de le faire sortir de terre, sans recourir à l'investissement.

C'est encore une singularité de l'Hébergement d'Urgence. Le statut sous subvention n'ouvre pas la porte à la grande mouvance du moment, l'inscription des activités dans le

cadre de Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM). Cette perspective a été entrouverte par les derniers travaux de la DIHAL avec un écho dans l'instruction budgétaire relative aux CHRS de 2023.

Pour le PHU d'Ajhiralp, les places sont financées pour l'ensemble des CHU entre 6 827€ et 8 760€ pour les mieux dotées (entre 18,70€ et 24€ par jour et par place). L'Etude Nationale des Coûts pour les dispositifs AHI donne à voir des financements connaissant des variations plus importantes encore. A dispositifs similaires, le coût médian à la place au niveau national s'établit entre 8 576€ et 15 384€ (entre 23,50€ et 42,15€ par jour et par place).

Ces disparités de financement ont des conséquences directes sur la capacité pour les gestionnaires à se positionner sur du bâti au regard des charges de structure, sur la capacité à générer de l'autofinancement, sur la dotation dédiée à l'accompagnement et sur la ratio d'accompagnement dont le gestionnaire va pouvoir doter le dispositif.

Malgré mes demandes auprès de nos financeurs, je n'ai pu obtenir de réponses au regard de ces différences de tarification afin d'identifier les leviers qui me permettraient de revaloriser les subventions allouées aux dispositifs portés par le PHU. Cette question sera de nouveau traitée lors du prochain dialogue de gestion avec la DDETS.

B) Des disparités en termes de modalité d'hébergement

Au sein d'Ajhiralp, mais aussi chez les autres opérateurs HU en Isère et sur le plan national, il existe des réponses en termes de bâti fort différentes. Au niveau départemental, cette diversification a été générée par l'augmentation du nombre de places, dans un délai très court, pour capter des places d'hébergement, mais aussi par les financements dédiés qui limitent la captation de bâtis comme énoncé en amont.

L'Hébergement d'Urgence repose ainsi sur des logements diffus totalement autonomes, sur des dispositifs semi-collectifs en bâtiment regroupé, sur des dispositifs collectifs avec des chambres hôtelières et enfin des gymnases pour les périodes de grand froid.

Si l'ensemble des propositions d'hébergement au sein du PHU permettent d'avoir une salle de bain individuelle, certaines ne permettent pas de cuisiner, ne permettent pas d'avoir d'espace privé et/ou dédié entre les parents et les enfants. Pour être explicite, l'accueil d'une famille de 4 personnes dans un T3 de 60m² n'offre pas la même prestation d'accueil que cette même famille dans une chambre hôtelière de 20m². Au-delà de la question du confort, se pose la question du respect de la vie privée et de l'intimité affirmée dans la loi 2002-2, mais dont les dispositifs sous subvention de relèvent pas.

La temporalité du séjour viendra poser d'autres types de difficulté d'occupation et de rapports avec l'équipe d'accompagnement. Si un espace hôtelier peut se révéler adapté pour un accueil de trois mois, il n'est pas sans poser de difficulté quand l'accueil dure trois années.

A nouveau, la question de l'équité au regard de la prestation mérite d'être soulevée. En fonction de places disponibles au moment de l'orientation, un même ménage pourra être orienté vers un logement autonome, un autre vers une chambre hôtelière, voire un gymnase.

2.2.2 Les modèles existants au niveau national : résultats de l'enquête

A) Mise en œuvre de l'enquête

Il n'existe pas au plan national de recensement permettant de donner à voir les pratiques existantes en termes de statuts et de financements de l'Hébergement d'Urgence sur les différents territoires.

En 2021, la FAS a réalisé une enquête auprès de ses adhérents sur le financement de l'Hébergement d'Urgence et les prestations associées. 34 gestionnaires de centres d'Hébergement d'Urgence ont répondu au questionnaire. Il apparaît dans cette enquête un financement moyen par jour et par place de 27€, mais avec de disparités importantes puisque 63% des répondants disposent d'un financement inférieur ou égal à 25€ par jour et par place. L'enquête donne à voir des éléments intéressants en termes de ratio d'accompagnement qui se porte à 6,2 ETP pour 100 places en moyenne, à pondérer une nouvelle fois puisqu'en fonction du montant du financement de grosses disparités existent. L'enquête tend à montrer également la diversité des modalités d'hébergement rencontrées en HU, des équipements et des prestations proposées par les gestionnaires.

L'enquête réalisée par la FAS conclue sur la nécessité d'améliorer le bâti dans le champ de l'HU et de renforcer le financement pour renforcer l'accompagnement. Elle énonce également la nécessité de transformer les places HU en places CHRS ("CHRisation") avec des financements augmentés pour éviter un nivellement par le bas de la qualité des places CHRS.

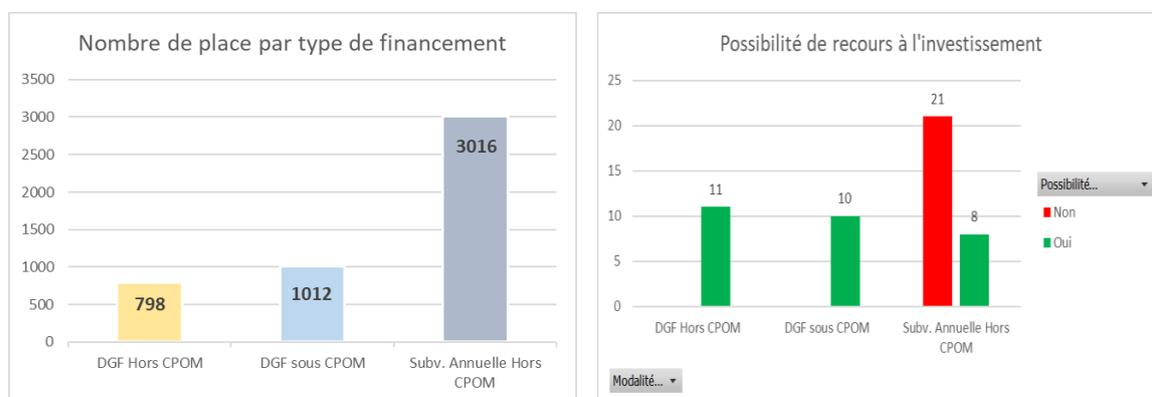
Cependant, cette enquête n'aborde pas, au-delà du financement à la place, les modes de financement des Hébergement d'Urgence, la possibilité du recours à l'investissement ou encore l'existence d'un référentiel dédié à l'accompagnement en Hébergement d'Urgence. Dans le cadre de ce mémoire j'ai souhaité réaliser une enquête susceptible d'apporter non pas une réponse exhaustive mais un éclairage sur ces aspects et ainsi mesurer si l'hétérogénéité d'organisation des dispositifs sur ces questions était propre à l'Isère ou trouvait un écho plus large sur d'autres territoires.

L'enquête (Annexe 4) a été adressée sur différents réseaux (FAS, URIOPSS, FNSS, DDETS), mais également directement auprès de gestionnaires d'Hébergement d'Urgence sur la base d'une recherche de coordonnées par territoire. J'ai pris l'engagement dans le cadre du mémoire d'une part d'anonymiser les répondants et d'autre part de leur transmettre une synthèse des éléments recensés.

B) Synthèse des résultats de l'enquête

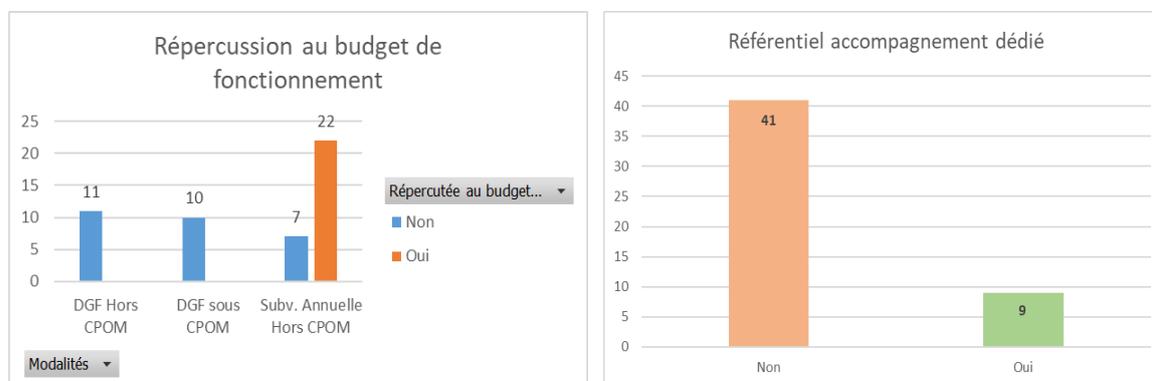
La synthèse des données de l'enquête (Annexe 5) donne à voir les retours de 36 gestionnaires portant 50 établissements d'accueil d'urgence. Avec un parc de 50 000 places d'accueil d'urgence au total sur le territoire, les réponses représentent 10% des places existantes. Sans prétendre à une vision exhaustive, cette enquête apporte un éclairage sur des données non partagées au niveau national.

60% des gestionnaires ayant répondu sont financés dans le cadre de subvention annuelle. Si la totalité des gestionnaires sous DGF peut recourir à l'investissement, il apparaît que 72% des hébergements d'urgence sous subvention n'ont pas cette possibilité. Seuls ceux rattachés à un établissement portant également des places sous DGF peuvent y avoir accès. La mise aux normes et l'amélioration du bâti pour ces dispositifs viendra ainsi peser directement sur le budget de fonctionnement.



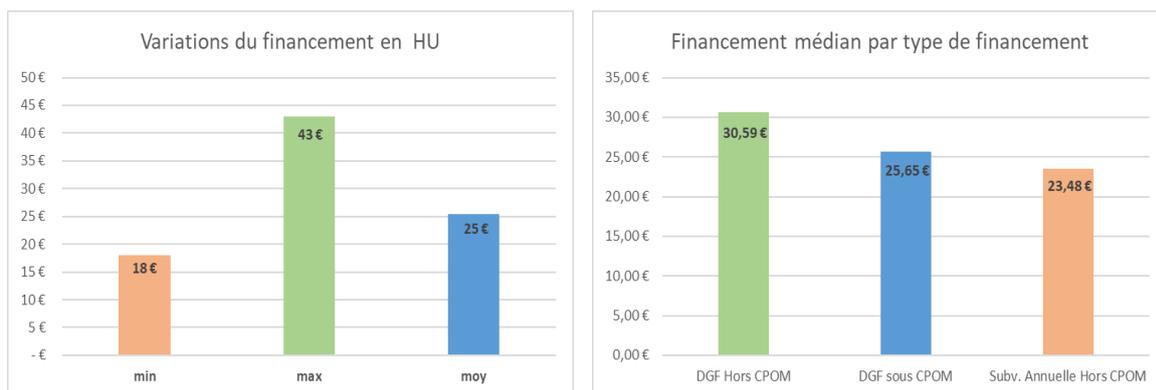
Le tableau ci-dessus donne à voir que 72% des gestionnaires sous subvention annuelle sont amenés à répercuter sur le budget de fonctionnement les mises aux normes ou évolution bâtiminaire, faute de pouvoir mobiliser une section investissement.

Concernant la prestation d'accompagnement, 82% des répondants indiquent ne pas avoir de référentiel spécifique à l'Hébergement d'Urgence. Ceux qui ont répondu "oui" à cette question sont sous statut CHRS et il est probable qu'ils fassent référence au référentiel AHI à moins qu'ils n'aient construit un outil en interne.



Il apparaît que les financements les plus importants sont ceux ayant été conclus sur la base d'une DGF en amont des CPOM. Les variations de financement sont conséquentes puisque

le rapport entre celui le plus bas et celui le plus haut s'établit à 2,4 comme l'indique le tableau ci-dessous :



Les établissements sous subvention sont les moins bien financés, mais il est à noter que les dispositifs passés sous CPOM disposent d'un financement moindre que ceux qui sont encore sous DGF. Il n'est ainsi pas impossible que les négociations dans le cadre des CPOM conduisent à une diminution des ressources.

Seuls 12% des répondants ont pu avoir accès à des crédits non renouvelables sur leurs territoires. Pour finir, 28% des établissements sous subvention ont des négociations engagées en vue d'une "CHRisation" des places. Je reviendrai sur cette dynamique en abordant les évolutions possibles en termes de cadre budgétaire.

2.2.3 L'évolution possible du cadre budgétaire

A) L'ouverture des CPOM à l'Hébergement d'Urgence

En juin 2022, la DIHAL est venue animer en Auvergne-Rhône-Alpes une journée relative au déploiement des CPOM sur le secteur de l'hébergement. Les Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens ont vocation à renouveler l'esprit des relations contractuelles entre l'administration et les gestionnaires de structures sociales et médico-sociales. Il s'agit de passer d'un régime de "tutelle" à un régime "contractuel", qui par le biais d'une négociation entre les parties, stabilise les financements sur une période de 5 ans.

Les CPOM doivent permettre aux gestionnaires une adaptation de l'offre d'hébergement et d'accompagnement dans une logique décloisonnée pour la gestion financière mais aussi pour la gestion des équipes. Pour les services de l'Etat, les CPOM permettent la déclinaison des objectifs territoriaux définis au PDALHPD (Plan Départemental pour l'Accès au Logement et à l'Hébergement des Personnes Défavorisées) et des orientations relatives au "Logement d'Abord".

Dans le cadre de cette journée, la DIHAL a annoncé la "CHRisation" d'une partie de l'offre d'Hébergement d'Urgence. Cette transformation de places devant permettre :

- Une sécurisation des gestionnaires du fait d'une autorisation pour 15 ans,
- La montée en qualité du parc et l'harmonisation des pratiques,
- Le développement de dispositifs innovants.

Lors de ces journées, le volume de "CHRisation" n'a pas été défini, mais la volonté affirmée était de proposer un modèle tarifaire plus juste, valorisant la qualité et l'adéquation aux besoins de l'accompagnement social. Ainsi, il était envisageable dans ce cadre de diminuer le nombre de places à budget constant pour participer d'une amélioration de la qualité de prestation, que ce soit en termes de qualité d'accompagnement ou de qualité bâtiminaire. Cependant, après que le gouvernement ait renoncé le 24 octobre 2022 réduire le nombre de places d'hébergement et avec l'instruction budgétaire de mars 2023, cette perspective d'amélioration de la qualité de prestation s'est quelque peu éloignée.

B) Nouvelle contrainte du cadre budgétaire

Le 29 mars 2023, le Ministère de la Transition Ecologique et de la Cohésion des Territoires a transmis aux préfets une instruction relative à la campagne budgétaire des centres d'hébergement et de réinsertion sociale pour l'année 2023.

L'instruction confirme la transformation de places d'Hébergement d'Urgence en places de CHRS à l'occasion de la conclusion de CPOM mais indique que ces transformations ne doivent pas conduire à une diminution de places et qu'elles doivent se réaliser dans le cadre d'une enveloppe budgétaire fermée.

Ainsi, l'hypothèse d'une diminution de places encore valable en juillet 2022 pour envisager une augmentation de la qualité de prestation à coût constant n'est déjà plus d'actualité.

Avec la contractualisation des CPOM, le levier restant à la disposition des gestionnaires pour améliorer la qualité de prestation porte sur la qualité du bâti par le biais du recours à l'investissement. Le levier d'une diminution de places pour améliorer le ratio dédié à l'accompagnement disparaît.

L'UNIOPSS, fédération dont Ajhiralp est adhérente, approuve la démarche de "CHRisation" des places d'Hébergement d'Urgence. Cependant, la fédération énonce comme paradoxale la volonté de se rapprocher des critères de qualité des CHRS et de leur coût médian, tout en s'interdisant de dépasser les dotations existantes. L'UNIOPSS juge même cette dynamique impossible : "Une démarche qualité s'opérant sur des places actuellement à très basse qualité ne peut pas se faire à coût constant".

Le fait de raisonner à coût constant risque en effet de limiter la portée de la démarche et de n'aboutir à transformer en places CHRS que celles qui, de fait, avaient déjà une qualité quasi comparable à celle des CHRS.

Lors du dialogue de gestion du 23 mars 2023, les services de la DDETS en Isère avaient ouvert la porte à la "CHRisation" de places d'Hébergement d'Urgence d'une partie des services dont j'assure la direction en précisant : "Dans la mesure où la transformation s'effectue à coût constant, un travail sur la capacité pourra être engagé pour garantir une qualité de la prise en charge en enveloppe fermée". Cette perspective, depuis le 29 mars, 2023 est désormais caduque.

Une nouvelle fois, les mouvements du cadre réglementaire de l'Hébergement d'Urgence donnent à voir combien il est mouvant et combien les politiques publiques pèsent sur la possibilité d'assurer avec équité une qualité de prestation auprès des publics sur les services dont j'assure la direction.

2.3 Ajhiralp et le PHU, une évolution difficile mais nécessaire

2.3.1 L'association et son rapport aux pouvoirs publics

L'association est devenue Ajhiralp en 2019, à la suite de la fusion de deux associations historiques sur le territoire isérois qu'étaient l'AREPI et l'Etape en 2011. Dans le cadre de la réécriture du projet associatif, les membres du Conseil d'Administration ont souhaité que reste inscrit dans celui-ci que l'association "entend être un interlocuteur loyal des pouvoirs publics" (Annexe 1).

Cette affirmation, forte et symbolique, peut interroger le rapport qu'entretient l'association Ajhiralp avec les pouvoirs publics et particulièrement avec les services de l'Etat. Le monde associatif a vu ses rapports avec la puissance publique évoluer au cours des années. L'association Ajhiralp, comme les autres associations gestionnaires, est prise en étau entre l'Etat qui dicte ses conditions et le marché qui s'ouvre de plus en plus au champ sanitaire et social. Les financements sur projets augmentent au détriment des financements de fonctionnement, les dotations budgétaires s'inscrivent de moins en moins dans le cadre de subventions et passent dorénavant par une commande publique contractualisée. Ces logiques ont ouvert le champ de la concurrence aux associations entres-elles, mais aussi aux entreprises privées qui ont accès aux contrats publics.

Ce nouveau paradigme dans les rapports avec les pouvoirs publics amène les associations à conduire leur stratégie en s'appuyant sur des incertitudes avec pour conséquence une orientation marquée moins par l'innovation que par la recherche de financements.

Dans *Sociologie du monde associatif* (2019), Simon Cottin-Marx décrit comment les sociologues peuvent observer l'autonomie associative selon trois approches distinctes qui cependant s'alimentent et se recoupent en partie :

- Une première approche identifie les associations comme un "**tiers-secteur**" qui garderait une distance avec la puissance publique et le marché. Les associations seraient la traduction en acte de la démocratie. En façonnant les questions sociales, elles façonneraient l'Etat dans une approche largement appuyée sur l'engagement bénévole.
- La deuxième approche aborde les associations comme "**instruments des pouvoirs publics**". L'association de droit privé permettrait à l'Etat de contourner les contraintes du droit public. Dans une démarche affichée comme participative et incluant les citoyens, les associations se verraient confier des pans entiers des politiques sociales (lutte contre les exclusions, droit des femmes, réduction des

risques des usages de drogue). Les associations assumerait alors une forme de gestion de services à la population en s'appuyant essentiellement sur le travail salarié.

- La troisième approche aborde le monde associatif comme un "**marché de l'emploi**" prestataire de politiques publiques avec tout ce que cela suppose de rapports hiérarchiques, d'organisation du travail, d'efficacité et d'évaluation. Et à la fois comme un espace concurrentiel en termes économiques mais aussi d'utilité sociale. Cette approche aborde le monde associatif comme une dialectique philosophique : "étudier l'engagement comme un travail et le travail comme un engagement".

Ajhiralp peut se reconnaître à la fois comme "instrument des pouvoirs publics" et comme "marché de l'emploi". La dimension "tiers-secteur" peut apparaître moins présente pour les équipes salariées et les partenaires territoriaux.

Pourtant le projet associatif affirme que "dans un contexte rendu concurrentiel par les appels à projet, l'association ne se considère pas comme un simple prestataire de la commande publique". Cependant le Conseil d'Administration considère que la fonction "plaidoyer" de l'association relève d'un champ discrétionnaire et fait le choix de ne communiquer publiquement qu'en de rares occasions.

Ainsi, même si avec la nouvelle Direction Générale l'association s'est repositionnée en refusant de répondre à certains appels à projets, en fermant des services mal financés, cela reste peu visible pour les salariés et les partenaires, du fait d'un déficit de communication interne et externe.

Ajhiralp, comme bien d'autres partenaires associatifs, se trouve en tension dans ses rapports aux pouvoirs publics. Elle doit travailler avec l'Etat, obtenir de sa part des financements, tout en se laissant la possibilité d'interroger ses orientations et décisions. La question de la communication est prise dans ce rapport ambivalent : comment afficher des désaccords tout en restant un interlocuteur loyal ?

2.3.2 L'association et son mode de gouvernance

Avec l'arrivée d'une nouvelle Direction Générale en 2019, le mode de gouvernance de l'association a conservé un caractère directif et vertical. Cette dimension très contrôlée avait été jugée nécessaire du fait d'une direction antérieure vécue comme paternaliste et clientéliste, et ayant généré des tensions multiples au sein des équipes en place.

Ce mode de direction avait aussi engendré des pratiques très hétérogènes selon les services, à la fois dans le positionnement des ressources humaines, mais également dans des pratiques professionnelles parfois très éloignées des bonnes pratiques énoncées par l'HAS.

Ce mode de gouvernance, bien qu'il évolue, participe aujourd'hui d'un dialogue social dégradé en se situant loin des standards attendus aujourd'hui. Notamment pour les salariés

récemment venus sur le marché du travail pour qui la gouvernance "inclusive" est un enjeu majeur d'adhésion.

En 2001, le Conseil Supérieur du Travail Social, dans le rapport *Ethique des pratiques sociales et déontologie des travailleurs sociaux*, énonçait déjà des recommandations en direction des employeurs et de leur encadrement :

- Développer et faciliter concrètement toutes les formes démocratiques de participation individuelle et collective des usagers aux actions éducatives et sociales qui les concernent.
- La rédaction des chartes, des projets d'établissements, les procédures d'évaluation et de démarche qualité sont des constructions qui requièrent la participation de tous les acteurs.

Ainsi dès 2001, les questions de participation à la fois des personnes concernées, mais également des professionnels de terrain, des partenaires locaux apparaissent comme référentiels de bonnes pratiques dans le champ associatif et particulièrement dans le travail social.

Depuis, la notion de gouvernance a émergé. Dans le champ associatif, elle est abordée comme une modalité pour questionner les pratiques démocratiques (Eynaud, 2019). Elle est également envisagée dans une dimension politique susceptible de porter de nouvelles formes d'organisations qui enrichissent le projet associatif.

Dans *Les nouveaux enjeux de la gouvernance des associations* (2019), Philippe Eynaud recense trois modèles qui traversent la littérature actuelle du champ associatif :

- **La gouvernance multi-acteurs** : ce modèle rassemble les parties prenantes d'un même projet dans une instance de gouvernance commune. Ainsi, salariés, bénévoles, bénéficiaires et financeurs se trouvent au même niveau d'information et participent d'un même processus de décision. C'est sur ce modèle que repose la Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC).
- **La gouvernance participative à vocation inclusive** : ce modèle invite chaque citoyen à contribuer selon ses moyens et à recevoir selon ses besoins. L'inclusivité se construit sur la capacitation des personnes concernées par l'action engagée dans une réciprocité à vocation égalitaire. Ce modèle repose sur une action "bottom-up" (de bas en haut) en appui des notions d'"empowerment" et de démocratie participative.
- **La gouvernance des communs** : ce modèle repose sur l'idée que l'accès à des biens communs peut être autogéré et auto-organisé par des communautés à l'échelle locale. Un jeu d'essais et d'erreurs permettrait de trouver collectivement la bonne forme d'organisation afin de se donner des règles pratiques, de les expérimenter et de les évaluer.

Simon Cottin-Marx (2019), identifie quant à lui quatre types de gouvernance dans le champ associatif :

- La gouvernance "**militante**" collective et démocratique,
- La gouvernance "**resserrée**" où le pouvoir est concentré sur un dirigeant,
- La gouvernance "**externalisée**" où le pilotage est exercé par des parties prenantes extérieures,
- La gouvernance "**professionnalisée**" où les membres du CA sont choisis en fonction de compétences spécifiques et où le président dispose d'un pouvoir important.

A ce stade, l'association Ajhiralp n'apparaît pas dans les modes de gouvernance actuels du champ associatif définis par P. Eynaud. Elle apparaît dans les propositions de S. Cottin-Marx avec une gouvernance à la fois resserrée et professionnalisée.

Depuis deux ans, la Direction Générale a initié une orientation vers un mode de gouvernance plus participatif en créant des commissions sur les recrutements et sur la qualité de vie au travail, des rencontres autour des accords collectifs. Ces inflexions ne sont pas encore suffisantes pour répondre du changement de gouvernance attendu.

Changement attendu à la fois par les équipes salariées et les cadres intermédiaires, par les partenaires locaux et plus généralement par le cadre des politiques publiques qui demande au champ de l'Economie Sociale et Solidaire "une gouvernance démocratique, définie et organisée par les statuts, prévoyant la participation, des associés et parties prenantes aux réalisations de l'entreprise" (Loi n° 2014-856, 2014).

2.3.3 Des équipes en quête de sens

Je suis amené en tant que directeur du PHU, de même que les équipes et leurs cheffes de service, à passer un temps très important à ajuster l'offre pour répondre de la demande des services de l'Etat, ce qui limite l'inscription des pratiques dans le temps long et la structuration d'une pratique commune.

Cela ne positionne pas l'association et particulièrement ma fonction de directeur de pôle dans un temps long permettant de rechercher des bâtiments susceptibles de répondre durablement des demandes de l'Etat, conformes en termes de configuration à l'accueil des publics orientés et conformes en matière de sécurité bâtementaire à la législation en vigueur. Cela ne permet pas d'élaborer un projet social qui réponde à la fois des demandes de l'Etat quant à la mission, du projet associatif lui-même et au besoin de sens des équipes en place ou recrutées pour mener à bien la mission attendue.

Le fait que des services se créent et se ferment régulièrement engendre une instabilité structurelle du PHU et ainsi la prise en compte des besoins des publics accompagnés et l'harmonisation des pratiques peinent à trouver un écho.

Depuis ma prise de poste, j'observe sur les services des individualités qui ne font pas équipe au sein d'un même dispositif, une absence de transversalité et de culture commune entre les services à l'échelle du pôle. La plupart des salariés, dans le cadre des réunions d'équipes, font ainsi part d'une difficulté à percevoir le sens de leur mission et le contenu même de la mission attendue. Le pôle est constitué de services et d'équipes qui n'ont pas pour habitude de travailler de façon transversale, de partager des compétences et des savoirs. Le pôle apparaît plus comme la somme de compétences et de postures individuelles que comme un collectif agissant.

De ce fonctionnement, découlent des problèmes d'organisation, notamment un fort turnover des ressources humaines. Le turnover est important même chez les cadres et participe d'une carence en matière de procédures, d'orientations, de conduite et d'incarnation du projet social.

Le cadre apparaît comme ayant fait défaut en termes de continuité pour garantir une qualité homogène de prestations à l'échelle du pôle. Il est ainsi possible d'observer des équipes qui ont fait preuve d'autonomie et se sont ajustées à l'absence de présence régulière d'un cadre. Petit à petit, elles ont construit des formes d'autarcie, faisant fi de la dimension institutionnelle du pôle. Dès lors, la question du suivi de l'accompagnement proposé sur les services et de la qualité de cet accompagnement se pose.

Le PHU n'est pas doté d'un projet qui permettrait de faire référentiel commun et d'offrir une perspective et une lecture stratégique du positionnement et des attendus du pôle. Cet ensemble a du mal à faire sens collectif, faute de projet commun, faute de sens commun. Pourtant la question du sens est essentielle pour les équipes en travail social. Plus encore avec les nouveaux diplômés qui recherchent un équilibre, un sens entre aspirations personnelles et professionnelles et sont sensibles à la fois au mode de gouvernance et à l'utilité sociale de leur employeur.

En 2001, le Conseil Supérieur du Travail Social invitait les employeurs du secteur à maintenir des espaces de confrontations d'idées et d'analyse de la pratique avec les équipes, à revendiquer une marge de créativité et d'inventivité des pratiques comme un positionnement éthique. Si ces éléments apparaissent au projet associatif, ils peuvent avoir du mal à être perceptibles pour les équipes en place confrontées à des fonctionnements très contraints en matière de personnels. Ils peuvent être peu perçus également par l'encadrement contraint dans la recherche de financement et la production d'indicateurs de performance peu propices à l'élaboration de pratiques nouvelles.

Dans un fonctionnement où l'incertitude est la règle, la question du sens et de l'éthique devient essentielle. Dans *Ethique et travail social : Une recherche du sens* (2017), Brigitte Bouquet avance qu'après l'effacement des grandes utopies et idéologies, puis d'un certain désenchantement, il y a une recherche de nouveaux fondements des valeurs.

Dans le même temps, ce désenchantement aurait engendré un "polythéisme" des valeurs, une passion de la différence. Dans le champ du travail social, et plus largement, cette complexité est à prendre en compte. Il existe ainsi dans un même temps un besoin de reconnaissance de valeurs communes et un besoin de reconnaissance d'une singularité individuelle.

Trois valeurs feraient sens dans le champ social (Bouquet, 2017) : l'humanisme, l'égalité et la cohésion. La finalité du travail social étant l'émergence d'un sujet libre, l'action sociale reposerait sur la reconnaissance des potentialités de toute personne. Les valeurs du travail social trouvent ainsi un écho dans les valeurs républicaines et démocratiques : liberté, égalité, fraternité.

Pour synthétiser, Brigitte Bouquet (2017) propose trois valeurs relatives au travail social susceptibles de donner sens à l'action sociale :

- Les valeurs humanistes : respect, écoute, liberté, autonomie, engagement, intégrité...
- Les valeurs du droit : prévalence du droit, confidentialité, protection des personnes et des biens, responsabilité...
- Les valeurs démocratiques : justice sociale, laïcité, citoyenneté, cohésion sociale, intérêt général...

Les questions liées au sens de la mission, aux valeurs sous-tendues par les pratiques et la dimension éthique dans laquelle cette pratique s'inscrit sont aujourd'hui des questions qui doivent trouver des réponses concrètes dans les pratiques managériales, à la fois dans les modalités d'accompagnement des équipes, dans les pratiques d'accompagnement des publics concernés, et dans l'association des parties prenantes à la politique associative.

A ce jour au sein d'Ajhiralp, les équipes ne peuvent pas se reposer sur un projet de pôle, ne peuvent pas s'appuyer sur un référentiel dédié à l'accompagnement en Hébergement d'Urgence, ne peuvent pas s'appuyer sur un outil performant et répondant des besoins des publics hébergés.

Il est ainsi assez légitime que ces équipes s'interrogent en termes de sens et d'éthique professionnelle, et assez logique que l'accompagnement ait du mal à trouver une qualité homogène entre les services.

2.4 Du diagnostic aux axes stratégiques

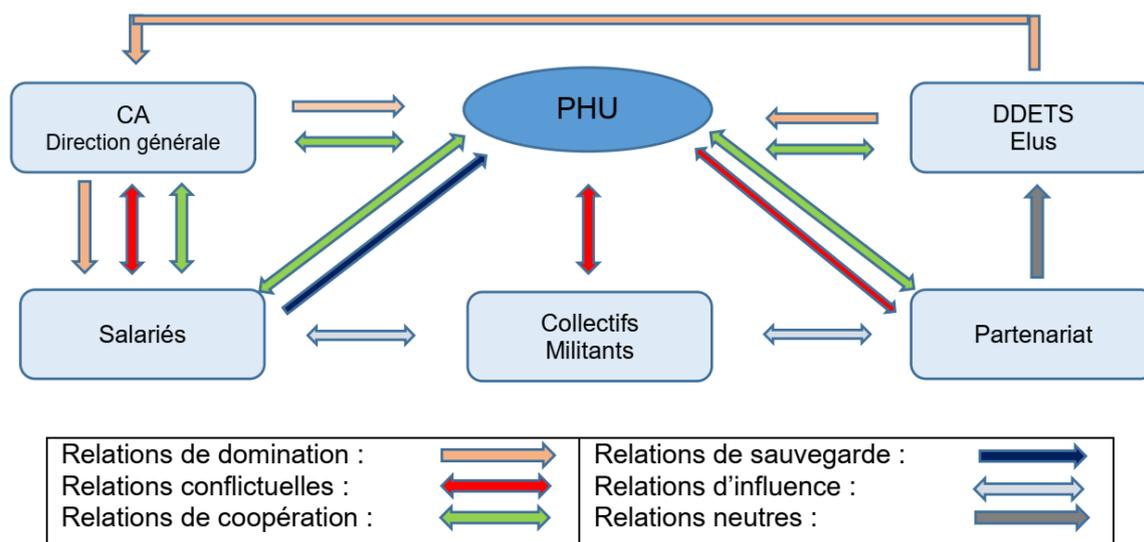
2.4.1 Les acteurs en présence

L'Hébergement d'Urgence est une activité au cœur de multiples influences, très observée par de nombreux acteurs, institutionnels et civils. Les questions relatives à l'Hébergement d'Urgence sont très politiques, au sens où elles créent du débat dans le cadre des politiques publiques, mais aussi au sein des collectivités sur lesquelles les établissements sont

implantés. Elles sont des enjeux entre les opérateurs dans un champ devenu concurrentiel, et enfin entre les citoyens, rassemblés ou non en collectifs, défavorables à l'implantation d'un site par exemple, ou encore militants idéologiques sur les questions relatives au sujet de l'immigration.

Le schéma ci-dessous fait apparaître les relations existantes entre les différents acteurs qui gravitent autour du PHU d'Ajhiralp :

Les parties prenantes autour du PHU d'Ajhiralp



A) Les acteurs externes

Comme directeur, je suis amené à entretenir des relations étroites avec les services de l'Etat, notamment la DDETS de l'Isère et ponctuellement le Préfet. Ces relations sont complexes dans la mesure où les services de l'Etat sont à la fois un donneur d'ordres et un partenaire de terrain. La DDETS porte les injonctions relatives aux politiques publiques relayées par ces représentants de l'Etat et, dans le même temps, propose des relations de coopération comme partenaire des réponses relatives à l'Hébergement d'Urgence déployées sur le territoire.

La relation à la puissance publique ne se limite cependant pas aux seuls représentants de l'Etat. Si les communes et communautés de communes n'ont pas la compétence "Hébergement", elles peuvent s'en saisir de façon facultative et porter des projets sur leur territoire. C'est le cas de la ville de Grenoble d'une part, mais également de Grenoble Agglomération Métropole. Je suis ainsi amené à entretenir des relations avec des élus communaux, des élus et représentants des communautés de communes ou d'agglomération, soit du fait que des établissements soient installés sur leur territoire, soit comme partenaires qui gèrent des dispositifs relevant de l'AHU.

Le PHU est également en relation avec les services du département dans le cadre des accompagnements réalisés auprès des publics hébergés et accompagnés, notamment sur

les questions relatives à la protection de l'enfance et également avec les services de la Région, sur les questions notamment d'insertion professionnelle.

Dans un champ toujours politique, l'Hébergement d'Urgence est questionné par différents élus de la République, ce qui nous amène parfois à être sollicités par des députés et sénateurs dans le cadre de leurs missions pour éclairer des travaux à l'Assemblée Nationale.

Au niveau partenarial, avec les acteurs AHI du territoire, les relations sont assez ambivalentes. Ajhiralp et notamment le développement du PHU est perçu par certains acteurs comme ayant participé d'une politique dite du "moins-disant" social en Isère avec en particulier le développement de l'offre hôtelière. Le moins-disant social étant une pratique de minoration des coûts pour orienter le choix de la puissance publique au détriment de la qualité de prestation.

Pour autant, aucun de ces acteurs n'est candidat pour porter des dispositifs d'Hébergement d'Urgence et proposer une alternative. En ce sens, ils instrumentalisent les services sous mon périmètre pour apparaître comme des acteurs porteurs de valeurs qui diffèreraient des nôtres, mais dans le même temps se gardent bien de porter eux-mêmes les dispositifs qu'ils décrient.

Si ces acteurs sont minoritaires sur le territoire au regard du nombre de ceux avec lesquels nous avons des coopérations tout à fait positives, ils ont un rôle significatif sur l'image dégradée de l'association qui communique peu sur ses engagements et de ce fait un rôle sur les recrutements et le dialogue social en général.

Enfin, les relations sont assez conflictuelles avec des collectifs militants tel que le Droit au Logement Isère (DAL 38) ou le collectif Lutte Hébergement. En 2021, le DAL 38 avait engagé une action au tribunal administratif dénonçant les conditions d'hébergement sur les dispositifs hôteliers de l'association Ajhiralp et de l'Entraide Pierre Valdo. J'avais alors réalisé un mémoire de défense transmis aux services de l'Etat pour donner à voir la qualité de mise en œuvre des conventions signées avec la DDETS. Le collectif avait été débouté. En mars 2023, le DAL 38 a de nouveau engagé une procédure au tribunal administratif et j'ai à nouveau dû produire un mémoire d'appui.

Ce qui est complexe dans cette relation, c'est que les attentes portées par le DAL 38 ne relèvent pas de notre responsabilité en tant que gestionnaire. Les échanges sont ainsi très limités puisque les collectifs se positionnent comme ayant toute raison et traduisent cela sur base d'insultes et propos véhéments. Je n'ai à ce jour pas réussi à avoir un dialogue constructif avec ces militants.

Pour autant ces postures idéologiques ont des conséquences, à nouveau, sur les questions de recrutement, sur le dialogue social au sein de l'association et sur la relation aux partenaires.

B) Les acteurs internes

A ce jour, le Conseil d'Administration est composé de 10 administrateurs bénévoles. Comme souligné en amont, le mode de gouvernance, quand bien même il évolue, reste encore dans des schémas assez verticaux et directifs. Le CA a cependant accompagné politiquement des décisions complexes depuis ma prise de poste. D'une part, en acceptant de fermer un dispositif dont les services de l'Etat avaient diminué drastiquement le budget ce qui ne permettait plus un accompagnement qualitatif des personnes hébergées. D'autre part, en refusant de s'engager sur un appel à projet malgré les sollicitations de l'Etat car les conditions de financement n'étaient pas à la hauteur de la mission attendue. Enfin, en se refusant de piloter un dispositif en dehors du cadre réglementaire et notamment du principe de continuité.

Pour chacun de ces enjeux, le Conseil d'Administration m'a invité à venir développer mon argumentaire puis s'est positionné en privilégiant la qualité de prestation portée par les services du PHU. Ces postures marquent un changement institutionnel, cependant peu visible pour les partenaires et les salariés dans la mesure où l'association communique très peu en interne et encore moins en externe.

Le dialogue social avec les Instances Représentatives du Personnel est assez tendu. Malgré le changement de Direction Générale, les IRP ainsi que nombre de salariés restent dans une posture de défiance à l'égard de l'institution. Pendant plus de 20 ans, l'association a été dirigée par un directeur avec un mode de gouvernance patriarcal. Il était à la fois Directeur Général, chef de service, travailleur social, ami et confident des personnes accompagnées. Il en découlait un fonctionnement très clientéliste et versatile pour les salariés comme pour les usagers de l'association. L'association souffrait d'un manque de procédure et de cadre normalisé avec une affirmation autoritaire du cadre. Ce type de management a laissé des traces parmi les salariés et, malgré le turn-over dans les équipes et le changement de Direction Générale depuis 2019, le dialogue social n'est pas apaisé entre les salariés et leurs équipes cadres. Les cadres fonctionnant dans une forme de réciprocité en ayant du mal à accorder leur confiance aux équipes sociales en place.

Au sein du PHU, les équipes ont bien entendu les changements que je souhaitais engager avec elles et mon arrivée au poste de directeur de pôle avait produit une forme d'attente, une observation pour vérifier si l'intention énoncée d'harmonisation des pratiques produirait des effets. Au terme de deux ans de direction du PHU, si des effets sont perceptibles, les évolutions du cadre réglementaire, ainsi que les ouvertures et fermetures m'ont tellement mobilisé, que ma présence auprès des équipes a été insuffisante pour incarner le changement à ce stade.

Dernier acteur en interne, les publics hébergés et accompagnés sur les différents dispositifs sont encore assez peu mobilisés en termes de participation. Cela tient du cadre réglementaire qui intègre peu dans les conventions les questions de participation avec pour

conséquence la non-inscription de cette dimension dans les projets de service antérieurs. Cela tient également de la difficulté à mobiliser des publics qui cumulent autant de précarités et n'ayant comme seul trait commun initial l'absence de "toit" dans un contexte d'hébergement où "l'urgence" prend régulièrement le pas sur les questions relatives à l'exercice de la citoyenneté. Enfin, la carence de cadres intermédiaires sur les services pendant de nombreuses années a aussi participé de la non mise à l'agenda de cette dynamique participative à l'œuvre dans tout le champ sanitaire et social.

2.4.2 Les leviers et les freins identifiés, émergence des axes stratégiques

A ce stade, les relations entre les acteurs étant caractérisées, il est nécessaire d'identifier les opportunités et les menaces présentes dans l'environnement extérieur au PHU et d'identifier également les forces et les faiblesses présentes en interne. Un outil de type SWOT construit en Codir élargi aux chefs de service est proposé en Annexe 6, il sert d'appui à l'émergence des axes stratégiques.

A) Les freins identifiés en interne et en externe

Ajhiralp porte une histoire lourde à la fois dans ses rapports avec les salariés de l'association et le partenariat local. Bien qu'un changement soit engagé notamment en termes de dialogue social et de mode de gouvernance, l'association est encore loin des standards participatifs et inclusifs qui se développent dans le champ social et médico-social. Ce changement qui m'apparaît nécessaire pour intégrer plus avant les dimensions participatives et inclusives ne peut se faire à contre-courant de l'évolution associative. C'est ainsi un mouvement que je me dois d'accompagner mais que je ne peux devancer sans risque de perdre l'appui du Conseil d'Administration et de la Direction Générale. Au-delà, ce mode de gouvernance ne se décrète pas, il se construit dans le temps pour emporter l'adhésion des parties prenantes.

De la même façon, les rapports déséquilibrés avec les services de l'Etat nécessitent du temps pour retrouver une forme de coopération qui se distingue de l'injonction, notamment concernant les ouvertures et fermetures de sites qui déstabilisent le fonctionnement global du PHU en le maintenant dans une forme d'adaptation permanente.

Le financement des activités par le biais de subvention annuelle participe de cette instabilité, impliquant un mode de gestion court-termiste et une difficulté à inscrire les services et les équipes dans un temps long, susceptible de permettre l'harmonisation à la fois des pratiques mais également une convergence en termes d'équité de prestation sur les différents sites.

Cette instabilité génère de la tension à la fois pour les équipes et les personnes hébergées, mais également pour les cadres, ce qui participe d'un turn-over récurrent sur les équipes sociales mais aussi sur l'encadrement et conduit à une carence de transversalité entre les services du PHU.

Le PHU rencontre ainsi une difficulté à structurer une culture commune ce qui s'est traduit historiquement par une absence de formalisme et de procédures partagées. L'absence de projet de pôle, alors que le PHU porte régulièrement entre 7 et 9 services mobilisant plus de 35 salariés, apparaît comme un indicateur fort de cet ajustement permanent auquel ce pôle est confronté. Il ne prend pas le temps de se penser.

Sorti du champ des ESSMS, le PHU manque aussi d'évaluation interne, tout autant que d'évaluation externe. Ainsi, depuis sa création, les services s'ouvrent et se ferment, certains perdurent, mais sans se confronter à une forme d'évaluation qui conduirait à repenser les pratiques en interne ou à les repositionner du fait d'un regard extérieur. D'une façon un peu "familiale", le PHU fonctionne en vase clos.

Ce fonctionnement explique en partie que les activités du PHU soient médiatiquement ou juridiquement observées à intervalle régulier. En effet, faute de lisibilité et de communication, c'est sur le champ médiatique ou auprès du tribunal administratif que l'institution se trouve en situation d'être "évaluée".

Enfin, l'inexistence d'un référentiel relatif à l'accompagnement social en Hébergement d'Urgence pose une difficulté pour identifier et expliciter ce qu'implique cet accompagnement et quel est son périmètre. S'il n'existe aucun cadre réglementaire, aucun support auquel se référer, il est somme toute logique que les équipes sociales en place aient du mal à l'appréhender.

B) Les leviers identifiés en interne et en externe

Si le turn-over peut être identifié comme un frein, j'identifie l'entrée de nouveaux salariés comme un levier. En effet, ces nouveaux collaborateurs arrivent le plus souvent avec une dynamique motrice qui peut accompagner la conduite du changement.

Le PHU a besoin de s'appuyer sur de nouvelles forces vives pour mettre en œuvre la réécriture des projets de service et s'inscrire dans l'élaboration puis la rédaction d'un projet de pôle. Le projet de pôle m'apparaît comme un levier susceptible de participer d'une culture commune, d'une harmonisation des pratiques. Il m'apparaît également comme un outil qui participe de l'amélioration de la qualité de prestation pour les publics hébergés et accompagnés.

Le fait que le Conseil d'Administration évolue ces dernières années est aussi une ressource. Des administrateurs référents ont été nommés auprès de chaque pôle afin que ceux-ci puissent se saisir des remontées de terrain réalisées par les équipes sociales et l'encadrement des services.

Cette dynamique témoigne de l'évolution du mode de gouvernance qui a été engagée. L'institution est ainsi mobilisée pour le développement de nouveaux projets ou de nouveaux mode de fonctionnement. Ces changements ne sont pas encore nécessairement visibles pour les équipes mais ils sont des atouts pour le directeur de pôle que je suis.

L'association Ajhiralp est régulièrement interpellée par les services de l'Etat quand des appels à projets sont envisagés. Cette confiance est importante pour construire dans la durée. D'autant que le Conseil d'Administration et la Direction Générale s'attachent à répondre dans une dimension qualitative, ce qui, petit à petit, repositionne nos relations avec nos financeurs, sans perdre le lien et la coopération. Au niveau du PHU, la confiance avec les services de l'Etat est toute aussi présente et je peux sereinement faire part de mes observations et propositions qui sont généralement bien accueillies.

Dans le cadre du dernier recours du DAL 38, l'association Ajhiralp, ainsi que l'Entraide Pierre Valdo, ont entendu, d'une part la nécessité de produire un communiqué de presse commun et, d'autre part l'intérêt de s'associer pour une table ronde avec les fédérations du secteur pour parler des missions de l'Hébergement d'Urgence avec les services de l'Etat début juillet 2023. Cette posture vient marquer un changement dans la stratégie de communication externe pour Ajhiralp.

Enfin, le passage en CPOM au 1^{er} janvier 2025 des activités du Pôle Hébergement d'Insertion et la porte entrouverte à la possibilité d'une "CHRisation" des places d'Hébergement d'Urgence demeure une opportunité, quand bien même elle doit s'opérer à places et coûts constants. La pérennisation de l'activité sur 5 ans et l'ouverture aux budgets d'investissements participera d'une amélioration de la qualité de prestation aux profits des publics hébergés et accompagnés.

C) Des axes stratégiques pour participer d'une équité de prestation

Ma fonction de direction ne permet pas d'agir directement sur le cadre réglementaire et ainsi sur les disparités observées dans la mise en œuvre des principes de continuité et d'inconditionnalité. Il s'agira pour moi de les intégrer comme des limitations et d'engager une conduite du changement qui relève de mes délégations.

Ce qui pose problème en termes d'équité de prestation pour les publics hébergés fait son apparition dans la modalité même de création des dispositifs d'Hébergement d'Urgence. Ils sont mis en œuvre plus pour répondre d'une attente des services de l'Etat, que pour répondre aux besoins repérés des publics.

Fonctionnant sur le modèle de la subvention annuelle et proposant chaque année des ouvertures et des fermetures de dispositifs, ceux-ci sont installés dans des bâtiments vacants et la réponse se construit en fonction de ce qui est trouvé au moment où le besoin est énoncé par les services de l'Etat. Faute de pouvoir se construire sur des investissements, les Hébergements d'Urgence n'ont que peu de moyens pour construire leur "outil de travail".

De plus, l'absence de référentiel relatif à l'accompagnement en Hébergement d'Urgence vient ajouter une tension pour les équipes et générer des flous dans la prestation à réaliser auprès des publics.

Je me propose de développer dans la troisième partie de ce mémoire trois axes stratégiques susceptibles d'améliorer l'équité de prestation auprès des publics sur les services dont j'assure la direction.

→ Comme directeur de pôle, je suis à l'initiative de la constitution d'un collectif de gestionnaires d'Hébergement d'Urgence. Le premier objectif porte sur la rédaction d'un référentiel dédié à l'accompagnement en Hébergement d'Urgence. Il se veut un outil à la fois dans nos échanges avec les services de l'Etat et également un appui pour la pratique des équipes sociales sur le terrain au profit des publics hébergés et accompagnés. Le deuxième objectif du collectif porte sur une redéfinition partagée des missions qui incombent à nos établissements. L'Hébergement d'Urgence dans les différentes instances institutionnelles et partenariales est toujours énoncé comme un groupe au fonctionnement homogène et il apparaît indispensable de donner à voir une réalité quelque peu différente. La conduite de ce projet est un axe stratégique externe à court terme dans la constitution d'un collectif et à moyen terme dans la rédaction d'un référentiel.

→ A court terme, je souhaite mettre en œuvre une harmonisation des outils à l'échelle du pôle PHU. Il s'agit pour une part de développer une base documentaire commune sur le plan des ressources humaines mais surtout autour des outils liés à l'accompagnement social. Au-delà des outils de la loi 2002-2, l'harmonisation portera sur les rapports d'activité, les modalités de construction et d'évaluation des projets de service, l'intégration de la participation des personnes hébergées et accompagnées. Elle portera aussi sur la transversalité entre les services et des actions de formations communes. Cet axe stratégique se veut à la fois un outil de cohésion RH et également un moyen d'harmoniser la qualité de prestation pour les personnes hébergées et accompagnées.

→ Le troisième axe stratégique porte sur une action à moyen terme en interne, l'élaboration et la rédaction d'un projet de pôle. Le projet de pôle permettra de définir les valeurs portées par les équipes sociales de terrain et l'équipe de direction. Il participera d'une culture commune en définissant des ancrages communs au-delà des possibles ouvertures et fermetures de dispositifs. Le projet de pôle participera d'un décloisonnement des services en définissant un référentiel commun. Il aura pour objet de dégager des perspectives collectives dans un contexte mouvant en envisageant un horizon commun. Ce projet de pôle aura pour ambition d'être garant d'une équité de prestation auprès des publics hébergés et accompagnés.

Séparément, ces axes stratégiques ne permettront pas de garantir une amélioration en termes d'équité de prestation mais, conduits conjointement, ils m'apparaissent utiles pour répondre de cette problématique.

3 Garantir l'équité de prestation pour les publics dans le champ de l'Hébergement d'Urgence

Certains domaines, comme la mise en œuvre du principe de continuité et du principe d'inconditionnalité, ne relèvent pas du pouvoir d'agir direct de ma fonction de direction. Je les ai donc intégrés comme des limitations, au sens systémique du terme, pour me concentrer sur des axes stratégiques qui répondent de la problématique de ce mémoire et rentrent dans le champ de mes délégations directes.

Cette troisième partie abordera trois axes stratégiques qui me semblent opportuns pour garantir une amélioration en termes d'équité de prestation pour les publics hébergés et accompagnés.

J'aborderai également la fonction de direction qui, dans son rapport à l'institution, aux partenaires et financeurs, participe de rendre visible cette problématique en donnant à voir les écarts constatés sur le terrain entre le cadre réglementaire et la mise en œuvre des dispositifs. Et au-delà, quand cela devient possible, de mettre ces sujets à l'agenda du Conseil d'Administration ou des services de l'Etat.

Un calendrier prévisionnel (Annexe 9) synthétisera la temporalité des axes stratégiques ci-dessous développés.

3.1 Construire un référentiel territorial de l'accompagnement en HU

3.1.1 Un groupe de travail des opérateurs HU du territoire

Le 10 octobre 2022, la DDETS de l'Isère a convié quatre gestionnaires de places d'Hébergement d'Urgence et le SIAO à une rencontre ayant pour thématique la fluidité au sein des dispositifs.

Dans le cadre de cet échange, les services de l'Etat ont fait part de leur souhait de voir naître un référentiel dédié à l'accompagnement en Hébergement d'Urgence. Cette attente, pour la DDETS, reposait sur deux constats :

- La mise en œuvre de l'accompagnement dans les dispositifs d'Hébergement d'Urgence n'était pas homogène entre gestionnaires,
- La "carence" d'accompagnement était le premier frein à l'absence de fluidité dans les places de ces dispositifs.

Si nous partageons pour la plupart la nécessité de construire un référentiel sur la question de l'accompagnement en Hébergement d'Urgence, nous ne partageons pas nécessairement la lecture de la DDETS.

Je me suis positionné, comme directeur de CHU sur deux points :

- La mise en œuvre de l'accompagnement n'est pas homogène du fait de l'absence de référentiel d'une part et d'autre part du fait que les moyens alloués aux différents

gestionnaires soient très hétérogènes avec un impact significatif sur les ratios d'accompagnement,

- Le frein principal à l'absence de fluidité dans le champ de l'Hébergement d'Urgence relève, d'une part, massivement du statut administratif des publics hébergés qui ne peuvent être orientés au regard de leur droit au séjour et, d'autre part, des durées de traitement pour l'accès à un logement et de la carence de places d'hébergement d'insertion pour ceux qui en relèvent.

Ces constats ayant été partagés par les gestionnaire présents, je me suis engagé avec l'un de mes homologues du territoire, à promouvoir l'émergence d'un collectif de gestionnaires d'Hébergement d'Urgence.

Comme directeur, je participe depuis octobre 2022, avec l'aval de ma Direction Générale et du Conseil d'Administration, à la création d'un groupe de travail réunissant les opérateurs HU de l'Isère autour de la définition d'un référentiel commun relatif à l'accompagnement dans le champ de l'Hébergement d'Urgence. Il a pour objet également de rendre visible les différents modèles qui existent en Isère. Cette dimension est importante au sens où, un référentiel unique en termes d'accompagnement qui ne prendrait pas en compte les moyens alloués et disponibles pour les gestionnaires, serait nécessairement biaisé.

Les avancées de ce groupe de travail se veulent à la fois un support dans les échanges avec les financeurs et un appui pour les équipes de terrain qui seront amenées à participer à son élaboration. La formalisation d'un référentiel dédié à l'accompagnement en HU aura pour objet de clarifier la prestation réalisée auprès des publics dans une perspective d'harmonisation des pratiques entre gestionnaires et au sein des établissements.

Il m'apparaît comme un axe stratégique sur plusieurs registres :

- Dans le repositionnement de l'association Ajhiralp dans ses rapports avec les services de l'Etat en référence au projet associatif : "Dans un contexte rendu concurrentiel par les appels à projet, Ajhiralp ne se considère pas comme un simple prestataire de la commande publique. Dans une perspective de créativité, elle souhaite valoriser sa conception de l'accompagnement social et de l'insertion". L'objet est ainsi de rendre visible les positions politiques et stratégiques de l'association, sans rompre le lien de collaboration et de confiance dans les rapports avec la DDETS.
- Dans le repositionnement de l'association Ajhiralp auprès du partenariat en participant d'une dynamique collective sur le territoire. Dans un contexte où l'association a pu être mise en cause comme acteur d'un "moins-disant" social en Isère, être porteur d'un collectif qui engage l'adhésion du plus grand nombre de gestionnaires possible et qui concourt à la formalisation d'un outil commun ne peut que participer de revaloriser l'image associative et faciliter les recrutements.

- Dans la mise à jour des moyens disponibles et dédiés à l'accompagnement pour les gestionnaires. L'objectif étant ainsi de pouvoir élaborer un référentiel commun sur cette prestation en définissant avec nos financeurs un ratio minimum à prendre en compte dans l'accompagnement pour ajuster le prix à la place par rapport aux attendus des services de l'Etat. Cet outil d'harmonisation des pratiques ne pouvant que participer d'une amélioration de l'équité de prestation pour les publics hébergés et accompagnés.

3.1.2 L'émergence d'un collectif

A la suite de la rencontre initiée par la DDETS le 22 octobre 2022, j'ai porté l'organisation d'une première rencontre entre les opérateurs présents ce jour-là. Je fais le choix de ne pas nommer les gestionnaires présents n'ayant pas l'aval de leur direction pour le faire.

La première rencontre a pu se tenir le 22 novembre en présence des directeurs des quatre gestionnaires invités par la DDETS initialement. Cet échange a permis de définir des attentes de définitions communes autour :

- Des missions socles de l'Hébergement d'Urgence,
- Des différents moyens dont disposaient chaque gestionnaire pour assurer la prestation auprès des publics hébergés,
- Du besoin de créer un outil susceptible de donner à voir les modèles d'HU existants sur le territoire isérois,
- De l'opportunité de porter collectivement une proposition de référentiel auprès de la DDETS.

Quatre rencontres ont suivi jusqu'au 17 mars 2023, toujours avec les mêmes participants. Je me suis de fait retrouvé en position de leadership de ce groupe, produisant les invitations et les comptes rendus des échanges pour le collectif. La constitution d'un tel collectif est complexe en termes d'adhésion du fait d'enjeux à la fois budgétaires, stratégiques et politiques pour chaque gestionnaire. Faire preuve de transparence au regard de ses financements et des conventions signées avec l'Etat ne va pas de soi. Il était nécessaire de proposer une forme de dynamisme inclusif, donnant à voir des résultats positifs pour les différentes parties prenantes. Je me suis attaché à porter ce rôle, convaincu que la démarche pouvait aboutir à un consensus utile à chacun.

Au mois de mars 2023, nous avons ouvert ce collectif aux 15 gestionnaires d'Hébergement d'Urgence isérois pour travailler ensemble le tableau et les indicateurs (Annexes 7 et 8) relatifs aux dispositifs que nos associations respectives portions. Les plus gros porteurs de places étaient déjà présents, Ajhiralp ayant notamment le plus grand nombre de places à ce jour, mais l'intention est d'avoir un travail exhaustif pour partager nos pratiques et avancer sur un référentiel commun que l'on porte 11 places d'hébergement ou 600. Je suis convaincu que, pour changer de paradigme, il faut associer toutes les parties prenantes.

C'est en pratiquant de la sorte que l'adhésion peut trouver sa place et que la confiance peut s'installer.

Le 27 avril 2023, ce sont six gestionnaires qui ont pris part à une rencontre, avec l'objectif de proposer un retour de l'avancée de nos travaux collectifs aux services de l'Etat. A la suite de ce temps d'échange, un premier courrier collectif a été adressé à la DDETS avec six signataires gestionnaires d'Hébergement d'Urgence, dont une fédération qui longtemps s'était positionnée comme opposée à toute collaboration avec Ajhiralp. Ce courrier reprenait un certain nombre des observations portées en octobre 2022 mais cette fois mutualisées et appelant à un temps de travail partenarial avec les services de l'Etat.

La DDETS a proposé une rencontre le 13 juin 2023 avec les acteurs isérois pour aborder la question de la fluidité dans le champ de l'Hébergement d'Urgence. Avec mon homologue directeur de l'Entraide Pierre Valdo, nous avons planifié l'organisation d'une nouvelle rencontre entre gestionnaires qui s'est tenue le 1^{er} juin, en présence de 12 associations sur les 15 présentes en Isère sur ce secteur. Cet échange a permis la finalisation d'une synthèse des données collectées en Isère pour 1 512 places sur les 1 924 places existantes, soit 79% du parc en 2023. Cet échange a fait l'objet d'un nouveau courrier collectif signé par 12 gestionnaires isérois. Il faisait part de la synthèse des données collectées pour assoir les échanges du 13 juin 2023 et était accompagné d'une proposition de priorisation d'ordre du jour.

Le 13 juin 2023, 9 opérateurs étaient présents. Les échanges ont été riches et la DDETS s'est montrée intéressée par la démarche engagée par le collectif et il a été entendu que la question de l'accompagnement ne pouvait être décorrelée des moyens disponibles pour le mettre en œuvre.

Nous avons convenu avec la DDETS d'une journée de travail le 19 septembre prochain, sur la question de l'Hébergement d'Urgence co-animée par les services de l'Etat et les gestionnaires d'Hébergement d'Urgence. Il est ainsi prévu de fonctionner en matinée avec des sous-groupes de travail et de rassembler les propositions issues des groupes l'après-midi pour déterminer un plan d'action relatif à la fluidité en Hébergement d'Urgence et au déploiement d'un référentiel dédié à l'accompagnement en HU.

3.1.3 Modalités de suivi et d'évaluation

La conduite de ce projet a une double temporalité. Une temporalité à court terme avec la constitution de ce collectif de gestionnaires d'Hébergement d'Urgence, qui n'avait jamais existé en Isère et qui aujourd'hui est effectif même s'il n'a encore rien de pérenne. Une temporalité à moyen terme, dans les travaux engagés avec la DDETS et susceptibles d'aboutir à un référentiel commun et des moyens spécifiques dédiés à l'accompagnement en Hébergement d'Urgence.

Ce projet, s'il présente des avancées n'est encore qu'à un stade intermédiaire :

- Sur l'existence d'un collectif de gestionnaires d'Hébergement d'Urgence en Isère, si la majorité des gestionnaires est aujourd'hui représentée, celui-ci n'est pas encore pérenne et inscrit dans la durée au-delà des enjeux liés à l'injonction des services de l'Etat de travailler la fluidité dans le secteur. L'enjeu, à mon sens, sera de démontrer l'utilité d'un tel collectif dans la durée et de l'ouvrir aux intervenants sociaux de terrain. Cette instance m'apparaît comme un espace de pensée réflexive sur nos métiers, d'échanges sur nos pratiques susceptibles de nourrir les prestations d'accompagnement engagées auprès des publics concernés. Il a aussi pour enjeu pour les gestionnaires d'être en capacité d'adopter certaines postures communes au regard des demandes des services de l'Etat, qui le plus souvent se pratiquent de gré à gré et participent de disparités importantes sur le territoire, comme observé dans la deuxième partie de ce mémoire.
- Sur la rédaction du référentiel, si une date a été fixée pour une journée dédiée à l'Hébergement d'Urgence en septembre prochain, la concrétisation de cette démarche nécessitera de nombreuses étapes intermédiaires. Il sera nécessaire, entre gestionnaires d'Hébergement d'Urgence et services de l'Etat de définir un socle commun relatif à l'accompagnement, de définir un calendrier et de créer un comité de pilotage pour porter la démarche. Il m'apparaît nécessaire également d'inviter les équipes de terrain à s'emparer de la rédaction de cet outil par groupes de travail thématique. Pour que ce référentiel soit un outil au service des professionnels dans leurs pratiques d'accompagnement, il me semble indispensable de les associer à la démarche. De même, il serait important de pouvoir mobiliser dans ce travail des représentants des publics concernés. En termes de temporalité, si ce cadre de travail est validé par l'ensemble des parties prenantes, la formalisation du référentiel pourrait se finaliser courant du 2^{ème} trimestre 2024.

Ci-dessous, le tableau recense les modalités de suivi et indicateurs d'évaluation que je souhaite proposer au collectif lors de la prochaine rencontre, puis soumettre à la DDETS une fois amendé et validé :

Objectif Général	Objectifs associés	Participation recherchée	Indicateurs d'évaluation
Constitution d'un collectif de gestionnaires de places	Partage des missions relatives à l'Hébergement d'Urgence	Ensemble des gestionnaires de places d'Hébergement d'Urgence	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de participants à chaque rencontre • Régularité des rencontres

d'Hébergement d'Urgence	Visibilité des moyens dédiés à l'accompagnement pour chaque gestionnaire	Ensemble des gestionnaires de places d'Hébergement d'Urgence	<ul style="list-style-type: none"> • Rédaction d'un compte rendu à chaque rencontre • Partage, mutualisation et transparence sur les données propres à chaque gestionnaire
	Création d'une outil pour rendre visible les modèles d'HU existants sur le territoire isérois	Ensemble des gestionnaires de places d'Hébergement d'Urgence	<ul style="list-style-type: none"> • Production d'écrits mutualisés • Définition et réactualisation régulières des objectifs communs
Ecriture d'un référentiel dédié à l'accompagnement en Hébergement d'Urgence	Définition du socle commun d'accompagnement en Hébergement d'Urgence	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionnaire d'Hébergement d'Urgence • DDETS 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un comité de pilotage • Définition d'un calendrier
	Rédaction du référentiel	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionnaire d'Hébergement d'Urgence • DDETS • Représentants des intervenants sociaux • Représentants des personnes hébergées et accompagnées 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de groupes de travail • Production d'indicateurs communs • Enquête de satisfaction auprès des personnes concernées • Production écrite du référentiel • Définition des modalités de révision et d'actualisation du référentiel

En termes de communication interne, seuls le Conseil d'Administration, la Direction Générale et les cheffes de services sont associés à la démarche avec qui je partage l'avancée des travaux.

Il est encore un peu tôt pour avoir une communication auprès de l'ensemble des équipes à mon sens. Tant que n'est pas acté un calendrier de travail avec la DDETS et l'association des intervenants de terrain à la rédaction du référentiel, je fais le choix de temporiser la

communication de façon à ne pas générer des attentes qui pourraient rester sans suite. Une journée institutionnelle est prévue le 17 octobre 2023, ce sera l'occasion de porter une communication vers les personnels sur l'avancée de ce projet.

L'ensemble des résistances ne sont aujourd'hui pas levées. Certains partenaires sont encore dans une observation des positionnements de mon pôle et plus largement de l'association Ajhiralp, mais un certain nombre de freins l'ont été, ce qui permet aujourd'hui d'envisager une montée en charge des coopérations entre les acteurs gestionnaires d'hébergements d'urgence du territoire avec nos services, au bénéfice des publics hébergés et accompagnés.

L'émergence à terme d'un référentiel dédié à l'accompagnement concerté avec les services de l'Etat sera un bénéfice réel pour répondre de la problématique de ce mémoire et apparaîtra comme une innovation puisque cet outil n'existe pas au niveau national.

3.2 Harmoniser les outils du pôle et développer la transversalité

3.2.1 Harmoniser les pratiques pour garantir une qualité de prestation

Depuis ma prise de poste, j'observe sur les services des individualités qui ne font pas équipe au sein d'un même dispositif, une absence de transversalité et de culture commune entre les services à l'échelle du Pôle. La plupart des salariés, dans le cadre de réunions d'équipe, font part d'une difficulté à percevoir le sens de leur mission et le contenu même de la mission attendue.

Les salariés se connaissent peu et n'ont pas toujours connaissance des services portés par le PHU. Il existe peu de travaux transversaux et les pratiques d'accompagnement ne reposent pas sur un référentiel commun, sur un partage des " bonnes pratiques ".

Le pôle apparaît plus comme la somme de compétences et de postures individuelles que comme un collectif agissant.

J'ai souhaité, depuis ma prise de fonction, travailler avec les cadres intermédiaires et les équipes d'intervenants sociaux à une harmonisation des outils dont disposent les services au niveau des ressources humaines et surtout au niveau de la prestation d'accompagnement pour les publics concernés.

Bien qu'en poste depuis un peu plus de deux ans, ce changement de paradigme a du mal à se concrétiser, à la fois du fait de l'aspect chronophage des ouvertures et fermetures que connaît le pôle, mais également du fait du turn-over sur les équipes et les cadres intermédiaires.

Le turn-over peut s'expliquer par deux approches :

- Une première approche liée au flou inhérent à la mission des hébergements d'urgence et aux moyens parfois dégradés dont disposent les professionnels de terrain. Cela engendre pour les acteurs de terrain une tension qui, si elle n'est pas entendue, puis contenue et accompagnée, peut conduire à une forme d'usure puis

de renoncement. La conséquence de ce renoncement se traduit par des démissions ou des demandes de ruptures conventionnelles.

- La seconde approche porte sur l'absence de pérennité du cadre institutionnel pendant quelques années qui avait conduit certains salariés à des pratiques individuelles sans référence à un projet commun. Lors de ma prise de poste, l'ensemble des équipes a pu me faire part du souhait de voir un cadre présent dans la durée, apportant structuration dans leur pratique et cohérence dans leur fonctionnement. Cependant, quand bien-même j'ai fait en sorte d'associer autant que possible les équipes à l'installation de ce nouveau cadre en m'appuyant sur des groupes de travail, il s'est trouvé un certain nombre de salariés qui ne se reconnaissaient pas dans le modèle que je soutenais. Dans ma volonté de déployer une harmonisation des pratiques sur les différents établissements dont j'assure la direction, le changement de pratiques que supposait cette nouvelle dynamique n'a pas convenu à tout le monde et quelques départs ont été constatés.

Au-delà, il est utile de rappeler que j'ai pris mon poste en période Covid. Cette période a été propice à des fonctionnements très singuliers des dispositifs puisqu'un certain nombre de professionnels s'est trouvé de façon répétée en arrêt de travail sur la période. Jusqu'à la fin de l'année 2021, je n'avais pas la possibilité de réunir l'ensemble des salariés pour porter une communication collective. Je n'ai pu m'appuyer sur des chefs de services qu'à compter de mai 2021 et sur des cheffes de services diplômées que depuis décembre 2022. Enfin, la période post-Covid a été une période d'opportunités salariales au regard du nombres d'offres dans le champ sanitaire et social dont certains salariés se sont saisis bien légitimement.

Depuis quelques mois, une stabilité commence à apparaître, autant dans les équipes d'intervenants sociaux que dans l'équipe de cadres intermédiaires. La coordinatrice en poste à ce jour et susceptible de passer sur une fonction de cheffe de service ou le recrutement d'un nouveau cadre intermédiaire viendront compléter l'équipe fin 2023.

L'axe stratégique d'harmonisation des pratiques pour garantir une équité de prestation pour les publics hébergés et accompagnés dans le cadre du pôle est ainsi de nouveau d'actualité. Même si j'ai depuis longtemps intégré que dans le champ de l'urgence, "le changement c'est tout le temps", il est illusoire de porter une harmonisation sur le terrain sans cadres pour l'incarner et l'accompagner.

3.2.2 Harmoniser en faveur d'une vision structurée et partagée

- *Réaliser des journées institutionnelles*

Les journées institutionnelles annuelles permettent la rencontre de l'ensemble des acteurs du pôle autour de thématiques transversales. Elles sont un outil qui participe à construire un référentiel commun et harmoniser les pratiques à l'échelle des différents services.

Elles sont utiles à un double niveau puisque, dans un même temps et un même espace, elles donnent à voir aux participants l'ensemble des compétences disponibles au sein du pôle, tout en orientant et en co-construisant l'identité collective du pôle en fonction des thématiques mises au travail et des orientations retenues.

La première journée de ce type pour le PHU a pu se tenir en avril 2022, les conditions Covid précédentes ne permettant pas de réunir l'ensemble des salariés. La journée était centrée sur ce qui dans nos pratiques s'apparentait ou pas au décret de 2017 définissant le travail social. Elle s'est déroulée avec un temps de travail partagé le matin accompagné par un prestataire externe sur la thématique retenue et un temps collectif de cohésion l'après-midi. Après que le prestataire nous ait fait part de la synthèse des échanges et la transmission de cette synthèse à l'ensemble des équipes, j'ai souhaité qu'un prolongement soit engagé de façon à nourrir la dimension collective et transversale des activités du PHU.

Un groupe de travail a été initié avec un représentant salarié de chaque service, une cheffe de service (en l'occurrence cheffe de projet) et un administrateur afin de répondre aux deux questions suivantes :

- Quels sont les moyens utiles et nécessaires (humains, logistiques, financiers...) à la mise en œuvre de la mission d'accompagnement en Hébergement d'Urgence ?
- En quoi donner à voir le travail social participe de donner à voir les besoins sur un territoire et peut participer de la définition d'une politique publique ?

Le groupe de travail s'est rencontré tous les deux mois avec pour finalité de jeter les bases d'un référentiel commun autour des activités du PHU. Ce travail collectif sera présenté lors de la journée institutionnelle du 24 octobre 2023 et sera mobilisé dans le cadre de la rédaction du projet de pôle.

La prochaine journée sera co-construite avec le SIAO de l'Isère et portera sur : *"l'évaluation et l'orientation dans le cadre de l'Hébergement d'Urgence"*. Comme directeur, j'animerai l'ouverture et la clôture de cette journée et présenterai la démarche d'élaboration et de rédaction du projet de pôle à venir.

Le projet de pôle sera développé dans l'axe stratégique suivant. Dans la mesure où celui-ci mobilisera des groupes de travail durant la démarche, il n'y aura pas de groupes de travail spécifiques suite à la journée institutionnelle cette année. Pour les années suivantes, un groupe de travail découlera de ces journées. Il sera composé d'un administrateur, d'une cheffe de service, d'un salarié par dispositif, de deux représentants des personnes concernées et ils auront vocation à instaurer une forme d'évaluation permanente de l'activité.

- *Actualiser les projets de service*

L'ensemble des dispositifs du PHU dispose de projets de service. Ceux-ci sont cependant à actualiser, voire à reprendre du fait d'une durée de plus de 5 ans pour répondre aux critères de l'article L311-8 du CASF relatif aux projets de service.

Dans le cadre de l'actualisation et la réécriture des projets de service, il sera indispensable, de façon transversale sur l'ensemble des dispositifs, de définir des procédures qui participent d'une harmonisation des attendus en termes de services rendus auprès des publics au sein du PHU. L'HAS propose sur son site des guides et recommandations autour des bonnes pratiques qui seront un appui à la réflexion commune pour outiller les équipes dans la réalité pratique de leur mission, avec pour objectif autant l'amélioration de la qualité sur les dispositifs pour les personnes accompagnées que l'harmonisation de cette qualité, quels que soient le service et le lieu d'exercice.

La rénovation des projets d'établissement doit intervenir pour chaque service à partir de septembre 2023 avec un calendrier de finalisation pour juin 2024. La méthodologie envisagée reposera sur la constitution d'un comité de lecture composé d'un administrateur, du chef de service concerné, d'un représentant de l'équipe d'intervenants sociaux et d'un représentant des personnes hébergées et accompagnées. Ce comité de lecture sera alimenté par 3 demi-journées de travail sur la période associant la totalité de l'équipe, la cheffe du service concerné et la participation de deux personnes hébergées et accompagnées sera recherchée. La cheffe de service sera porteuse de projet dans ce cadre. Comme directeur, j'animerai les temps d'ouverture et de clôture de la démarche et interviendrai au besoin pour accompagner le processus. Le comité de lecture proposera une actualisation du projet de service amendé que je soumettrai à la Direction Générale et au Conseil d'Administration. Sur invitation de la Direction Générale, je serai susceptible de venir présenter les différents projets et l'évolution du pôle dans le cadre du Comité Social et Economique (CSE).

- *Proposer une base documentaire unique, fiable et suivie*

Dans une dynamique partagée avec les intervenants sociaux puis avec les chefs de service et avec l'appui de l'URIOPSS (Union Régionale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux), j'ai engagé la refonte d'une base documentaire unique autour des outils spécifiques de la loi 2002-2 (contrats de séjour, règlements de fonctionnement, participation des personnes concernées, livret d'accueil...). Cette démarche a été conduite entre janvier 2021 et décembre 2021, l'ensemble des documents est accessible sur le serveur associatif pour tous les personnels du pôle.

En 2022, un travail d'harmonisation a été engagé par les cheffes de service autour des outils d'accompagnements (diagnostics sociaux, référentiels qualité, documentations thématiques...), des outils de fonctionnement (référentiels de fonctionnement, protocoles de caisses, consignes de sécurité...) et des outils RH (actualisation des fiches de poste, protocole de planning, protocole de congés, données statistiques...).

Cette harmonisation n'est pas encore aboutie. Comme vu précédemment, cette dynamique ne peut être soutenue qu'avec des équipes de professionnels et de cadres disposant d'une certaine stabilité. Si la démarche rencontre l'adhésion de la plupart des salariés, les

résistances au changement opèrent et sont à prendre en compte. Refonder les bases de fonctionnement d'un pôle nécessite du temps et de la méthode. Dans le cadre des réunions de pôle, en présence des cheffes de service, nous priorisons un ou deux document(s) à actualiser mensuellement. La charge de travail ne me permet pas d'aller au-delà sans quoi trop de dossiers se trouveraient ouverts, ce qui risquerait d'être contre-productif.

- *Harmoniser les modalités d'évaluation de l'activité*

Dès décembre 2020, les attendus relatifs aux rapports d'activité ont été redéfinis et j'ai impliqué les équipes dans la dimension quantitative et qualitative de ces documents institutionnels indispensables pour rendre visible le travail social. J'ai ainsi proposé, sur la base des attendus de la DDETS, une trame unique dans la constitution des rapports d'activité mais également sur le recensement des données relatives à l'activité. Cela permet au PHU depuis mars 2021 de proposer des rapports d'activité unifiés à l'échelle du pôle. Avec l'appui de la secrétaire du PHU, nous avons déployé un outil de recensement statistique unique auprès des services. Cependant cet outil Excel trouve ses limites au regard du nombre de services et du nombre de personnes hébergées et accompagnées sur le PHU.

Après des échanges avec la Direction Générale sur la pertinence de disposer d'un outil plus performant et rationnel pour recenser les données d'activités du PHU, le CA a validé l'investissement d'un logiciel métier dédié à l'accompagnement social pour l'ensemble de l'association.

Après études des offres sur le marché, l'application ASSIA développée par Espérer 95 a été retenue. Cet outil " full web " permet une approche avec des onglets statistiques, des onglets liés à l'accompagnement éducatif, des imports de données suite aux orientations du SI-SIAO, l'export de données vers l'EN et l'élaboration des rapports d'activité. Il engage le transfert vers le dossier unique numérique pour les publics accompagnés dans le respect des procédures RGPD. Son déploiement est repris dans le calendrier prévisionnel proposé en annexe.

3.2.3 Harmoniser en faveur de la qualité de prestation au service des publics

- *Actualiser les référentiels de fonctionnement*

Depuis ma prise de poste, j'ai déployé des référentiels de fonctionnement sur les sites d'hébergement semi-collectifs et hôteliers. Ils permettent, à l'accueil d'un nouveau salarié, d'un intervenant en travail temporaire ou d'un prestataire, d'avoir accès à un document qui décrit en détail le fonctionnement du dispositif, le rôle assigné à chaque professionnel, les attendus de la mission et les procédures spécifiques du site.

Ils sont également un outil de référence pour les salariés des sites concernés qui ont participé à leur élaboration. Ces documents ont initié la démarche de transversalité puisque

leur colonne vertébrale est la même, quel que soit le dispositif. Le référentiel s'apparente à une déclinaison très opérationnelle du projet de service, mais également à une boîte à outils ayant l'objectif de porter réponse à toute question relative au fonctionnement pour un professionnel qui arrive sur le dispositif.

Cette approche qualitative de l'accueil pour le salarié participe d'une approche qualitative de la mission attendue. Ces outils doivent être actualisés chaque année pour prendre en compte les évolutions de pratiques et de fonctionnement des services.

- *Pérenniser les réunions délocalisées*

Le PHU porte sept dispositifs de façon pérenne et ouvre des dispositifs temporaires régulièrement. A ce jour, un huitième service est en cours de pérennisation (Places de Répit Samu Social). Le Conseil d'Administration et la Direction Générale souhaitent également que je m'engage sur la création d'un nouveau dispositif d'hébergement dédié aux publics en situation de grand exclusion.

Pour qu'émerge une culture commune, il est indispensable que les acteurs de terrain se rencontrent régulièrement et échangent autour de leur pratique. Il est tout aussi indispensable que les salariés puissent avoir connaissance des conditions de travail de leurs collègues du PHU. La transversalité est un outil de cohésion, de reconnaissance et d'interconnaissance mutuelle, mais également un outil d'harmonisation au profit de la qualité de prestation défendue dans le projet associatif et que j'attends comme directeur de pôle.

Concrètement, je demande annuellement à chaque cheffe de service d'animer une réunion d'équipe délocalisée sur un autre service une fois par an. Ainsi, chaque service peut prendre connaissance des espaces de travail d'une autre équipe et la rencontrer sur son lieu de travail. Pour de nombreux professionnels, c'est un changement de paradigme qui est bien accueilli. Cette démarche engage une redynamisation des équipes autour de la construction d'une identité partagée, d'un agir commun.

- *Identifier des référents thématiques par service*

Toujours dans une vision transversale et collective, il m'est apparu pertinent de développer des référents thématiques par service : accès aux droits sociaux, accès aux droits sanitaires, accès au logement, protection de l'enfance, participation des publics...

Les référents thématiques sont ainsi invités à une vigilance particulière sur un sujet spécifique, d'en être " expert " dans les éclairages de l'équipe, de partager cette culture dans le cadre de réunions transversales avec, à terme, l'ambition que ces référents puissent participer à l'écriture de référentiels et construire des outils mobilisables par les professionnels du PHU.

Ce projet est engagé, l'ensemble des référents a été désigné et la procédure est en cours de rédaction. Les premières rencontres transversales thématiques se déploieront à compter de septembre 2023.

- *Développer les modes de participation des publics*

Les dispositifs d'accueil d'urgence, du fait de leur mode de financement, sont exclus du cadre de la loi 2002-2, notamment dans l'obligation de participation formelle des publics. Néanmoins, cette prise en compte est nécessaire et ne peut être éludée de mon point de vue dans une approche éthique dans la fonction de direction.

Depuis ma prise de poste, des réunions mensuelles avec les personnes hébergées et accompagnées sur nos dispositifs collectifs ont été déployées sans toutefois pouvoir s'apparenter à un Conseil de Vie Sociale. Tous les services du PHU ne disposent ainsi pas d'une instance de participation.

Pour l'association Ajhiralp et particulièrement pour le PHU, j'ai reçu mandat de la Direction Générale pour travailler les modalités de mise en œuvre et de développement de la participation des personnes hébergées et accompagnées. Dans le cadre de cette mission, j'ai pris attache localement avec la plateforme participation portée par le Groupement des Possibles avec pour objectif au deuxième semestre 2023 de présenter un plan d'action auprès du CODIR.

3.2.4 Modalités de suivi et d'évaluation

La temporalité du plan d'action énoncé précédemment est proposé en Annexe. Ci-dessous, le tableau recense les modalités de suivi et indicateurs d'évaluation relatifs à l'axe stratégique que j'ai développé précédemment :

Objectif Général	Objectifs associés	Participation recherchée	Indicateurs d'évaluation
Harmoniser en faveur d'une vision structurée et partagée	Réaliser des journées institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Représentant du CA • Direction du pôle • Cheffes de service • Représentants des intervenants sociaux • Représentants des personnes hébergées et accompagnées 	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'au moins une journée institutionnelle annuelle • Constitution d'un groupe de travail entre chaque journée • Production écrite et diffusion du travail collaboratif
	Actualiser les projets de service	<ul style="list-style-type: none"> • Représentant du CA • Direction du pôle • Cheffes de service • Intervenants sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution d'un comité de lecture • Tenue de 3 demi-journées de travail par service • Formalisation écrite de

		<ul style="list-style-type: none"> • Représentants des personnes hébergées et accompagnées 	<ul style="list-style-type: none"> • l'actualisation du projet • Validation par le CA et la Direction Générale • Présentation en CSE
	Proposer une base documentaire unique, fiable et suivie	<ul style="list-style-type: none"> • Direction du pôle • Cheffes de service • Secrétariat du pôle • Référents thématiques • Chefs de projets 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble des documents RH est centralisé et actualisé sur le serveur • L'ensemble des outils dédiés à l'accompagnement et au fonctionnement des services est centralisé et actualisé sur le serveur
	Harmoniser les modalités d'évaluation d'activité et déploiement du logiciel métier Assia	<ul style="list-style-type: none"> • CODIR • Direction du pôle • Cheffes de service • Secrétariat du pôle 	<ul style="list-style-type: none"> • Formation des équipes par le prestataire • Appropriation de l'outil par les équipes • Migration de l'ensemble des données vers l'application • Harmonisation du dossier unique numérique • Suppression des dossiers "papiers"
Objectif Général	Objectifs associés	Participation recherchée	Indicateurs d'évaluation
Harmoniser en faveur de la qualité de prestation au service des publics	Actualiser les référentiels de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> • Direction du pôle • Cheffes de service • Intervenants sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualisation réalisée chaque année et validée par la direction de pôle • Le document est disponible sur le serveur et en version papier
	Pérenniser les réunions délocalisées	<ul style="list-style-type: none"> • Direction du pôle • Cheffes de service • Intervenants sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Action réalisée chaque année • Un compte rendu est réalisé et disponible sur le serveur

	Identifier des Référents thématiques par service	<ul style="list-style-type: none"> • Cheffes de service • Intervenants sociaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Régularité des rencontres transversales • Production d'un écrit d'actualisation des connaissances et mise à disposition sur le serveur
	Développer les modes de participation des publics	<ul style="list-style-type: none"> • CODIR • Direction du pôle • Cheffes de service • Représentants des intervenants sociaux • Représentants des personnes hébergées et accompagnées 	<ul style="list-style-type: none"> • Une instance de participation régulière existe sur chaque service • Des représentants des personnes hébergées et accompagnées participent à l'élaboration de certains écrits cadres

3.3 Elaborer un projet de pôle

3.3.1 Le projet de pôle, l'affirmation d'une identité collective

Comme évoqué précédemment, le PHU s'est construit en adossant des services les uns aux autres en fonction des ouvertures et fermetures, en fonction des pérennisations de places temporaires et notamment hivernales.

Cette augmentation de places a pris un essor important depuis 2013 sans que ces différents dispositifs soient nécessairement rattachés à un projet commun. Depuis la fusion des deux associations historiques en 2011, les dispositifs d'Hébergement d'Urgence et le PAJ ont été tour à tour rattachés à différents pôles.

Ce manque de continuité dans la structuration du pôle et l'encadrement du pôle a participé à la fois de la non-émergence d'une culture commune, faute d'une permanence du cadre qui puisse assurer un lien et donner sens à l'activité. Il a participé également à l'émergence de services fonctionnant avec un défaut de cadre et ainsi à l'émergence de pratiques ne reposant pas sur un socle commun et délivrant des prestations sans homogénéité, en l'absence de toute transversalité.

Le PHU tel qu'il existe aujourd'hui est issu d'une réorganisation des pôles de l'association Ajhiralp en 2019. En 2019, le pôle portait ainsi les dispositifs PAJ, Silène, Intervalle, St Hubert et ouvrait des dispositifs pendant la période hivernale. Depuis 2021, le PHU a pris un nouvel essor avec la pérennisation des places hivernales dans le cadre de la Trajectoire 2022-2024, l'amenant à porter 8 dispositifs pérennes avec la création des Places de Répit Samu Social (PRSS) en 2023 et à probablement intégrer un nouveau service d'ici la fin de l'année.

Comme directeur, j'ai accompagné la montée en charge du pôle. J'ai cependant rapidement fait part à la Direction Générale du besoin de faire reposer le fonctionnement des services sur des cadres intermédiaires pour assurer une continuité des activités. Les chefs de services sont indispensables dans le quotidien auprès des équipes pour accompagner, promouvoir et contrôler la qualité des prestations auprès des publics hébergés et accompagnés. Si le recrutement de deux chefs de service était acquis début 2021, la création de nouvelles places et dispositifs a considérablement fait augmenter le périmètre d'activité pour ces deux postes et leur nombre se révélait à mon sens insuffisant.

Cependant, au regard du financement des dispositifs, élargir un troisième poste de chef de service n'était pas possible en l'état. J'ai alors porté des propositions de réorganisation interne auprès de la Direction Générale, proposant la suppression d'un poste de coordinateur au Samu Social suite au départ du salarié et le non remplacement d'un départ en retraite sur un autre service au profit de la création d'un nouveau poste de cadre intermédiaire.

Cette proposition a été acceptée, ce qui a permis de recruter un troisième chef de service pour le PHU courant 2022. Suite au départ d'un chef de service, ce poste a été pourvu par une coordinatrice qui entre en CAFERUIS en septembre 2023 et qui a vocation à prendre ce poste de cheffe de service dans quelques mois. Avec les projets en cours, l'opportunité du recrutement d'un quatrième cadre intermédiaire se posera rapidement.

A la suite de la dernière Assemblée Générale de l'Association en mai dernier, les membres du Conseil d'Administration ont pris conscience que le pôle le plus important d'Ajhiralp est aujourd'hui le PHU avec 6 millions d'euros de budget et près de 40 salariés. C'est un changement important pour l'association qui historiquement était attachée à l'accompagnement de publics sortants de prison, l'Hébergement d'Urgence étant une activité connexe. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et je participe de rendre visible cette situation en rendant régulièrement des notes de fonctionnement et des notes d'aide à la décision à la Direction Générale.

Rendre visible les moyens nécessaires au fonctionnement du PHU devient ainsi une priorité et j'ai besoin d'avoir le soutien de l'institution pour mener à bien les missions qui me sont confiées. Ces besoins se traduisent comme évoqué précédemment par la nécessité de rattacher au pôle un nouveau cadre intermédiaire. Ils se traduisent également par la présence accrue d'administrateurs auprès des équipes. Et ils se traduisent aussi par des moyens dédiés pour recruter un prestataire pour accompagner l'élaboration d'un projet de pôle pour participer de l'émergence d'une culture et d'une identité commune à l'échelle du pôle.

Je défends l'idée qu'un projet de pôle, qu'un projet commun participe à mettre du sens dans la pratique pour les professionnels de terrain, qu'il peut concourir à générer de l'adhésion et à limiter le turn-over. Je défends l'idée qu'un projet de pôle permet de construire le lien

entre les dispositifs du PHU qui est aujourd'hui carencé, en proposant de la transversalité et des pratiques mutualisées. Je défends qu'un projet de pôle est garant d'une qualité de prestation homogène pour les publics hébergés et accompagnés, en définissant des référentiels communs relatifs à l'accompagnement social et à l'évaluation de sa mise en œuvre. Je défends l'idée que le projet de pôle est l'outil qui inscrira le PHU dans la continuité et la structuration, qu'il assurera la permanence des méthodes et des valeurs quand bien même des services ouvrent ou ferment. Je défends enfin l'idée que le projet de pôle est un outil susceptible de répondre à la problématique de ce mémoire, en améliorant l'équité de prestation pour les personnes concernées, en harmonisant les attendus auprès des équipes sociales.

3.3.2 Une approche en termes de sens et de gouvernance

Les réponses aux besoins fonctionnels identifiés dans la sous-partie précédente participent de l'harmonisation des pratiques et de l'ébauche d'une culture commune. Elles ne suffisent pas cependant pour engager un véritable décloisonnement des services, pour dégager des perspectives collectives dans le contexte des politiques publiques en envisageant un horizon commun. Ces différentes réponses, prises séparément ne font pas projet.

Stratégiquement, c'est bien un projet de pôle qui pourrait en partie répondre des différents constats relatifs à une inéquité de prestation pour les publics hébergés et accompagnés. Le projet de pôle est le "méta-projet" créant le liant opérationnel entre le projet associatif, les acteurs de terrain et les personnes concernées par les services du PHU.

C'est ce que définit l'article L311-8 du CASF : "*Pour chaque établissement ou service social ou médico-social, il est élaboré un projet d'établissement ou de service*". A ce jour, cette démarche n'a pas été engagée et il n'existe pas au niveau du pôle un projet, appuyé sur les valeurs associatives, qui décline une vision des objectifs et moyens communs au service des dispositifs et de la qualité de prestation auprès des publics.

Au regard de la dimension du pôle aujourd'hui, le risque en l'absence de projet commun, c'est de poursuivre ce qui est existant et qui produira les mêmes effets : perte de sens pour les professionnels, turn-over dans les équipes, absence d'homogénéité dans les prestations. Dans un secteur en perpétuelle mutation, l'enjeu serait de pouvoir créer des ancrages suffisants qui permettent de :

- S'assurer de la qualité des prestations d'accompagnement sur l'ensemble des services,
- S'assurer d'une équité de traitement sur l'ensemble des services à la fois pour le personnel et les personnes hébergées,
- S'assurer de la diffusion et de l'appropriation des " bonnes pratiques " à l'échelle du pôle,

- Se doter de moyens d'évaluation homogènes et efficaces sur l'ensemble des services,
- Proposer une lecture claire du positionnement du pôle en termes de partenariat et de réseau,
- Participer d'une identité de l'intervention sociale sur le secteur de l'urgence partagée entre les services.

Tous ces éléments pourront prendre corps et sens dans une démarche globale. Un projet de pôle cependant ne se décrète pas, il se construit avec méthode et nécessité du temps. Le projet de pôle est un enjeu fort pour une association. C'est un outil de communication interne et externe autour de la mise en œuvre de son objet social, c'est aussi un outil dans la relation partenariale sur un territoire, une vitrine de son savoir-faire et des compétences internes, un outil de cadrage dans la relation avec les personnes hébergées et accompagnées.

Le projet de pôle permet également de déployer une dimension stratégique dans les perspectives d'évolution du pôle, il ancre surtout les valeurs associatives dans des actions opérationnelles. Il donne à voir un modèle de gouvernance et les modèles de participation proposés aux publics concernés.

Au regard du changement de paradigme qui amène le PHU à devenir le pôle le plus important de l'association Ajhiralp, il m'apparaît indispensable de soigner ce projet de pôle en faisant accompagner la démarche par un prestataire externe. Pour la première journée institutionnelle, le choix d'un intervenant externe sur l'agglomération Grenobloise s'était porté sur la " Scop Les Orageuses", coopérative d'éducation populaire, très en prise avec les questions de participation à la fois pour les salariés et les personnes concernées.

L'accompagnement du projet n'est pas un choix neutre, le prestataire retenu est en soi un indicateur de la gouvernance proposée, à la fois dans l'élaboration du projet et dans la perspective de sa conduite future. La validation du recours à un prestataire dans le cadre de la démarche doit être approuvée par le bureau de l'association en juin 2023.

Je souhaiterais que le prestataire puisse être identifié au plus tôt de façon à ce qu'il puisse être présent lors de la prochaine rencontre institutionnelle qui lancera les bases de l'élaboration et de la rédaction du projet de pôle. L'intention est que cette démarche puisse se nourrir des productions issues des journées institutionnelles et de l'actualisation des projets de service pour se concrétiser si possible en octobre 2024.

C'est une temporalité courte au regard du nombre de démarches engagées dans le plan d'action, mais toutes vont dans le même sens, harmoniser les pratiques, nourrir une appartenance collective au bénéfices des publics concernés.

La démarche s'appuiera sur les recommandations éditées par l'ANESM en 2010 dans "*Élaboration, rédaction, et animation du projet d'établissement ou de service*".

Pour accompagner la démarche, un Comité de Pilotage sera créé. Il sera ouvert au prestataire, à un administrateur de l'association, un représentant de la DDETS, un représentant du partenariat local, la direction de pôle, une cheffe de service, deux représentants des salariés du pôle et la participation de deux représentants des personnes concernées sera recherchée. Celui-ci se réunira trois fois durant le processus.

Pour alimenter la rédaction du projet, au-delà des écrits issus des journées institutionnelles et de l'actualisation des projets de service, j'envisage de proposer la constitution de trois groupes de travail qui alimenteront le COPIL et se nourriront des échanges avec les différents services. Pour ces trois groupes, j'envisage qu'ils soient constitués du prestataire retenu, d'un administrateur, du directeur, d'une cheffe de service, d'un représentant des salariés par service, d'un représentant d'une instance représentative du personnel (IRP) et la présence de deux représentants des personnes concernées sera recherchée.

Ces groupes se réuniront 6 demi-journées durant la démarche par cycle de deux demi-journées traitant un des trois axes que je compte proposer à la validation du COPIL :

- Une analyse du contexte actuel au regard des politiques publiques à l'œuvre dans le champ de l'Hébergement d'Urgence et plus largement dans les questions d'accès au logement dans le cadre de la politique du "Logement d'Abord". Cet axe devra dégager les perspectives dans lesquelles le pôle souhaite inscrire son évolution et tenter de projeter son devenir à 5 ans afin d'anticiper, autant que faire se peut, les changements qui jalonnent de fait le fonctionnement des dispositifs.
- Au regard des valeurs associatives et des perspectives d'évolution retenues pour le pôle, un axe devra identifier des actions fortes (4 maximum) qui seront le fil conducteur sur les 5 années suivant l'élaboration du projet et qui devront trouver des échos factuels dans les pratiques à l'œuvre sur le terrain.
- Le troisième axe développera les actions retenues dans une déclinaison opérationnelle sous la forme de fiches actions qui identifient le pilotage de l'action, les moyens dédiés à l'action et ses modalités d'évaluation.

Le projet de pôle étant une démarche participative, il sera le résultat de la mise en commun des compétences en présence, à la fois en interne (administrateurs et salariés) et en externe (réseau partenarial, personnes accompagnées).

3.3.3 Modalités de suivi et d'évaluation

Dans le cadre de ce projet, je me positionnerai comme chef de projet dans la mesure où il m'appartient dans mes délégations de conduire la stratégie du pôle et que ma position me permet d'être garant du respect de l'agenda.

La temporalité du plan d'action sur cet axe stratégique est proposée en annexe. Ci-dessous, le tableau recense les modalités de suivi et indicateurs d'évaluation au regard de l'axe stratégique que représente le projet de pôle :

Objectif Général	Objectifs associés	Participation recherchée	Indicateurs d'évaluation
Elaborer et rédiger un projet de pôle	Identification et recherche d'un prestataire extérieur	<ul style="list-style-type: none"> • CODIR • Direction du pôle 	<ul style="list-style-type: none"> • Rédaction d'un cahier des charges en rapport avec les attendus de l'HAS • Formalisation par le prestataire d'écrits intermédiaires pour alimenter la démarche • Formalisation du projet de pôle et présentation en CODIR avant validation au CA
	Constitution d'un COPIL	<ul style="list-style-type: none"> • Prestataire retenu • Représentant du CA • Représentant de la DDETS • Représentant du partenariat local • Direction du pôle • Représentants des chefs de service, des intervenants sociaux, des personnes hébergées et accompagnées 	<ul style="list-style-type: none"> • Production d'un écrit cadrant la démarche • Tenue de 3 COPIL • Production d'un compte rendu après chaque COPIL pour accompagner la démarche
	Constitution de groupes de travail	<ul style="list-style-type: none"> • Prestataire retenu • Représentant du CA • Direction du pôle • Représentants des chefs de service, des intervenants sociaux, des personnes hébergées et accompagnées • Représentant des IRP 	<ul style="list-style-type: none"> • Tenue des 6 demi-journées de travail • Alimentation écrite des 3 axes retenus par le COPIL

3.4 L'incarnation de la fonction de direction

3.4.1 La gestion des paradoxes

J'envisage la fonction de direction comme devant penser les perspectives à moyen et long termes, penser les modes d'intervention, évaluer la pertinence des pratiques au bénéfice des publics hébergés. Je l'envisage également comme devant organiser et développer les moyens susceptibles de répondre avec le plus d'efficacité possible aux missions qui me sont confiées.

Dans toute mise en œuvre d'une mission de direction, et particulièrement dans le champ de l'Hébergement d'Urgence, la réalité des moyens se heurtent souvent aux attendus de la mission.

Ainsi, une partie du champ de la direction de pôle se situe dans la gestion des paradoxes que suppose ce type de situation, à savoir viser une qualité de prestation avec des moyens contraints qui ne permettent pas de l'atteindre pleinement. Comme directeur, il s'agit de gérer ces paradoxes pour soi, mais aussi de les rendre acceptables pour les équipes, les cadres intermédiaires, les partenaires, l'institution, voire les financeurs eux-mêmes. Il s'agit également de trouver des perspectives qui dessinent malgré tout un champ des possibles susceptible de construire du sens commun.

Dans ma pratique, j'essaie de me reposer sur deux concepts qui me paraissent pertinents pour gérer ces paradoxes que traverse la fonction de direction :

- Les principes relatifs à la pensée complexe conceptualisés par Edgar Morin,
- L'approche systémique centrée solution.

Pour le sociologue Edgar Morin, il nous faut changer de paradigme pour penser notre environnement dans sa complexité : incertitudes économiques, mutations technologiques extrêmement rapides, pluralité et volatilité de l'information et des réseaux sociaux, évolutions du rapport au travail, urgence climatique. François Hollande en 2012 clamait : "le changement c'est maintenant". Dans mes rencontres avec les équipes de terrain je paraphrase souvent cette citation en indiquant que : "le changement, c'est tout le temps". Avec moins d'ironie et plus de certitudes, dans le champ de l'Hébergement d'Urgence, c'est l'ajustement qui est permanent. Edgar Morin nous invite ainsi à relier les points de vue et à nous relier aux autres dans un mouvement d'empathie. Il nous invite à suspendre notre jugement pour ne pas conclure trop vite. Il nous propose d'intégrer dans le même mouvement les contradictions et les complémentarités, en nous rappelant que nous sommes nous-mêmes porteurs de ces ambivalences. Il nous propose de penser le désordre et de nous montrer stratège en nous préparant à l'inattendu. Enfin, il nous incite à oser et expérimenter dans une posture autocritique.

L'approche systémique centrée solution est un modèle de thérapie brève apparue au début des années 1980 au Centre de thérapie brève familiale de Milwaukee créé par Steve De

Shazer et son épouse Insoo Kim Berg. Cette approche a évolué et propose depuis, au-delà des thérapies, des formations pour les professionnels en position notamment de management ou d'accompagnement. Elle repose sur plusieurs convictions :

- Les personnes (salariés et personnes accompagnées) sont compétentes,
- Elles détiennent la capacité de construire des solutions, cependant l'ampleur de ce qui leur pose problème peut avoir occulté cette capacité et leurs ressources,
- Les personnes veulent changer, la résistance au changement n'existe pas !

L'approche n'invite pas l'intervenant à proposer un diagnostic et des solutions au problème exposé. Elle invite les personnes concernées à explorer les ressources dont elles disposent et à initier leurs propres solutions. En explorant ce qui apparaît pour la personne concernée comme un futur préféré, l'intervenant accompagne l'émergence des ressources que la personne mobilise au quotidien, dans des exemples où ce qui fait problème n'apparaît pas pour elle-même ou moins.

Si ces concepts sont utiles pour accompagner les résistances au changement, il n'est pas aisé de les mobiliser au quotidien, tant l'urgence nous chahute régulièrement et nous focalise dans l'ici et maintenant.

Les facteurs clés de la réussite, pour les axes stratégiques mobilisés dans ce mémoire et pour la fonction de direction en soi, demeurent la communication, la recherche de l'adhésion, la recherche de la participation du plus grand nombre de parties prenantes, l'évaluation permanente de sa propre pratique, avec pour corollaire l'acceptation du doute comme régulière compagnie.

Enfin, si je pars du principe que les personnes sont compétentes, il m'apparaît nécessaire d'adopter un management des compétences et de l'intégrer dans la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, de façon à valoriser les compétences présentes, mais également d'anticiper les compétences nécessaires demain et d'accompagner les salariés pour qu'ils s'en saisissent. Je présente ainsi, dans le cadre du Plan de Développement des Compétences discuté chaque année en CODIR, les demandes de formations qui me semblent adaptées, après échange avec les cheffes de service, pour répondre des évolutions de nos pratiques.

3.4.2 La communication interne et externe

En termes de communication interne, je souhaite, avec l'appui de la secrétaire du pôle, pouvoir éditer au moins trimestriellement un bulletin d'information en direction de l'ensemble des salariés du pôle. Je souhaiterais que cette démarche soit engagée d'ici la fin de l'année 2023 afin d'accompagner la communication autour de la refonte des projets de service et du lancement du projet de pôle. Je souhaite également que cet outil nourrisse la transversalité en proposant que des salariés puissent partager leur expérience, leurs

questionnements, leurs doutes ou craintes. Une des hypothèses sur lesquels nous travaillons et de pouvoir le formaliser sous la forme d'un outil numérique.

Concernant le plan d'action relatif aux trois axes stratégiques abordés dans ce mémoire, il me semble nécessaire de communiquer oralement dans des instances spécifiques, susceptibles de permettre au plus grand nombre de salariés d'être présents, puis de consigner les informations par écrit dans le cadre d'une note de service afin de limiter les distorsions inhérentes à toute communication.

Pour la participation de salariés aux groupes de travail dédiés à un référentiel de l'accompagnement en Hébergement d'Urgence, je me dois d'attendre la validation des services de la DDETS et du collectif concernant cette méthode, les cadres intermédiaires étant déjà informés de la démarche. La journée institutionnelle d'octobre sera propice à une communication sur ce point en présence de l'administrateur référent du PHU. Je proposerai ensuite une note de service et demanderai aux cheffes de service d'inviter un salarié et un représentant des personnes hébergées et accompagnées à participer aux groupes de travail. Un binôme pour les dispositifs de jour, un binôme pour les dispositifs avec un fonctionnement d'internat.

Pour l'harmonisation des pratiques, un certain nombre de projets sont déjà engagés. Il est prévu cependant une participation de ma part aux réunions d'équipe en amont du 15 juillet 2023 afin de lancer l'actualisation des projets de service et initier la mise en place de l'application Assia. Pour les projets qui impliquent la participation des salariés et des publics, les conditions sont les mêmes que celles évoquées au point précédent.

Spécifiquement pour le projet de pôle, l'annonce sera faite dans le cadre de la journée institutionnelle et co-portée avec l'administrateur référent du PHU et la Direction Générale. Il est indispensable de donner à voir la dimension institutionnelle d'un tel projet. Pour les dimensions relatives à la participation, les conditions seront similaires aux précédentes, avec toutefois la recherche de la présence d'un représentant salarié par dispositif dans les groupes de travail et l'ouverture à la présence d'un élu du personnel dans ces instances.

La Direction Générale, comme présidente du CSE, peut-être amenée à m'inviter pour présenter aux élus du personnel les travaux en cours et les évolutions du pôle. Il est à mon sens nécessaire d'informer régulièrement les IRP de façon à fluidifier le dialogue social et anticiper les points de tensions et résistances qui peuvent exister. Le CSE sera consulté pour le projet de pôle et l'actualisation des projets de service dans la mesure où cela touche au fonctionnement des services et engage une dimension stratégique pour l'association.

En termes de communication externe relative aux axes portés dans ce mémoire, la présence recherchée du partenariat dans certaines instances est un mode de communication qui accompagne la revalorisation de l'association sur le territoire.

Si le référentiel venait à aboutir, il pourra faire l'objet d'une communication collective de la part des gestionnaires d'Hébergement d'Urgence, éventuellement par voie de presse avec

l'aval du CA. Concernant le projet de pôle, il fera l'objet d'une transmission aux financeurs et aux principaux partenaires. Il sera disponible également sur le site internet et téléchargeable.

3.4.3 La fonction de plaider

Comme directeur de pôle, une des missions qui me semble essentielle est celle d'apporter des éclairages objectivés et contextualisés qui puissent permettre au Conseil d'Administration de mesurer les enjeux et les risques avec des observations de terrain dans les arbitrages qui accompagnent des décisions stratégiques.

Ainsi, depuis ma prise de poste, la Direction Générale me demande régulièrement de produire des notes d'aide à la décision qui accompagnent les échanges et les délibérations de l'institution.

J'ai en effet pu produire des notes d'aide à la décision relatives à la fermeture d'un site, à l'opportunité d'ouverture de places exceptionnelles, à la création des places de répit, à l'opportunité de répondre à un appel à projet pour un accueil de nuit, à la relocalisation de places hôtelières, à l'opportunité d'une table ronde avec les fédérations du secteur...

Cette fonction est, pour reprendre la notion développée par Edgar Morin, une façon de relier la complexité. Elle se situe à la croisée des attentes des services de l'Etat, des intérêts stratégiques de l'association, des intérêts des salariés et enfin du bénéfice en termes de qualité et d'équité de prestation pour les publics hébergés et accompagnés.

Mon recrutement ne s'est sans doute pas fait par hasard, ma posture et les valeurs que je porte accompagnent le changement engagé par l'association depuis le changement de Direction Générale.

Pour certains sujets, il arrive que je sois invité au Conseil d'Administration pour échanger autour des enjeux du moment, pour d'autres les arbitrages se font sur la base des écrits produits. Mon rôle comme directeur, dans ce que j'appelle la fonction de plaider, n'est pas de décider, mais d'éclairer le paysage, en acceptant que les arbitrages puissent se révéler différents de ceux que je défends.

Sans connaître nécessairement le poids des écrits produits ou des échanges dans les décisions prises par le Conseil d'Administration et la Direction Générale, certaines évolutions sont notables :

- En 2021, le CA, après nos échanges, a priorisé la fermeture du site de l'Abbaye pour ne pas mettre à mal le travail social et les salariés engagés sur le site, faute d'un financement à la hauteur des besoins d'accompagnement identifiés. Ce type de posture n'avait jamais été prise par le CA auparavant.
- En 2021, l'institution n'a pas donné suite aux demandes de l'Etat relatives à un appel à projet pour un accueil de nuit pour des femmes isolées ou accompagnées d'enfant(s) dont le financement n'était encore une fois pas adapté aux besoins

d'accompagnement identifiés. Ce type de positionnement marque une prise de distance par rapport aux pratiques antérieures, où l'association s'engageait au côté de l'Etat, quel que soit le financement.

- En 2022, la Direction Générale m'a fortement soutenu dans le dialogue de gestion avec les services de l'Etat pour refuser la mise en place d'une convention qui ne respectait pas le principe de continuité sur une RHVS. Cet appui a permis la réécriture de cette convention et l'application du cadre réglementaire.
- En 2022, la Direction Générale et le CA se sont montrés très présents pour défendre l'opportunité de créations des Places de Répit dédiées au Samu Social, ce qui a permis l'obtention d'un budget dédié. Pendant de nombreuses années, les directeurs de pôle n'avaient pas d'échanges avec le CA, limitant de fait les postures communes.
- En 2023, la Direction Générale m'a soutenu dans le dialogue de gestion avec les services de l'Etat pour relocaliser des places hôtelières vers des logements dans le diffus, défendre la qualité de prestation pour les publics hébergés et accompagnés et cesser le financement de places auprès d'un propriétaire privé. Initialement, cette relocalisation n'était pas prévue mais la décision institutionnelle a pris appui sur une note d'aide à la décision pour accompagner ce changement.
- En 2023, suite au recours du DAL 38, le CA a pour la première fois validé le recours à un communiqué de presse.
- Enfin, en 2023, le CA et la Direction Générale ont validé pour la première fois le principe d'une table ronde avec les fédérations du secteur et la DDETS autour des limites des missions de l'hébergement d'urgence.

A mon sens, cette fonction de plaidoyer participe d'améliorer l'équité de prestations pour les publics concernés. Elle contribue à des changements dans les instances associatives qui prévalent à la prise en compte de cette qualité de prestation.

Il me semblerait utile de pouvoir communiquer sur ces enjeux auprès des équipes et des partenaires. Ce point n'est pas encore acquis auprès de la Direction Générale et du Conseil d'Administration, mais cependant un mouvement existe en ce sens.

Conclusion

En se référant à une métaphore maritime, s'il est sans doute osé de comparer la direction d'établissements d'hébergement d'Urgence à une navigation en eaux troubles, pour le moins cette fonction relève d'une navigation dans une mer agitée et instable.

Nous avons pu l'observer dans ce mémoire, les bases réglementaires de l'Hébergement d'Urgence reposent sur deux articles du Code de l'Action Sociale et des Familles qui définissent les missions historiques du secteur : l'accueil, l'évaluation et l'orientation ; et plus récemment l'adjonction d'une quatrième mission : un premier accompagnement social. La mise en œuvre de ces dispositifs sur le territoire national propose une hétérogénéité à la fois dans les statuts des services, dans leurs modes de financement, dans leur accès ou non à l'investissement, dans leur inscription ou pas dans le champ de la loi 2002-2 mais également en termes de projet social et ainsi de prestation pour les publics concernés faute d'un référentiel qui définissent les attendus d'un premier accompagnement social.

Ce secteur est l'objet d'ajustements réguliers soit dans le cadre des politiques publiques nationales, soit dans le déploiement des ressources au niveau local. Depuis 2021, la puissance publique cherche à contenir la création de places dédiées à l'Hébergement d'Urgence pour favoriser l'émergence d'un Service Public de la Rue au Logement. Dans le même temps, les publics hébergés dans le secteur sont de moins en moins éligibles en termes de droit au séjour à l'accès au logement.

Enfin, le secteur est soumis à des observations constantes dans les champs politique et médiatique. Les modalités de prise en charge des populations en situation de précarité, et plus encore des publics en situation de migrations, engendrent des débats profonds d'un point de vue sociétal, sans pour autant que cela permette de revaloriser les moyens dédiés à ces dispositifs.

En filigrane, au travers de ces observations, apparaissent petit à petit les formes d'injonctions paradoxales à laquelle les dispositifs d'Hébergement d'Urgence sont soumis : accueillir, évaluer, orienter, réaliser un premier accompagnement social avec une vocation transitoire auprès d'un public dont les droits au séjour ne permettent bien souvent pas d'activer les leviers d'insertion que sont l'emploi et le logement, avec pour conséquences des durées de séjours qui s'allongent, une vocation d'accueil immédiat qui s'éloigne, des publics qui n'accèdent plus à ces dispositifs et des équipes sociales qui se sentent démunies. Avec comme supplétif des disparités de moyens conséquentes sur un même territoire et au sein même de l'association Ajhiralp.

C'est à partir de ces constats, comme directeur de pôle portant différents services d'Hébergement d'Urgence, qu'a émergé la problématique traitée dans ce mémoire qui s'attache à garantir une forme d'équité de traitement pour les publics concernés. Avec une orientation plus centrée sur les publics, l'objet en tant que directeur était, et reste, d'identifier

les leviers qui permettent que chaque personne hébergée et accompagnée bénéficie d'une prise en compte et de moyens adaptés à sa situation pour avoir l'opportunité de bénéficier des mêmes chances face à une difficulté et, ainsi, d'une équité de traitement.

Comme directeur de pôle, si les échanges avec les services de l'Etat sont constants, il n'est pas de mon ressort immédiat de faire évoluer le cadre réglementaire. Cette dimension fait l'objet d'un travail avec les fédérations du secteur et trouve place dans les rapports d'activité qui donnent à voir les réalités souvent complexes des missions qui nous sont confiées.

Par contre, comme directeur de pôle, il y a matière à s'inscrire dans une conduite du changement pour faire émerger au niveau local avec les partenaires du secteur un référentiel dédié à l'accompagnement en Hébergement d'Urgence et participer d'une harmonisation des pratiques sur le territoire. De la même façon, il a moyen en interne d'accompagner une harmonisation des pratiques sur les différents services dans le cadre d'une conduite du changement de façon à assurer une équité de prestation aux différentes personnes hébergées et accompagnées sur nos établissements. Il s'agira surtout en interne d'accompagner l'émergence d'un projet de pôle qui puisse assurer une cohésion d'ensemble pour les différents services du pôle et inscrire dans un temps long les attendus en termes de pratiques d'accompagnement pour les personnes concernées.

Le secteur de l'Hébergement d'Urgence n'a pas connu, comme différents champs de l'action sanitaire et sociale, une harmonisation de ses moyens et de son fonctionnement. Non soumis à la loi 2002-2 pour nombre de services sur le territoire, les dispositifs d'Hébergement d'Urgence n'ont dans leur grande majorité pas bénéficié d'une inscription dans un CPOM et apparaissent encore et toujours comme des variables d'ajustements au gré du renouvellement ou non des subventions annuelles qui cadrent leur financement. Cet outil d'harmonisation a été repoussé pour le secteur, en Isère, au 31 décembre 2024 pour les CHRS et il est tout à fait possible que ce passage sous dotation globale pluriannuelle, qui serait pourtant gage d'un changement de paradigme significatif, puisse encore être repoussé dans le temps pour les CHU. D'autant que les derniers textes de la DIHAL invitent à des passages en CPOM mais à financement constant et à places constantes, ce qui laissera des marges de manœuvre limitées en termes d'amélioration de prestation.

Enfin, même si rien n'est encore acté, les principes de continuité et d'inconditionnalité sont souvent interrogés par les services de l'Etat, ce qui amènerait de nouvelles mutations si ces principes venaient à être revisités.

Pour conclure, l'harmonisation des pratiques du secteur au plan national étant un appui quelque peu mouvant, il est nécessaire comme directeur d'établissement d'hébergement d'Urgence de s'appuyer sur la capacité à conduire du changement en interne et en local pour améliorer la prestation auprès de publics concernés et de se montrer créatif pour répondre aux besoins des équipes et des personnes accompagnées.

Bibliographie

Articles, revues, rapports :

Ajhiralp Samu Social 38. (2021). *Bilan Intermédiaire*.

Agence Nouvelle des Solidarités Actives. (2017, mars). *Le "Logement d'Abord", et après. Bilan et propositions pour la généralisation du "Logement d'Abord" en France*

Conseil Supérieur du Travail Social. (2001). *Ethique des pratiques sociales et déontologie des travailleurs sociaux*

Conseil Général de l'Isère – PALHDI 2014-2020

Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement. (2022). *Journée CPOM en Auvergne-Rhône-Alpes*

Direction Générale de l'Action Sociale. (2005). *Référentiel National de prestation AHI*

Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques. (2015). *"Etudes et Résultats" numéro 916*

Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques. (2021). *"Etudes et Résultats" numéro 1184*

Eynaud, P. (2019). *Les nouveaux enjeux de la gouvernance des associations*. (pp. 45-55) RECMA, 351

Fédération des Acteurs de la Solidarité. (2021). *"De la rue à l'hébergement ou au logement"*. Document de travail

Fédération des Acteurs de la Solidarité. (2021). *"Le financement de l'Hébergement d'Urgence et les prestations associées"*

Fédération des Acteurs de la Solidarité. (2021). *Guide d'accompagnement à la Coordination de la veille sociale par les SIAO*

Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. (2021). *Assises interrégionales du "Logement d'Abord"*

Fondation Abbé Pierre. (2013, février). *L'accès à l'habitat des personnes SDF en situation de grande précarité*

Fondation Georges Boissel (2021). *Rapport d'observation du SIAO de l'Isère 2020*

Haute Autorité de Santé. (2010). Elaboration, rédaction et animation du projet d'établissement ou de service.

Institut National de la Statistiques et des Etudes Economiques. (2012). *L'hébergement des sans-domicile en 2012*. N°1455

Pleace, N. (2016). *Le "Logement d'Abord"*. Observatoire Européen sur le sans-abrisme et Direction Interministérielle pour l'Hébergement et l'Accès au Logement.

Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation de Paris. (2022). *Pour que chacun ait sa place*. Rapport d'activité 2021

Union Nationale des organismes Privés Sanitaires et Sociaux. (2023). *Analyse de l'instruction budgétaire CHRS 2023*

Ouvrages :

Bellevaut, G., Wagner-Eger, P. (2022). *Méfiez-vous de votre cerveau, 30 biais cognitifs décrits et expliqués*. Editions 41.

Bregeon, P., (2008). *A quoi servent les professionnels de l'insertion ?* dans Vilbrod. A (Dir). *Le travail du social*. L'harmattan

Bouquet, B. (2017). *Éthique et travail social : Une recherche du sens*. Dunod.

Castel, R. (2003). *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?* Seuil.

Comte-Sponville, A., (2013), *Dictionnaire philosophique*, PUF.

Cottin-Marx, S. (2019). III. *Les relations entre associations et pouvoirs publics*. Dans : Simon Cottin-Marx éd., *Sociologie du monde associatif* (pp. 45-69). La Découverte.

Deluchey, J.J. (2006), *Le référentiel AHI : De la théorie aux réalités...* (pp. 67-77) Érés "Vie sociale" 2006/2 N° 2

Declercq, P., (2001). *Les naufragés, sous-titré : " avec les clochards de Paris "*. Plon.

Dupuy, F. (2011). *Lost in management*. Seuil.

Gofmann, E., (1968). *Asiles, études sur la condition sociale de malades mentaux*. Editions de Minuit

Guelamine, F. Socirat, V. (2021). *Diriger au sein des nouvelles organisations sociales et médico-sociales*. Dunod.

Lenoir, R., (1974). *Les exclus, un français sur dix*. Seuil.

Pingeot, M. (2016). *La dictature de la transparence*. Robert Laffont.

Textes législatifs :

Plan PARSA du 8 janvier 2007

Circulaire du 8 avril 2010 relative au service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO)

Art. L-311-8 du code de l'action sociale et des familles

Art. L312-1 du code de l'action sociale et des familles

Art. L313-13 du code de l'action sociale et des familles

Art. L345-2-3 du code de l'action sociale et des familles

Art. L345-2-2 du code de l'action sociale et des familles

Art. D142-1-1 du code de l'action sociale et des familles

Décret N°53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance

Loi n°74-955 du 19 novembre 1974 étendant l'aide sociale à l'hébergement

Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en œuvre du droit au logement

Loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale

Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Conseil d'État, Juge des référés, 10/02/2012, 356456

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 modifiée relative à l'économie sociale et solidaire

Direction Générale de la Cohésion Sociale - Instruction du 21 août 2020 relative aux orientations pour le secteur " Accueil, hébergement et insertion " pour 2020 et 2021

Ministère chargé du logement - Instruction du 26 mai 2021 relative au pilotage du parc d'hébergement

Ministère de la Transition écologique, chargée du Logement – Instruction du 31 mars 2022 relative aux missions des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) pour la mise en œuvre du Service public de la rue au logement

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires - Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement. Instruction du 29 mars 2023 relative à la campagne budgétaire des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) pour l'année 2023

Pages internet :

FLAMENT, JY., (2014). *La souffrance psychique des SDF*. http://psychologieclinique.over-blog.com/2014/10/la-souffrance-psychique-des-sdf.html?hc_location=ufi. Consultée le 04 avril 2023.

INSEE. (2019). *L'essentiel sur la pauvreté*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5759045>. Consultée le 04 avril 2023.

La Tribune, (2013). *Quel est le portrait du SDF aujourd'hui en France ?* <https://www.latribune.fr/actualites/economie/france/20130822trib000781220/quel-est-le-portrait-du-sdf-aujourd-hui-en-france.html>. Consultée le 04 avril 2023.

WRESINSKI, J., (1987). *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*. <https://www.joseph-wresinski.org/fr/grande-pauvrete-et-precarite/>. Consultée le 04 avril 2023.

Thèse :

Lévy, J. (2021). *Les "grands exclus" : une catégorie d'exceptions. Évolutions du traitement politique des sans-abri chroniques en France depuis les années 1980*. Science politique. Université Grenoble Alpes. Français. NNT : 2021GRALH003ff. tel-03329601v2

Liste des annexes

Annexe 1 : Projet Associatif Ajhiralp 2019-2024.....	I
Annexe 2 : Organigramme Association Ajhiralp mars 2023.....	VII
Annexe 3 : Synthèse des convention DDETS – PHU 2022.....	XIII
Annexe 4 : Modèle de l'enquête auprès des Opérateurs HU au National.....	XXI
Annexe 5 : Synthèse des données enquête Opérateurs HU au National	XXIII
Annexe 6 : Matrice SWOT	XXV
Annexe 7 : Tableau de données Gestionnaires HU en Isère.....	XXVII
Annexe 8 : Synthèse des données Gestionnaire HU Isère.....	XXIX
Annexe 9 : Plan d'action – Calendrier prévisionnel	XXXI

Association AREPI-ÉTAPE
Projet associatif 2019-2024 : engagement et solidarité

En 2019, AREPI-l'ÉTAPE présente son projet associatif après avoir mené à son terme la fusion des deux associations dont elle est issue et stabilisé la situation sur le plan humain, financier et organisationnel.

Au cours des six derniers mois de 2018 des groupes de travail entre administrateurs, puis entre administrateurs et salariés, ont permis de faire le point sur l'association : son histoire, sa politique, ses valeurs, ses actions, ses projets.

Le présent document rend compte de cette démarche. Il souhaite clarifier le positionnement et les orientations de l'association pour l'ensemble de ses parties prenantes qu'ils soient professionnels ou bénévoles, les personnes accompagnées, les partenaires, les commanditaires ou toute autre personne intéressée par son action.

Mots clés : engagement, solidarité, respect, relation humaine, éthique, responsabilité, loyauté, intérêt général, rigueur, autonomie, laïcité, professionnalisme, justice, jeunes, partenariats, projets, avenir...

Une association qui s'engage pour les personnes en difficultés

L'association AREPI-l'ETAPE réunit, sans but lucratif, des personnes physiques ou morales qui veulent s'engager pour l'insertion de personnes en difficulté en privilégiant la relation humaine et la solidarité.

Ses statuts d'association régie par la Loi de 1901 déposés en Préfecture de l'Isère le 17 novembre 2011 lui donnent comme principal objectif de « *mettre en œuvre un accompagnement socio-éducatif destiné à des personnes en grande difficulté et exposées aux risques de rupture sociale en vue de leur insertion* ».

AREPI-l'ETAPE intervient dans le champ de l'action socio-judiciaire et de l'insertion socio-professionnelle par des actions qui s'adressent à des personnes en difficultés sur le plan social, professionnel, administratif, psychologique, affectif.

Sur cette base, des bénévoles et des salariés conjuguent leurs efforts pour faire vivre cet engagement au quotidien dans un contexte d'exclusion qui se durcit.

Une association enracinée localement

AREPI-L'ETAPE est une association locale à vocation départementale. Elle bénéficie de l'enracinement ancien des deux associations grenobloises qui l'ont précédée :

- l'Etape créée en 1956 par le Secours catholique bientôt rejoint par le Diaconat protestant pour mettre en place des places d'hébergement pour des personnes sortant d'établissements hospitaliers, de prison ou sans domicile. D'abord centrée sur les hommes seuls, son action s'est progressivement élargie aux femmes et aux familles puis à la création d'un Atelier d'Adaptation à la Vie Active.

- l'AREPI créée en 1978 pour lutter contre la délinquance et la récidive à l'initiative d'étudiants militants de l'association GENEPI. Au fil du temps, elle obtient une reconnaissance de la part de l'administration des Affaires sanitaires et sociales et du ministère de la Justice pour mettre en œuvre diverses mesures

Une association qui s'appuie sur des valeurs

destinées aux personnes « sous main de justice ». Depuis 1993 avec la création du Point Accueil Jeune elle a développé une offre et une attention particulière en direction des jeunes en errance et en danger de délinquance.

En 2011, ces deux champs d'action complémentaires se sont rejoints dans une entité nouvelle qui poursuit les mêmes objectifs sur la base d'une organisation élargie.

✓ **Liées à la République**

AREPI-l'ÉTAPE est porteur de valeurs d'intérêt général. Dans le champ qui est le sien, elle s'engage dans toutes les valeurs de la République, et milite particulièrement pour l'égalité des chances et une société favorable à la liberté d'expression sans prosélytisme politique ou religieux et au respect des différences. Sur la base d'une participation concrète à la vie citoyenne, elle pense que chaque personne, doit bénéficier des mêmes droits et remplir les mêmes devoirs envers la société dans laquelle elle vit.

✓ **Liées à la Justice**

AREPI-l'ÉTAPE milite pour que chaque personne soit toujours considérée comme un être en devenir, quels que soient sa situation, ses comportements ou son passé. Elle lui offre la possibilité de changer en l'accompagnant dans son processus de socialisation et de responsabilisation. Soucieuse de ne pas laisser les personnes s'enfermer dans des processus de repli ou de découragement, elle souhaite leur permettre de s'inscrire progressivement, mais pleinement, dans leur environnement et de permettre une réconciliation entre l'individu et la société.

✓ **Liées à l'insertion**

Consciente que certaines situations sont injustes sur le plan social ou individuel, AREPI-l'ÉTAPE n'accepte pas l'exclusion ou la marginalité comme une fatalité. Elle croit dans la possibilité des personnes à prendre en main leur destinée, à dépasser leur condition, et elle s'engage auprès d'eux pour leur permettre d'y parvenir.

En s'appuyant patiemment sur leurs capacités personnelles souvent peu visibles, elle privilégie aussi une approche collective des problèmes sociaux pour créer des processus d'émancipation et de prise de responsabilité.

✓ **L'honnêteté et la qualité du travail accompli**

La première responsabilité de l'association consiste à garantir l'honnêteté et la qualité du travail accompli par les intervenants qui agissent en son nom auprès de publics en difficultés. Pour cela, elle est attentive : - au respect des valeurs exprimées dans son projet associatif,

- à la qualité de la mise en œuvre des missions qui lui sont confiées,
- à la compétence et à la qualification des professionnels qu'elle mobilise dans le cadre de son action
- à la professionnalisation de son fonctionnement et de son organisation, - à l'évaluation pluraliste des actions.

✓ **La place et le respect des personnes accompagnées**

	<p>La place des publics est au centre des préoccupations d'AREPI-l'ÉTAPE. Face aux difficultés qu'ils rencontrent, les personnes ont besoin d'être soutenues, accompagnées, considérées, sans jugement sur la nature de leurs actes ou de leurs situations. Principalement dans des contextes agités, l'association s'implique pour qu'ils ne deviennent ni les boucs émissaires d'une société déstabilisée, ni l'enjeu de luttes l'influence entre structures ou intervenants.</p>
<p>Une association qui s'appuie sur des administrateurs bénévoles</p>	<p>✓ L'accompagnement vers l'autonomie</p> <p>Du fait de son histoire, AREPI-l'ÉTAPE est fortement nourrie par la culture de la relation humaine. Les personnes sont approchées individuellement ou collectivement dans une perspective d'acquisition de compétences qui leur permettront ensuite de vivre de manière autonome.</p> <p>La relation proposée vise à leur permettre de dépasser les difficultés qu'ils rencontrent, d'accéder aux autres dispositifs et au droit commun.</p> <p>Quelles que soient leur situation judiciaire ou sociale, c'est la construction d'une relation de confiance avec les personnes qui lui sert de fondement.</p>
<p>L'organisation de l'association</p>	<p>AREPI-l'ÉTAPE est composée d'administrateurs tous bénévoles. Aucun d'eux ne retire un avantage financier de sa participation à la vie de l'association.</p> <p>Le Conseil d'Administration se réunit une dizaine de fois par an pour assurer le pilotage de l'association, et davantage en cas de besoin. Il est élu par l'assemblée générale annuelle avec renouvellement de ses membres par les candidatures qui manifestent leur volonté d'agir, qui adhèrent aux objectifs définis par les statuts et le projet associatif, qui obtiennent l'agrément du bureau avant d'être présentés au vote de l'assemblée générale suivante.</p> <p>Au 1er janvier 2019 le CA est composé de 12 membres dont deux représentants des associations fondatrices (Secours catholique et Diaconat protestant).</p>
<p>Une efficacité au service des politiques publiques</p>	<p>Le Président est l'interlocuteur privilégié des autorités publiques (Etat, collectivités) qui confient à l'association les différentes missions qu'elle met en œuvre.</p> <p>Il délègue à la Direction générale le suivi des décisions et des orientations prises en Conseil d'administration.</p> <p>La Direction générale est le pilote opérationnel de l'association. Elle s'appuie sur un siège administratif qui assure le soutien juridique et financier et la cohérence d'ensemble des différents établissements ou services.</p> <p>Chaque établissement ou service dispose d'un projet d'établissement validé par le Conseil d'administration, régulièrement actualisé et évaluable de manière interne et externe.</p>
	<p>AREPI-l'ÉTAPE entend être un interlocuteur loyal des pouvoirs publics. Dans le cadre des missions qui lui sont confiées elle travaille constamment sur le plan de la rigueur budgétaire, du respect des lois, de la clarté dans ses modes de fonctionnement ou de ses prises de positions. Sur la base des observations recueillies sur le terrain par les professionnels et les bénévoles, l'association informe les pouvoirs publics, afin de contribuer à l'évolution des politiques publiques.</p>

L'adaptation des réponses à l'évolution des besoins

Dans un contexte rendu concurrentiel par les appels à projet, AREPI-l'ÉTAPE ne se considère pas comme un simple prestataire de la commande publique. Dans une perspective de créativité, elle souhaite valoriser sa conception de l'accompagnement social et de l'insertion et mettre ses savoir-faire au service d'autres projets qui pourraient apparaître comme utiles.

Les mutations socio-économiques et politiques font émerger des problèmes nouveaux. Par une connaissance approfondie de la réalité, AREPI-l'ÉTAPE est un témoin privilégié de ces évolutions et s'attache à en tenir compte dans la conception de ses réponses qui ne sont pas la simple reproduction de ce qui a déjà été réalisé et doivent évoluer en fonction des demandes et des besoins. L'association se positionne comme un acteur en développement et envisage une évolution de ses réponses sur son initiative propre, ou à l'initiative de ses commanditaires ou partenaires pour répondre à des nouveaux besoins.

Travailler avec les autres et s'inscrire dans les réseaux locaux ou nationaux

L'association participe et contribue activement aux différentes instances partenariales, et aux dispositifs publics en relation avec ses missions et les territoires sur lesquels elle intervient.

Pour inscrire les personnes dans la société, AREPI-l'ÉTAPE doit être fortement inscrite dans des réseaux et savoir travailler avec d'autres de manière formelle sur la base de conventions ou informelle sur la base de relation de proximité. Elle a la conviction que son action ne prend de la valeur que parce qu'elle est précédée et poursuivie, par l'action d'autres intervenants de toute nature, professionnalisés ou pas.

Ainsi, elle contribue autant que possible à la vie de structures qui poursuivent les mêmes objectifs et s'investissent dans la recherche de solutions complémentaires au service des publics et de l'intérêt général.

De manière plus large, AREPI-l'ÉTAPE inscrit sa réflexion au sein de réseaux régionaux, nationaux et éventuellement européens qui partagent les mêmes objectifs.

Les dix orientations du projet associatif

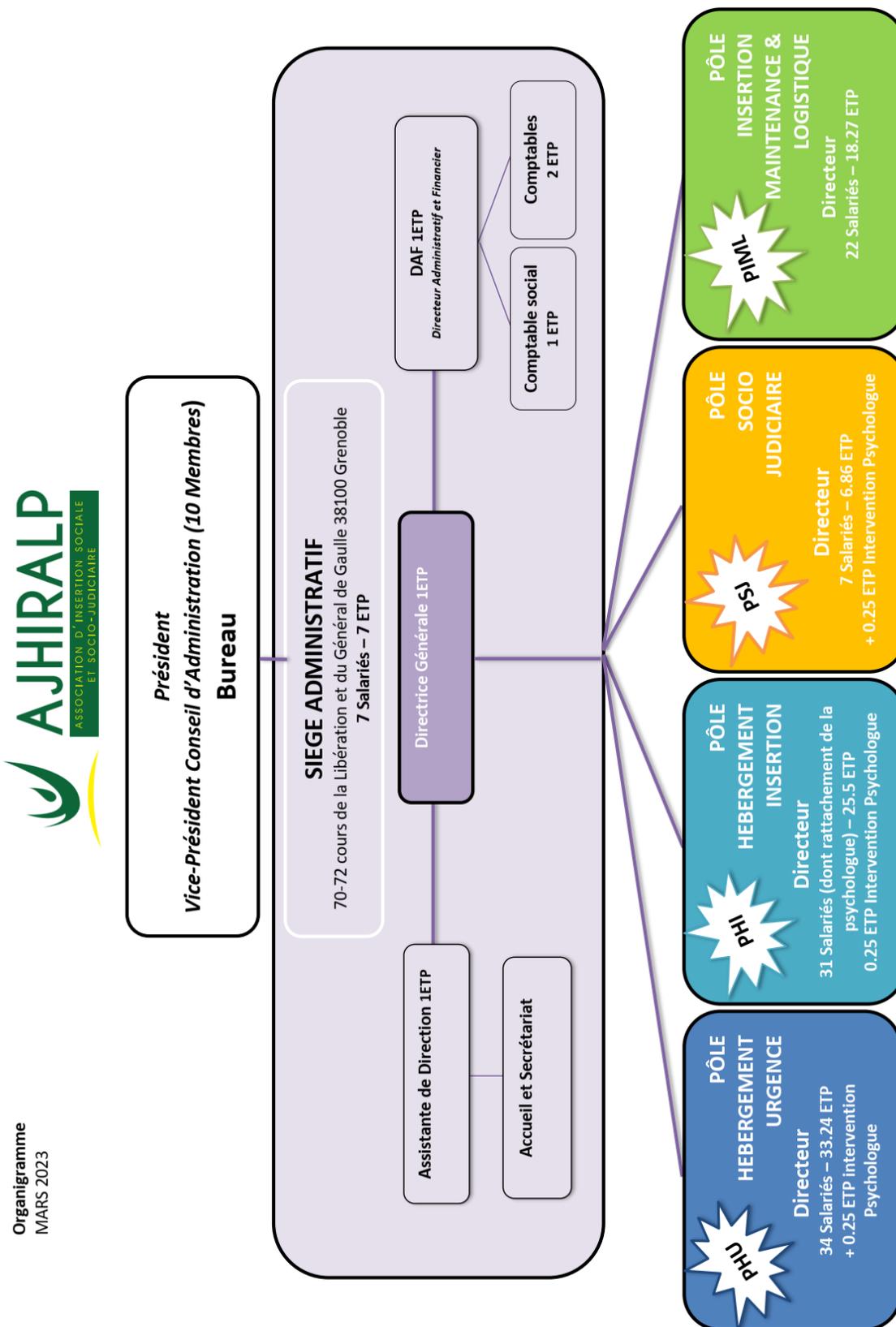
1. L'insertion sous toutes ses formes des personnes en situation d'exclusion sociale et sous-main de justice,
2. Le respect des personnes accompagnées dans leur dimension personnelle, familiale, culturelle, collective et religieuse,
3. La prise d'autonomie et de responsabilité notamment par l'accès au travail et au logement,
4. La lutte contre les discriminations
5. La reconnaissance des personnes accompagnées comme des citoyens en favorisant les dispositifs de participation à la vie des établissements et de l'association
6. La qualité de l'accueil et de l'accompagnement par le recours à des professionnels qualifiés et à une évaluation continue des actions
7. Un cadre de travail structurant et sécurisant pour les professionnels qui mettent en œuvre les actions
8. L'éthique de chacun dans des relations humaines pouvant être complexes et difficiles
9. La fiabilité de notre association dans nos réponses aux commandes

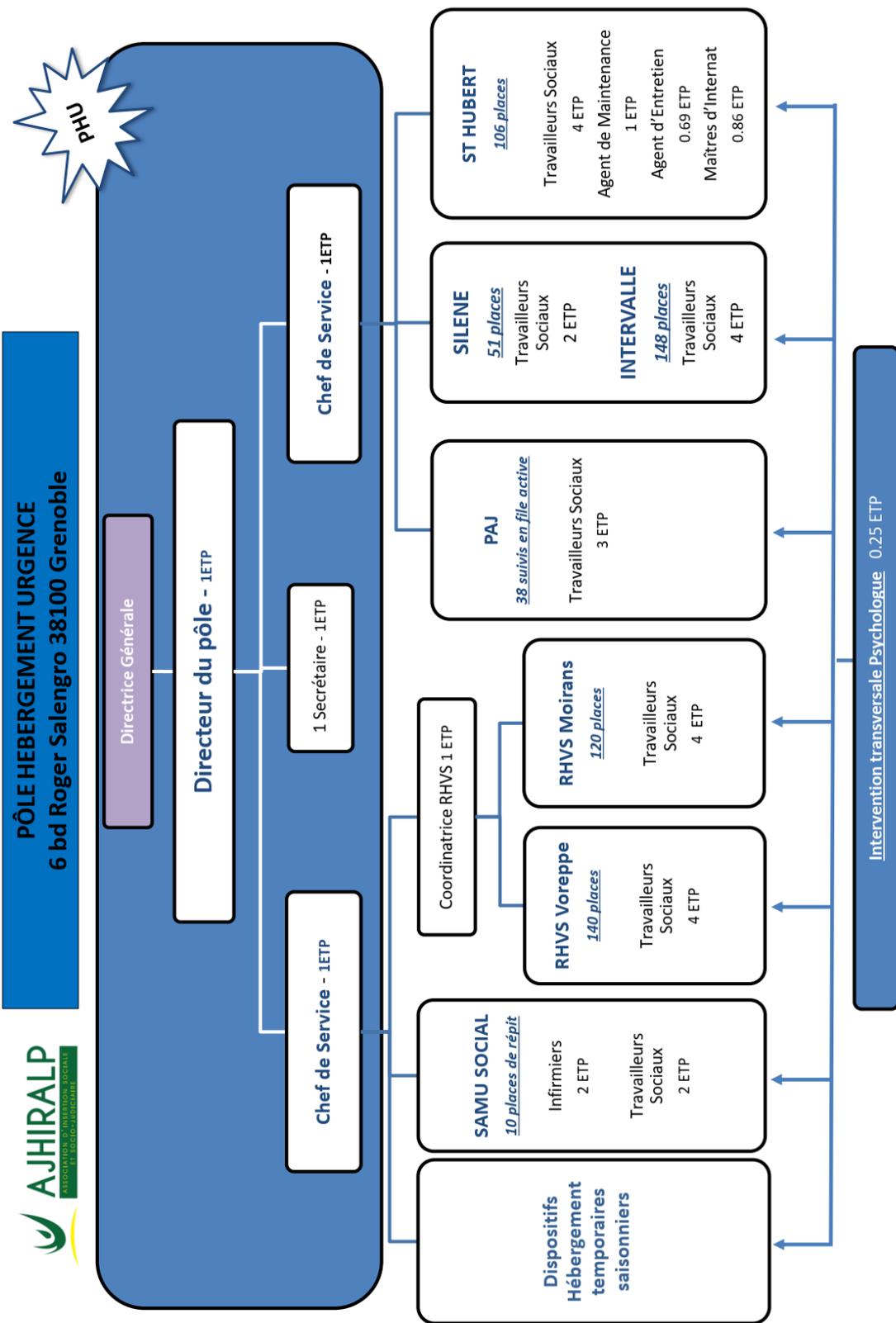
Nos priorités stratégiques pour les 5 années à venir

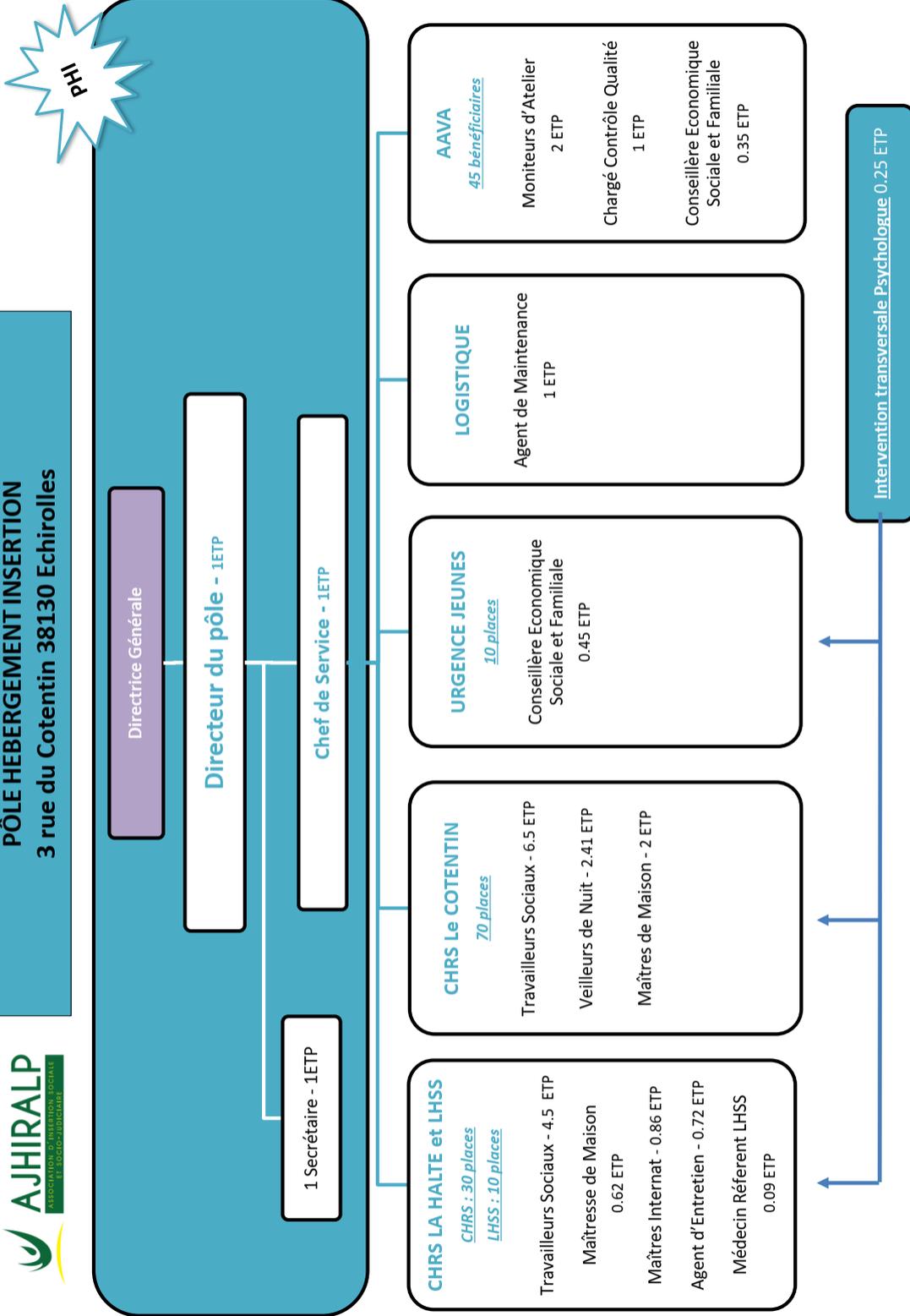
publiques

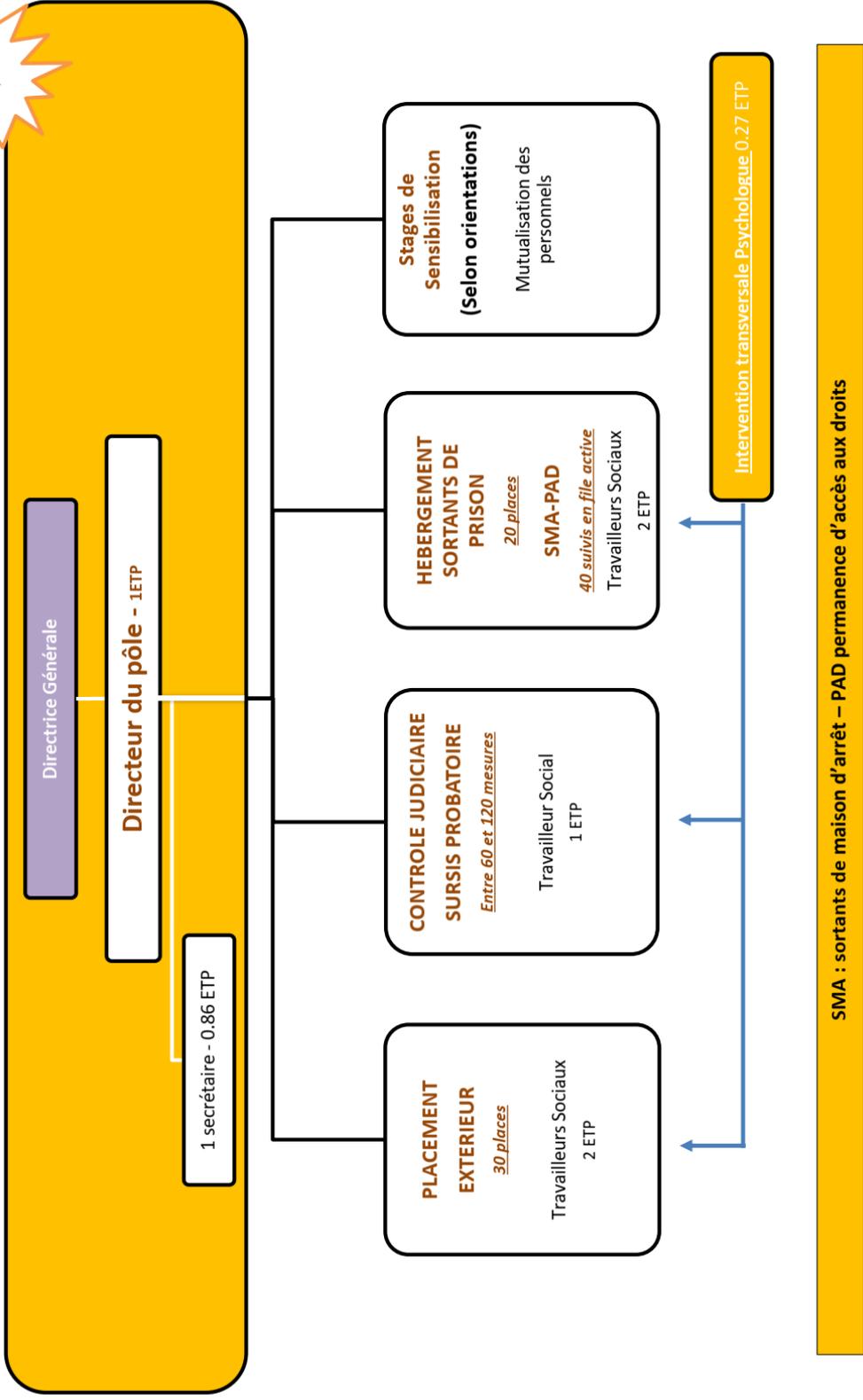
10. Une veille active pour garantir l'adaptation et le développement face à des besoins nouveaux

- réduire les errances récurrentes des personnes accompagnées notamment celle des jeunes et des demandeurs d'asile déboutés produites par la segmentation des politiques publiques
- proposer des réponses nouvelles pour les personnes très éloignées du travail (ateliers) ou de l'hébergement (maison relais) dans ses formes ordinaires
- garder une attention particulière pour les publics jeunes (18/25 ans) les plus vulnérables
- mieux prendre en compte le problème des addictions et de la souffrance psychique qui constituent des freins puissants à l'insertion des publics
- structurer les modalités de participation des usagers à la vie des établissements et services et de l'association
- structurer le siège de l'association pour répondre aux enjeux de son développement et de son organisation
- garder une proximité des administrateurs avec les personnes accompagnées et les salariés
- mettre en place une commission éthique qui permette la prise en compte des contradictions rencontrées parfois par les différents protagonistes (salariés, personnes accompagnées, administrateurs) impliqués à un titre ou à un autre dans l'action d'AREPI-l'ETAPE
- garantir la professionnalisation et la qualification des interventions au sein d'équipes pluridisciplinaires
- faire en sorte que chaque structure dispose d'un projet de service actualisé qui précise le cadre d'exécution des missions qui lui sont confiées
- proposer systématiquement une charte de partenariat associative pour les projets réalisés avec d'autres.

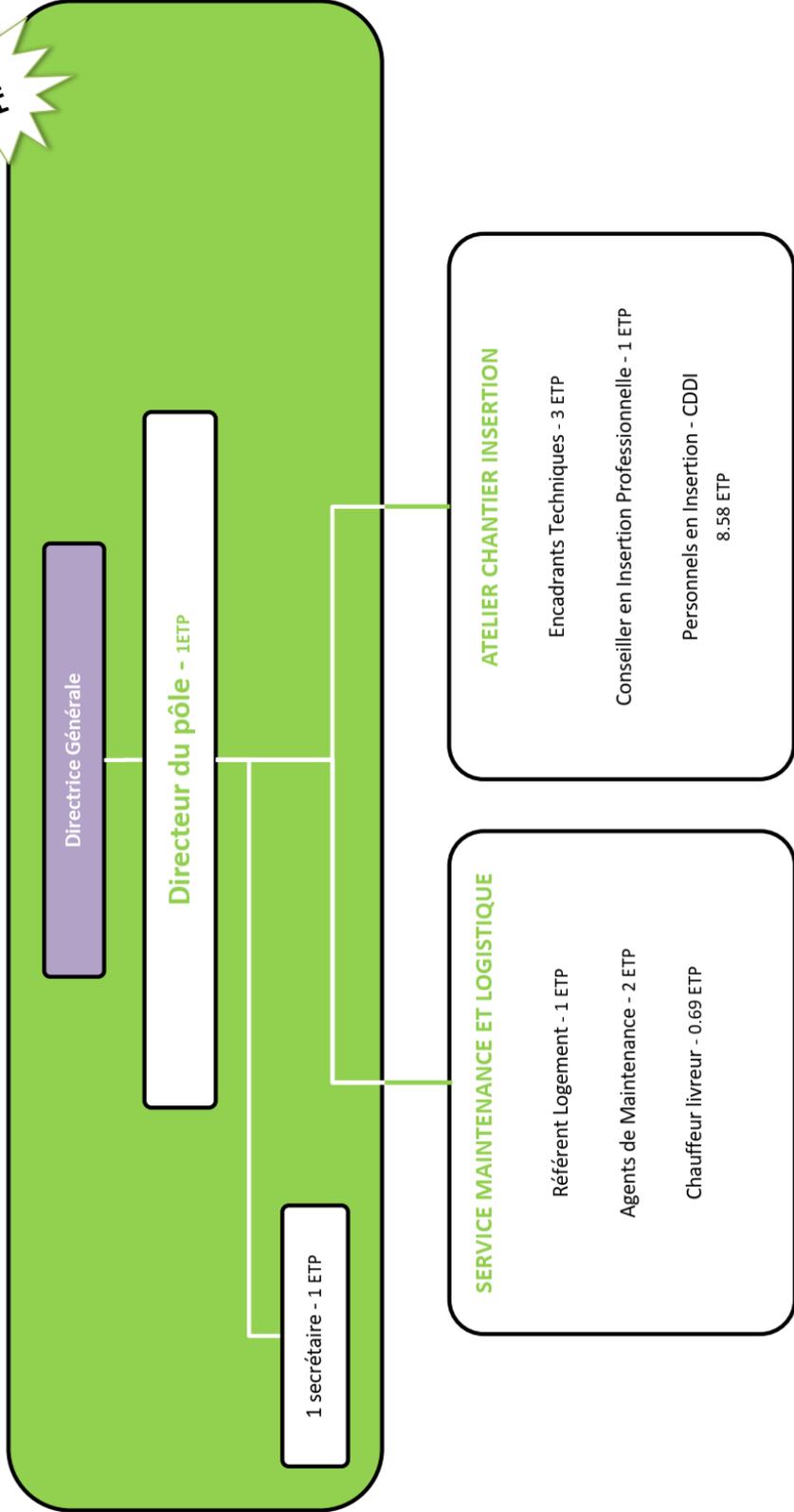








SMA : sortants de maison d'arrêt - PAD permanence d'accès aux droits





Convention des services Pôle PHU
Synthèse 2022

Extraits des conventions des services du PHU :

- PAJ
- SAMU SOCIAL 38
- CHU SILENE
- CHU INTERVALLE
- CHU ST HUBERT
- Site de Voreppe (CHU devenu RHVS)
- Site de Moirans (CHU devenu RHVS)

Mise à jour 10-2022

Service Point Accueil jeune :

Objet de la convention Métro :

ARTICLE 3 - ACTIONS SUBVENTIONNEES

Au titre de l'année 2021, le programme d'actions est défini comme suit :

Conformément à son objet social, l'association présente les actions dont le contenu, les objectifs et les moyens mis en œuvre sont précisés dans la demande de financement. Conformément aux critères d'éligibilité définis par Grenoble-Alpes Métropole, le soutien à ces actions a été soumis à l'approbation du conseil métropolitain de Grenoble-Alpes Métropole du 18 décembre 2020.

La mission est assurée par une équipe socio-éducative professionnelle composée d'un chef de service et de travailleurs sociaux diplômés, titulaires d'un diplôme d'Etat d'assistants de service social, d'éducateurs spécialisés ou de conseillère en économie sociale et familiale.

Cette action d'accompagnement se déroule dans les locaux du point accueil jeune sis au 6 Bd Roger Salengro à Grenoble.

L'accueil mis en place par l'association consiste à tenter de renouer des liens familiaux, et à favoriser l'orientation et une inscription dans un suivi par les services dûment habilités à la prise en charge et à l'insertion des publics les plus en difficulté.

Si la réorientation s'avère impossible, l'objectif de l'association est de mettre en place un accompagnement global des jeunes, en s'inscrivant dans le partenariat existant ou à mettre en place dans les domaines de l'action socio-éducative et de l'insertion sociale et professionnelle.

Objet de la convention CHRS Etat :

Article 1er : objet de la convention CHRS

Par la présente convention, l'Association s'engage à accueillir, accompagner et réinsérer les personnes en difficulté définies à l'article 2 de la présente convention.

Article 2 : type de public pris en charge

L'accueil de jour permet d'accompagner les catégories de personnes suivantes :

- Des jeunes (18 - 25 ans) en difficulté,

Qui rencontrent une ou plusieurs difficultés suivantes :

- Empêchements pour assumer ses responsabilités familiales ou sociales ;
- Ressources insuffisantes ou inexistantes ;
- Sortie d'un centre hospitalier (CHS notamment) ;
- Sortie d'un établissement pénitentiaire ;
- Situation de rupture familiale ou conjugale ;
- Expulsion locative ;
- Absence de résidence stable ;
- Violence conjugale ;
- Risques liés à la prostitution ;
- Conduites addictives (suivi en lien avec les services spécialisés).

Article 5 : Capacité

- 38 places destinées à l'accompagnement de jeunes en difficultés dans le cadre du Point Accueil Jeune.

Mise à jour 10-2022

Service Samu Social 38:**Article 1 : Objet de la convention**

Dans le cadre de la lutte contre le sans-abrisme et pour répondre aux enjeux de professionnalisation des maraudes, l'État apporte son concours financier pour le fonctionnement du dispositif de « Samu social » (ÉQUIPE MOBILE). Ce dispositif est mis en place par l'association AJHIRALP et est destiné à toute personne en situation de détresse qu'elle soit : sans-abri, sans logement, en logement précaire ou inadéquat, entrant ou sortant d'hospitalisation pour des soins somatiques ou psychiatriques sur l'agglomération grenobloise.

La mise en place et l'adaptation du dispositif sur le territoire s'appuieront sur le référentiel de missions et d'évaluation des maraudes élaboré en 2018.

Les missions réalisées*Missions « d'aller-vers »*

- repérer le public dit « invisible » qui ne sollicite plus le 115,
- pratiquer l'aller-vers avec les personnes en situation de vulnérabilité à la rue,
- créer un lien de confiance avec ces personnes et le maintenir.

Pour ce faire, la maraude propose des boissons chaudes, produits d'hygiène (savon, protections hygiéniques, équipement de protection individuelle comme du gel hydroalcoolique ou encore des masques, etc.), kits de prévention stéribox 2, duvet, couvertures, etc.

Missions d'évaluation du besoin

La maraude procède à la reconnaissance de toute personne en détresse (premier diagnostic) et évalue sur le plan social et sanitaire, avec le consentement de la personne concernée, son besoin.

Pour compléter la première évaluation, la maraude peut organiser des temps spécifiques pour évaluer plus précisément les besoins de la personne concernée ; soit en lui donnant directement rendez-vous dans les locaux d'AJHIRALP en journée ou en l'orientant directement vers une structure adaptée (Ex : hébergement en lien avec le 115, hôpitaux, LHSS, etc.)

Missions d'alerte

Alerter le 115 sur les situations rencontrées par le biais de remontées d'informations, d'une part, et alerter les pouvoirs publics par le biais de rapports d'activité, d'autre part.

À ce titre, la maraude professionnelle :

- Intervient de manière complémentaire aux côtés des acteurs du premier accueil coordonné dans les territoires par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO-115),
- Participe aux différentes réunions relevant de la veille sociale : réunions et commissions organisées par la DDETS ou par SIAO-115 au titre de ses missions de coordinateur de la veille sociale.

L'association entretient donc des partenariats multiples avec ces acteurs et plus largement avec les acteurs issus des secteurs social, médico-social ou encore sanitaire :

- La DDETS de l'Isère / Les partenaires de la veille sociale : le SIAO – Service 115, les maraudes bénévoles, la maraude enfance-famille déployée dans le cadre de la stratégie pauvreté / Les accueils de jour / Les opérateurs d'hébergement d'urgence, CHRS / Les acteurs sanitaires ou médico-sociaux : PASS, EMPP, CMS, Médecins du Monde, Solidents, acteurs de la prévention santé (CAARUD, IREPS, POPS, AURA 38/Addictions France, etc.),

Mise à jour 10-2022

Service CHU Silène:

Préambule

Conformément à l'article L.345-2-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès à un dispositif d'hébergement d'urgence. Les personnes accueillies en hébergement d'urgence doivent pouvoir bénéficier d'un hébergement temporaire et d'un accompagnement social continu, leur permettant de se ressourcer et de reconstruire un projet adapté favorisant l'orientation vers des dispositifs de droit commun.

L'hébergement d'urgence s'articule avec l'ensemble des dispositifs d'insertion afin de garantir un accompagnement global de la personne et une continuité dans la prise en charge. Il y a donc lieu de mobiliser les partenaires sur chacune des problématiques (santé, alimentation, emploi etc.). A cette fin, les principaux partenariats qui se nouent autour de la personne accompagnée concernant la santé, les droits, l'insertion sociale et professionnelle doivent être formalisés.

Article 1 : Objet de la convention

Par la présente convention, l'association AJHIRALP s'engage à assurer la gestion d'un dispositif d'hébergement et d'accompagnement de 51 places pour un public en situation de précarité inscrit dans un projet d'insertion.

Les publics accueillis sont des personnes en grande difficulté d'hébergement, personnes isolées avec ou sans enfant(s) ; des publics jeunes (18/25 ans).

L'hébergement des publics est réalisé dans des appartements pour 51 places réparties sur 28 logements en diffus sur Grenoble et sa proche agglomération.

Les orientations vers ce dispositif sont réalisées par le SIA0-115.

Détail des missions exercées :

- Assurer l'hébergement de publics en situation de précarité,
- Réaliser un accompagnement social individualisé et personnalisé ayant pour objectifs l'ouverture et le maintien des droits sociaux, le soutien et l'accompagnement dans les démarches auprès de la Préfecture, l'accompagnement pour la scolarité des enfants, l'aide dans le suivi médical, le soutien dans la recherche d'emploi.
- Cet accompagnement social global est réalisé au moyen de visites à domicile en alternance avec des rdv au Pôle hébergement d'urgence de l'association, en lien avec le service social référent s'il existe et les services spécialisés.
- Travailler autour de solutions de sortie sur un autre dispositif d'hébergement ou de logement adapté ou sur un logement de droit commun.

Mise à jour 10-2022

Service CHU Intervalle:**Préambule**

Conformément à l'article L.345-2-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès à un dispositif d'hébergement d'urgence. Les personnes accueillies en hébergement d'urgence doivent pouvoir bénéficier d'un hébergement temporaire et d'un accompagnement social continu, leur permettant de se ressourcer et de reconstruire un projet adapté favorisant l'orientation vers des dispositifs de droit commun.

L'hébergement d'urgence s'articule avec l'ensemble des dispositifs d'insertion afin de garantir un accompagnement global de la personne et une continuité dans la prise en charge. Il y a donc lieu de mobiliser les partenaires sur chacune des problématiques (santé, alimentation, emploi etc.). A cette fin, les principaux partenariats qui se nouent autour de la personne accompagnée concernant la santé, les droits, l'insertion sociale et professionnelle doivent être formalisés.

Article 1 : Objet de la convention

Par la présente convention, l'association AJHIRALP s'engage, à assurer la gestion d'un dispositif d'hébergement d'urgence pérenne appelé « INTERVALLE » sur l'agglomération grenobloise dont la capacité totale d'accueil est de 181 places du 1er janvier 2022 au 31 août 2022, et de 148 places à compter du 1er septembre 2022 suite à une réduction de 33 places opérée dans le cadre de la démarche Trajectoire 2022-2024.

Le dispositif d'hébergement d'urgence permet la mise à l'abri et l'accompagnement social des ménages en difficultés d'hébergement. En effet, l'association propose un accompagnement social et administratif adapté à la situation de chacun.

Public accueilli :

Les publics accueillis sont des personnes isolées avec ou sans enfants, des couples avec ou sans enfants vivant dans la rue, ou en situation de mal logement et touchées par diverses problématiques d'ordre économique, social, et/ou de santé faisant obstacle à leur insertion.

L'association s'engage à informer le SIAO - Service 115 des places vacantes et ce dernier proposera des orientations sur ces places.

Conformément à la feuille de route établie suite au dialogue de gestion du 9 juin 2020 entre l'association AJHIRALP et la DDETS, il a été fixé un objectif de 50 % de sorties des publics tous les deux ans pour ce dispositif.

Si cet objectif n'était pas atteint, un travail sera engagé entre l'association, les Services de l'État et le SIAO pour identifier les blocages à la sortie et proposer des actions pour y remédier.

Détail des missions exercées :

- Assurer la mise à l'abri des personnes accueillies dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence
- « Intervalle ».
- Réaliser un accompagnement social global des personnes accueillies (ouverture des droits, mise en place d'un soutien psychique et socioprofessionnel, aide alimentaire, accompagnement sur les problématiques d'insertion sociale et de santé etc.).
- Orienter les personnes accueillies vers tout professionnel ou structure spécialisée susceptible de lui apporter l'aide adaptée à sa situation.
- Travailler autour de solutions de sortie sur un autre dispositif d'hébergement ou de logement adapté ou sur un logement de droit commun

Mise à jour 10-2022

Service CHU St Hubert :

Préambule

Conformément à l'article L.345-2-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès à un dispositif d'hébergement d'urgence.

Les personnes accueillies en hébergement d'urgence doivent pouvoir bénéficier d'un hébergement temporaire et d'un accompagnement social continu, leur permettant de se ressourcer et de reconstruire un projet adapté favorisant l'orientation vers des dispositifs de droit commun.

L'hébergement d'urgence s'articule avec l'ensemble des dispositifs d'insertion afin de garantir un accompagnement global de la personne et une continuité dans la prise en charge. Il y a donc lieu de mobiliser les partenaires sur chacune des problématiques (santé, alimentation, emploi etc.). A cette fin, les principaux partenariats qui se nouent autour de la personne accompagnée concernant la santé, les droits, l'insertion sociale et professionnelle doivent être formalisés.

Article 1 : Objet de la convention

Par la présente convention, l'association AJHIRALP s'engage à assurer la gestion d'un dispositif d'hébergement d'urgence pérenne de 106 places à l'Isle d'Abeau. Le dispositif d'hébergement d'urgence permet la mise à l'abri et l'accompagnement social des ménages en difficultés d'hébergement. En effet, l'association propose un accompagnement social et administratif adapté à la situation de chacun.

Public accueilli :

Les publics accueillis sont des personnes isolées avec ou sans enfants, des couples avec ou sans enfants vivant dans la rue, ou en situation de mal logement et touchées par diverses problématiques d'ordre économique, social, et/ou de santé faisant obstacle à leur insertion.

L'association s'engage à informer le SIAO - Service 115 des places vacantes et ce dernier proposera des orientations sur ces places.

Conformément à la feuille de route établie suite au dialogue de gestion du 9 juin 2020 entre l'association AJHIRALP et la DDETS, il a été fixé un objectif de 50 % de sorties des publics tous les deux ans pour ce dispositif. Si cet objectif n'était pas atteint, un travail sera engagé entre l'association, les Services de l'État et le SIAO pour identifier les blocages à la sortie et proposer des actions pour y remédier.

Détail des missions exercées :

- Assurer la mise à l'abri des personnes accueillies dans le cadre du dispositif d'hébergement d'urgence « St Hubert » à l'Isle d'Abeau.
- Réaliser un accompagnement social global des personnes accueillies (ouverture des droits, mise en place d'un soutien psychique et socioprofessionnel, aide alimentaire, accompagnement sur les problématiques d'insertion sociale et de santé etc.).
- Assurer l'approvisionnement en nourriture par la Banque Alimentaire sous forme de colis alimentaires.
- Orienter les personnes accueillies vers tout professionnel ou structure spécialisée susceptible de lui apporter l'aide adaptée à sa situation.
- Travailler autour de solutions de sortie sur un autre dispositif d'hébergement ou de logement adapté ou sur un logement de droit commun

Mise à jour 10-2022

Service RHVS de Voreppe :

Préambule

Conformément à l'article L.345-2-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès à un dispositif d'hébergement d'urgence. Les personnes accueillies en hébergement d'urgence doivent pouvoir bénéficier d'un hébergement temporaire et d'un accompagnement social continu, leur permettant de se ressourcer et de reconstruire un projet adapté favorisant l'orientation vers des dispositifs de droit commun. L'hébergement d'urgence s'articule avec l'ensemble des dispositifs d'insertion afin de garantir un accompagnement global de la personne et une continuité dans la prise en charge. Il y a donc lieu de mobiliser les partenaires sur chacune des problématiques (santé, alimentation, emploi etc.). A cette fin, les principaux partenariats qui se nouent autour de la personne accompagnée concernant la santé, les droits, l'insertion sociale et professionnelle doivent être formalisés.

Article 1 : Objet de la convention

Par la présente convention, l'association AJHIRALP s'engage, à assurer, à compter du 1er avril 2022, la gestion d'une résidence hôtelière à vocation sociale de type résidence d'intérêt général située à Voreppe et dénommée « RHVS de Voreppe ».

La capacité d'accueil est de 120 places dédiées à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement de couples avec ou sans enfants ainsi que de personnes isolées avec ou sans enfants, en grande précarité ou situation d'exclusion, qui se trouvent à la rue ou en rupture d'hébergement, orientés par le Service 115. En effet l'association propose un accompagnement social et administratif adapté à la situation de chacun.

20 places exceptionnelles seront mobilisables du 1er novembre au 31 mars pour renforcer le dispositif d'accueil et d'hébergement des personnes les plus vulnérables qui se trouvent en rupture d'hébergement ou de logement durant la période hivernale et dont les modalités de mise en œuvre seront définies dans une convention de fonctionnement annexe établie à l'échéance du 31 octobre.

L'association s'engage à informer le SIAO - Service 115 des places vacantes et ce dernier proposera des orientations sur ces places.

Détail des missions exercées par l'association :

- Assurer la mise à l'abri des personnes accueillies dans le cadre du dispositif d'hébergement « RHVS de Voreppe » ;
- Réaliser un accompagnement social global des personnes accueillies (ouverture des droits, mise en place d'un soutien psychique et socioprofessionnel, aide alimentaire, accompagnement sur les problématiques d'insertion sociale et de santé, travail sur l'autonomie et l'occupation du l'hébergement mis à disposition etc.) ;
- Orienter les personnes accueillies vers tout professionnel ou structure spécialisée susceptible de lui apporter l'aide adaptée à sa situation ;
- Travailler autour de solutions de sortie sur un autre dispositif d'hébergement ou de logement adapté ou sur un logement de droit commun dès l'entrée sur le dispositif.

Mise à jour 10-2022

Service RHVS de Moirans :

Préambule

Conformément à l'article L.345-2-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF), toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès à un dispositif d'hébergement d'urgence. Les personnes accueillies en hébergement d'urgence doivent pouvoir bénéficier d'un hébergement temporaire et d'un accompagnement social continu, leur permettant de se ressourcer et de reconstruire un projet adapté favorisant l'orientation vers des dispositifs de droit commun. L'hébergement d'urgence s'articule avec l'ensemble des dispositifs d'insertion afin de garantir un accompagnement global de la personne et une continuité dans la prise en charge. Il y a donc lieu de mobiliser les partenaires sur chacune des problématiques (santé, alimentation, emploi etc.). A cette fin, les principaux partenariats qui se nouent autour de la personne accompagnée concernant la santé, les droits, l'insertion sociale et professionnelle doivent être formalisés.

Article 1 : Objet de la convention

Par la présente convention, l'association AJHIRALP s'engage, à assurer, à compter du 1er avril 2022, la gestion d'une résidence hôtelière à vocation sociale de type résidence d'intérêt général située à Moirans et dénommée « RHVS de Moirans ».

La capacité d'accueil est de 100 places dédiées à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement de couples avec ou sans enfants ainsi que de personnes isolées avec ou sans enfants, en grande précarité ou situation d'exclusion, qui se trouvent à la rue ou en rupture d'hébergement, orientés par le Service 115. 8 places sont dédiées à l'accueil de personnes victimes de violences familiales à hauteur de 3 ménages accompagnés de leurs enfants. En effet l'association propose un accompagnement social et administratif adapté à la situation de chacun.

20 places exceptionnelles seront mobilisables du 1er novembre au 31 mars pour renforcer le dispositif d'accueil et d'hébergement des personnes les plus vulnérables qui se trouvent en rupture d'hébergement ou de logement durant la période hivernale et dont les modalités de mise en œuvre seront définies dans une convention de fonctionnement annexe établie à l'échéance du 31 octobre.

L'association s'engage à informer le SIAO - Service 115 des places vacantes et ce dernier proposera des orientations sur ces places.

Détail des missions exercées par l'association :

- Assurer la mise à l'abri des personnes accueillies dans le cadre du dispositif d'hébergement « RHVS de Moirans » ;
- Réaliser un accompagnement social global des personnes accueillies (ouverture des droits, mise en place d'un soutien psychique et socioprofessionnel, aide alimentaire, accompagnement sur les problématiques d'insertion sociale et de santé, travail sur l'autonomie et l'occupation du l'hébergement mis à disposition etc.) ;
- Orienter les personnes accueillies vers tout professionnel ou structure spécialisée susceptible de lui apporter l'aide adaptée à sa situation ;
- Travailler autour de solutions de sortie sur un autre dispositif d'hébergement ou de logement adapté ou sur un logement de droit commun dès l'entrée sur le dispositif.

Mise à jour 10-2022



PÔLE HEBERGEMENT URGENCE
6 Bd Roger Salengro 38100 Grenoble
Tél. : 04 76 48 14 77 - Fax : 04 76 48 73 27
Courriel : secretariat.phu@ajhiralp.org

Questionnaire Fonctionnement Hébergement d'Urgence
03-2023

Dans le cadre d'un CAFDES et de la rédaction d'un mémoire ayant pour objet : « Garantir l'équité de prestation pour les publics dans le champ de l'hébergement d'urgence », je cherche à collecter des données pour comparer les pratiques sur différents territoires.

Je m'engage à partager en juin 2023 les données collectées auprès de l'ensemble des institutions ayant partagées leurs informations.

NOS SERVICES

**HEBERGEMENT
d'URGENCE**

Silène
6 bd Roger Salengro
38100 Grenoble

Intervalle
6 bd Roger Salengro
38100 Grenoble

Saint Hubert
Tél. : 04 74 88 79 65
6-8 rue du Triforium
38080 Isle d'Abeau

RHVS de Moirans
Port. : 07 50 56 80 79
230 rue de l'Eygala
38430 Moirans

RHVS de Voreppe
Port. : 07 84 90 52 54
21 chemin de Halage
ZA de l'île GABOURG
38340 Voreppe

ACCUEIL DE JOUR

Point Accueil Jeunes
Tél. : 04 76 00 72 90
6 bd Roger Salengro
38100 Grenoble

SAMU SOCIAL 38

Tél : 04 76 48 51 46
Port. : 06 30 41 26 38
5 rue Gallice
38100 Grenoble

Association : Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Service : Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Fonction du répondant : Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Téléphone : Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

Mail : Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.

- **Nombre de places HU:**
 - Sous DGF hors CPOM : Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.
 - Sous DGF en CPOM : Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.
 - Sous subvention Annuelle hors CPOM : Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.
- **Financement moyen à la place :** Cliquez ou appuyez ici pour entrer du texte.
- **Mises aux normes bâtementaires :**
 - Recours possible à l'investissement : Choisissez un élément.
 - Recours possible au Crédits Non Renouvelables : Choisissez un élément.
 - Répercutées au budget de fonctionnement : Choisissez un élément.
- **Référentiel accompagnement en HU spécifique :**
 - Existence d'un référentiel spécifique accompagnement HU: Choisissez un élément.
- **CHRisation de places HU engagée :** Choisissez un élément.

Merci d'avoir pris le temps de répondre.

Cordialement,



Association AJHIRALP Loi de 1901 - Siret : 751 700 782 000 38 - APE : 8790B
Siège Social : 70-72 cours de la Libération et du Général de Gaulle 38100 Grenoble
Tél. 04 76 23 90 64 - Fax. : 04 76 21 02 85 - Courriel : direction@ajhiralp.org
Site Internet : www.ajhiralp.org

Annexe 5 : Synthèse des données enquête Opérateurs HU au National

Enquête Opérateurs HU CAFDES 06-2023									
Répondant	Territoire	nombre de places	Modalités de financement	Financement place / jour	Possibilité recours à l'investissement	Possibilité recours aux CNR	Répercutée au budget de fonctionnement	Existence référentiel accompagnement	CHRISATION des places engagées
Répondant 1	Auvergne-Rhône-Alpes	255	Subv. Annuelle Hors CPOM	19,50 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 2	Hauts-de-France	11	DGF Hors CPOM	28,80 €	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Répondant 2	Hauts-de-France	12	Subv. Annuelle Hors CPOM	28,80 €	Non	Oui	Non	Non	Oui
Répondant 3	Bourgogne-Franche-Comté	30	DGF Hors CPOM	18,50 €	Oui	Non	Non	Non	Non
Répondant 3	Bourgogne-Franche-Comté	232	DGF sous CPOM	18,50 €	Oui	Non	Non	Non	Non
Répondant 3	Comté	80	Subv. Annuelle Hors CPOM	18,50 €	Oui	Non	Non	Non	Oui
Répondant 4	Auvergne-Rhône-Alpes	148	Subv. Annuelle Hors CPOM	21,00 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 5	Auvergne-Rhône-Alpes	120	Subv. Annuelle Hors CPOM	24,00 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 6	Auvergne-Rhône-Alpes	140	Subv. Annuelle Hors CPOM	24,00 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 7	Auvergne-Rhône-Alpes	51	Subv. Annuelle Hors CPOM	18,70 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 8	Auvergne-Rhône-Alpes	106	Subv. Annuelle Hors CPOM	20,00 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 9	Hauts-de-France	64	Subv. Annuelle Hors CPOM	22,00 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 10	Auvergne-Rhône-Alpes	75	DGF sous CPOM	21,00 €	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Répondant 11	Occitanie	25	Subv. Annuelle Hors CPOM	39,00 €	Non	Oui	Non	Oui	Non
Répondant 12	Normandie	3	Subv. Annuelle Hors CPOM	18,00 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 13	Ile de France	238	DGF sous CPOM	30,00 €	Oui	Non	Non	Non	Non
Répondant 14	Hauts-de-France	236	Subv. Annuelle Hors CPOM	24,00 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 15	Hauts-de-France	17	DGF sous CPOM	20 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 15	Hauts-de-France	57	DGF sous CPOM	20 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 16	Hauts-de-France	8	Subv. Annuelle Hors CPOM	20 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 16	Hauts-de-France	50	DGF Hors CPOM	19,50 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 17	Hauts-de-France	11	Subv. Annuelle Hors CPOM	19,50 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 18	Auvergne-Rhône-Alpes	63	Subv. Annuelle Hors CPOM	23,20 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 19	Auvergne-Rhône-Alpes	85	Subv. Annuelle Hors CPOM	30,20 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 20	Auvergne-Rhône-Alpes	115	Subv. Annuelle Hors CPOM	26,00 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 21	Auvergne-Rhône-Alpes	60	Subv. Annuelle Hors CPOM	23,50 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 22	Auvergne-Rhône-Alpes	111	Subv. Annuelle Hors CPOM	19,50 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 22	Provence-Alpes-Côte d'Azur	14	Subv. Annuelle Hors CPOM	20,50 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 23	Provence-Alpes-Côte d'Azur	248	DGF Hors CPOM	26,60 €	Oui	Oui	Non	Non	Non
Répondant 23	Occitanie	13	Subv. Annuelle Hors CPOM	26,60 €	Oui	Oui	Non	Non	Oui
Répondant 24	Occitanie	17	DGF Hors CPOM	38,10 €	Oui	Non	Non	Non	Non
Répondant 25	Nouvelle-Aquitaine	45	DGF sous CPOM	20,00 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 26	Nouvelle-Aquitaine	377	Subv. Annuelle Hors CPOM	20,00 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 27	Ile de France	377	DGF Hors CPOM	41,00 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 27	Nouvelle-Aquitaine	117	DGF sous CPOM	20,80 €	Oui	Oui	Non	Non	Non
Répondant 28	Auvergne-Rhône-Alpes	18	DGF Hors CPOM	28,70 €	Oui	Oui	Non	Non	Non
Répondant 28	Auvergne-Rhône-Alpes	10	Subv. Annuelle Hors CPOM	19,40 €	Non	Oui	Non	Non	Oui
Répondant 29	Ile de France	185	DGF sous CPOM	43,00 €	Oui	Non	Non	Non	Non
Répondant 30	Auvergne-Rhône-Alpes	24	DGF sous CPOM	38,20 €	Oui	Non	Non	Non	Non
Répondant 31	Hauts-de-France	22	DGF sous CPOM	25,00 €	Oui	Non	Non	Non	Non
Répondant 32	Hauts-de-France	130	Subv. Annuelle Hors CPOM	25,00 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 32	Grand Est	4	DGF Hors CPOM	33,00 €	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Répondant 32	Grand Est	39	Subv. Annuelle Hors CPOM	21,50 €	Non	Oui	Non	Non	Oui
Répondant 33	Provence-Alpes-Côte d'Azur	16	DGF Hors CPOM	40,20 €	Oui	Non	Non	Non	Non
Répondant 33	Provence-Alpes-Côte d'Azur	45	Subv. Annuelle Hors CPOM	40,20 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 34	Auvergne-Rhône-Alpes	17	DGF Hors CPOM	41,10 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 35	Auvergne-Rhône-Alpes	8	Subv. Annuelle Hors CPOM	19,20 €	Non	Oui	Non	Non	Non
Répondant 35	Auvergne-Rhône-Alpes	10	DGF Hors CPOM	21,00 €	Oui	Non	Non	Oui	Non
Répondant 35	Auvergne-Rhône-Alpes	103	Subv. Annuelle Hors CPOM	21,00 €	Non	Oui	Non	Non	Oui
Répondant 36	Auvergne-Rhône-Alpes	916	Subv. Annuelle Hors CPOM	28,00 €	Oui	Non	Non	Oui	Oui

Matrice SWOT - CAFDES JUAN 2023 - *Garantir l'équité de prestation*

SWOT		
	Forces	Faiblesses
Interne	<ul style="list-style-type: none"> Des nouveaux salariés potentiellement moteurs, Le projet de Pôle du PHU est à construire, Les projets de services sont à réécrire, L'institution est mobilisée pour le développement de nouveaux projets ou de nouveaux modes de fonctionnement, Le Conseil d'Administration évolue et se porte attentif aux besoins et sollicitations, Le plan de formation est ouvert aux montées en compétences des salariés. 	<ul style="list-style-type: none"> Une histoire associative lourde, Un rapport peu équilibré avec les services de l'Etat, Un mode de gouvernance encore directif et vertical, Une complexité à appréhender la mission d'accompagnement en HU pour les équipes, Un turn-Over important au sein des équipes, Encore peu de formalisme et de procédures au sein du PHU, Une carence de transversalité et de culture commune, Un manque d'homogénéité en termes de qualité de prestation, Des ouvertures et fermetures de sites récurrentes, Une carence de projet de pôle, Une carence d'évaluation interne Une carence d'évaluation externe Une carence de communication en interne
Externe	Opportunités	Menaces
	<ul style="list-style-type: none"> Une reconnaissance des tutelles de tarification pour développer et porter de nouveaux projets, Une relation de travail stabilisée et apaisée avec les services de l'Etat, Des négociations pour un passage en CPOM à engager, Nécessité pour l'Etat de conserver des relations de confiance avec des opérateurs de l'hébergement d'urgence Une "CHRisation" des places envisagées. 	<ul style="list-style-type: none"> Une histoire associative lourde, Un secteur concurrentiel dans les appels à projet, Un financement des activités sous subvention, Secteur rapidement touché par les orientations en termes de politiques publiques, avec des ajustements structurels récurrents, Un secteur très médiatisé et vite ciblé par des mouvements militants, Une diversification des acteurs sur le champ de l'HU au-delà de l'Etat, Une carence de référentiel relatif à l'accompagnement en HU, Une carence de communication en externe.

Annexe 7 : Tableau de données Gestionnaires HU en Isère

Typologie des places	nombre de places	Financier	Modalités de financement	Modalité d'hébergement	Statut	Charges Location ou amortissement + Fluides + maintenance	Coût place / jour Charges Structure	Charges salariales et prestataires extérieurs	Coût place / jour Charges Personnel
HU Pérenne	148	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Diffus	Locataire	516 479 €	10 €	438 610 €	8 €
HU Pérenne	51	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Diffus	Locataire	262 251 €	14 €	138 500 €	7 €
HU Pérenne	106	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Semi-collectif	Locataire	284 002 €	7 €	419 660 €	11 €
HU Pérenne	120	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Collectif	Locataire	689 414 €	16 €	364 446 €	8 €
HU Pérenne	100	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Collectif	Locataire	431 508 €	12 €	346 435 €	9 €
HU exceptionnel	20	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Collectif	Locataire	98 550 €	14 €	64 314 €	9 €
HU exceptionnel	20	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Collectif	Locataire	81 760 €	11 €	61 136 €	8 €
HU exceptionnel	85	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Collectif	Locataire	684 000 €	22 €	188 400 €	6 €
HU exceptionnel	63	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Collectif	Locataire	427 000 €	19 €	139 600 €	6 €
HU exceptionnel	60	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Collectif	Locataire	316 000 €	14 €	139 600 €	6 €
HU Pérenne	115	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Diffus	Locataire	407 000 €	10 €	443 000 €	11 €
HU Pérenne	111	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Semi-collectif	Locataire	337 000 €	8 €	461 000 €	11 €
HU Pérenne	255	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Diffus	Locataire	682 532 €	7 €	916 802 €	10 €
HU Pérenne	11	DDETS	DGF sous CPOM	Diffus	Locataire	69 577 €	17 €	74 907 €	19 €
HU Pérenne	39	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Semi-collectif	Locataire	44 491 €	3 €	138 588 €	10 €
HU Pérenne	39	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Diffus	Propriétaire	20 999 €	1 €	88 437 €	6 €
HU Pérenne	87	DDETS	DGF sous CPOM	Semi-collectif	Propriétaire	274 189 €	9 €	934 816 €	29 €
HU Pérenne	50	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Collectif	Locataire	122 716 €	7 €	364 041 €	20 €
HU Pérenne	32	DDETS	Subv. Annuelle Hors CPOM	Diffus	Locataire	46 733 €	4 €	247 918 €	21 €

Montant financement global avec Ségur	Financement moyen place / jour	Marge fonctionnement	Nombre d'ETP Global	Nb Places Global / ETP	Nombre d'ETP dédié accompagnement	Nb places / ETP	Possibilité recours à l'investissement	Convention collective	Bénévoles / accompagnement
1 158 965 €	21,45 €	3,77 €	6,65	22	4	37	Non	Accords CHRS	Non
352 364 €	18,93 €	-2,60 €	3,06	17	2	26	Non	Accords CHRS	Non
801 256 €	20,71 €	2,52 €	7,21	15	4	27	Non	Accords CHRS	Non
1 070 921 €	24,45 €	0,39 €	5,3	23	3,5	34	Non	Accords CHRS	Non
893 646 €	24,48 €	3,17 €	3,9	26	3,5	29	Non	Accords CHRS	Non
177 221 €	24,28 €	1,97 €	0,9	22	0,5	40	Non	Accords CHRS	Non
176 526 €	24,18 €	4,61 €	0,9	22	0,5	40	Non	Accords CHRS	Non
936 020 €	30,17 €	2,05 €	3,7	23	2	43	Non	Accords CHRS	Non
534 155 €	23,23 €	-1,41 €	2,8	23	1,45	43	Non	Accords CHRS	Non
514 240 €	23,48 €	2,68 €	2,6	23	1,4	43	Non	Accords CHRS	Non
951 908 €	22,68 €	2,43 €	8,42	14	2,6	44	Non	Accords CHRS	Non
1 057 000 €	26,09 €	6,39 €	7,9	14	3	37	Non	Accords CHRS	Non
1 809 013 €	19,44 €	2,25 €	18,73	14	6,83	37	Non	Sans	Non
144 484 €	36 €	0,00 €	1,1	10	0,75	15	Oui	CC 51	Non
248 800 €	17 €	4,62 €	2,5	16	1,16	34	Oui	Public	Oui
248 800 €	17 €	9,79 €	2,5	16	1,16	34	Oui	Public	Non
1 220 280 €	38 €	0,36 €	15,7	6	6	15	Oui	Public	Oui
411 040 €	23 €	-4,15 €	9,5	5	4	13	Non	Sans	Non
268 785 €	23 €	-2,21 €	6,5	5	2,5	13	Non	Sans	Non

Tableaux issus des données collectées auprès de 5 gestionnaires HU
1512 places HU sur l'Isère

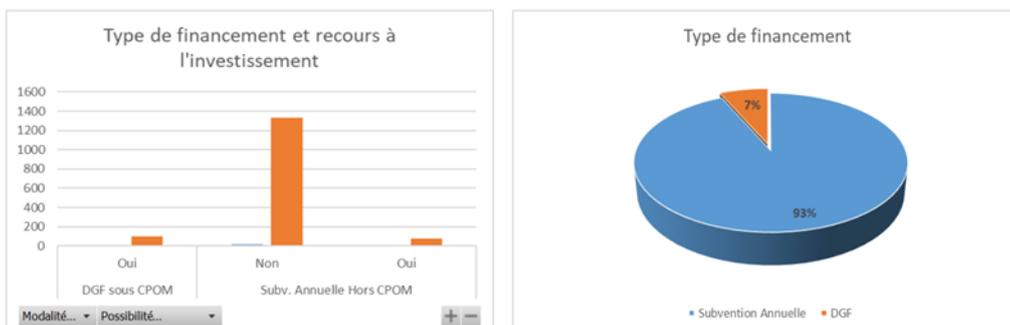
En Isère il existe 2073 places HU. Les répondants représentent ainsi 73 % des places disponibles. Les données collectées donnent à voir que les écarts constatés au niveau national sont similaires à ce qui est pratiqué en Isère.

Financement :



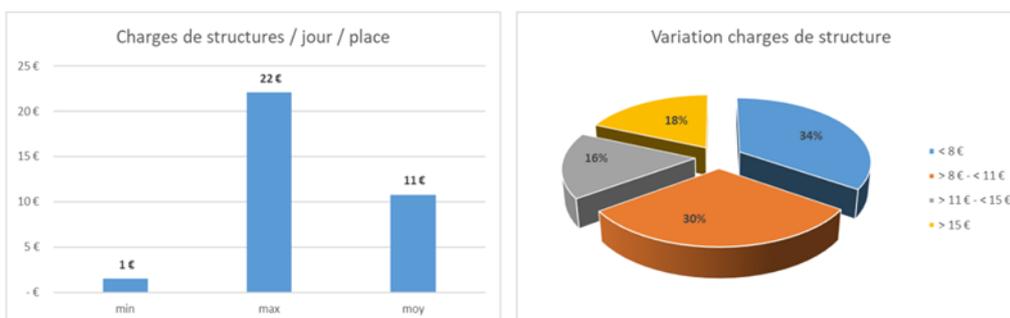
Il existe une variation importante du montant de financement accordé par la DDETS, si le montant moyen s'établit à 24 €, le montant le plus bas est plus de deux fois inférieur à la tarification la plus haute. 46 % des places HU ont un financement inférieur ou égal à 24 €.

Type de financement et investissement :



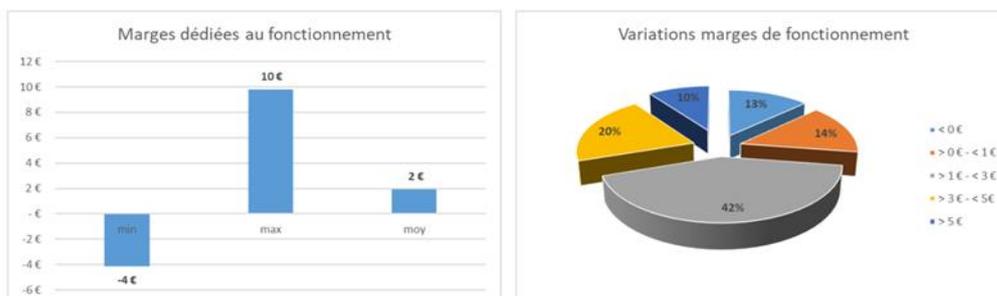
Sur les 1512 places identifiées, seules 98 places sous DGF permettent un recours à l'investissement dans le cadre de dotations aux amortissements. Pour les autres, ceux-ci doivent être intégrés au budget de fonctionnement ce qui limite de façon importante les mises aux normes et évolutions bâtementaires.

Charges de structure :



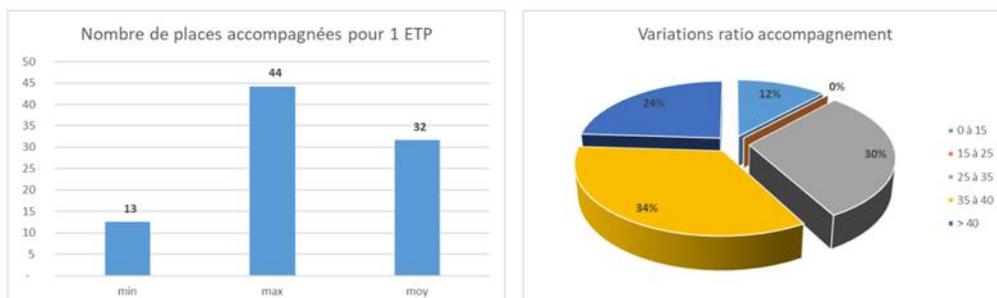
Nous avons intégré dans les charges de structure le coût des locations ou dotations aux amortissement, le coût des fluides et des charges de maintenance. Il apparait une variation extrêmement importante entre les différentes structures sans forcément que cela soit corrélé au statut d'occupation en diffus, collectif ou semi-regroupé.

Marges de fonctionnement :



Les marges de fonctionnement sont obtenues en additionnant les charges de structures / jour et de personnels / jour au regard du financement global / jour. Ces marges de fonctionnement permettent de financer les achats alimentaires, hygiène, entretien et toutes les charges de fonctionnement annexes. 8% des places sont en négatifs à ce stade, 68% des places disposent de moins de 3 € par jour pour financer ces besoins.

Ratio d'accompagnement :



Pour un ETP nous constatons une variation au-delà de 1 à 3 en nombre de places. Les gestionnaires avec un financement au-delà de 35 € sont les seuls à pouvoir proposer un ratio de 1 pour 15.

Objectifs et déclinaisons opérationnelles		CALENDRIER PREVISIONNEL													
		2022				2023				2024					
		Trim.4	Trim.1	Trim.2	Trim.3	Trim.4	Trim.1	Trim.2	Trim.3	Trim.4	Trim.1	Trim.2	Trim.3	Trim.4	
A x e 1	Animation collectif gestionnaire HU	Constitution d'un collectif de Gestionnaire HU													
	Journée de lancement DDETS	Rédaction référentiel accompagnement HU													
	Groupes de travail référentiel														
	Rédaction du référentiel														
	Adoption du référentiel														
	Diffusion du référentiel														
	Tenue de la journée	Journée institutionnelle annuelle													
	Rendu et diffusion du travail collaboratif	Actualisation des projets de service													
	Constitution comité de lecture														
	De mi-journées de travail en équipe														
Actualisation par chef de service et DPHU															
validation du comité de lecture puis DG et CA	Base documentaire (actualisation permanente)														
A x e 2	Présentation de l'outil en CODIR	Déploiement Logiciel Assia													
	Désignation de deux référents administrateurs (JG+JJ)														
	Formation des référents administrateurs														
	Communication aux équipes														
	Formation des équipes par Espérer 95														
	Transferts des données vers Assia														
	Consolidation des données														
	Mise en œuvre effective														
	Mise à jour	Référentiels de fonctionnement (actualisation annuelle)													
	Comité des personnes hébergées	Développer les modes de participation des publics (permanent)													
Travail engagé avec la plateforme participation															
Présentation plan d'action en CODIR															
A x e 3	Définition d'un cahier des charges initial en CODIR	Elaboration du projet de Pôle													
	Recherche d'un prestataire														
	Constitution du COPIL et calendrier des rencontres														
	rencontres COPIL														
	Rencontre des groupes de travail														
	Rédaction par le prestataire														
	Validation du projet en COPIL														
Validation du projet par la Direction Générale et le CA															
Diffusion du projet de pôle															

JUAN

Jérôme

Novembre 2023

**Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement
ou de service d'intervention sociale**

ETABLISSEMENT DE FORMATION : OCELLIA Echirolles

**Garantir l'équité de prestation pour les publics
dans le champ de l'hébergement d'urgence**

Résumé :

Historiquement, la mission dévolue à l'Hébergement d'Urgence reposait sur trois piliers : l'accueil, l'évaluation, l'orientation. Depuis 2007, les évolutions réglementaires ont consacré l'émergence d'une nouvelle mission : l'accompagnement personnalisé.

Ainsi, les dispositifs d'Hébergement d'Urgence sont désormais attendus sur un premier accompagnement social, mais celui-ci n'est nullement défini et ne fait pas l'objet d'un référentiel qui permettrait aux acteurs du secteur d'appréhender collectivement la dimension qualitative de cet accompagnement.

Paradoxalement, les publics qui fréquentaient les Hébergements d'Urgence ont singulièrement évolué et les ménages ayant un droit au séjour ne leur permettant pas d'activer les leviers classiques de l'insertion que sont l'emploi et le logement sont devenus majoritaires. Si le nombre de places a considérablement augmenté sur le plan national, le financement de l'Hébergement d'Urgence n'a pas été réévalué et les dispositifs restent globalement financés dans le cadre de subventions annuelles, ce qui les écartent du champ de la loi 2002-2 et ne leur permet pas de recourir à l'investissement. Une minorité a pu bénéficier d'une inscription dans un CPOM.

Sur le plan local et national, il existe une multitude de modes de fonctionnement et de financement dans ce secteur. Le champ de l'Hébergement d'Urgence n'a pas bénéficié d'une harmonisation de ses pratiques et c'est sur ce constat que la question de l'équité de prestation se pose pour les publics concernés. Dans un secteur très hétérogène et soumis à de fréquentes évolutions des politiques publiques, ce mémoire tente d'identifier les leviers qui permettent à un directeur d'être garant d'une qualité homogène pour les publics hébergés.

Mots clés :

HU, CHU, HEBERGEMENT D'URGENCE, ACCOMPAGNEMENT, EGALITE, EQUITE, AHI, POLITIQUES PUBLIQUES, PRINCIPE DE CONTINUTE, PRINCIPE D'INCONDITIONNALITE, REFERENTIEL, MANAGEMENT, CPOM, FINANCEMENT

L'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.